



Orientação Interpretativa

**Esclarecimento Técnico da ANI sobre o
Enquadramento das Entidades Adjudicantes**

17 de dezembro de 2025



A INOVAÇÃO COMEÇA AQUI.

ORIENTAÇÃO INTERPRETATIVA - ARTIGO 2.º DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS (CCP)

I. ENQUADRAMENTO

A correta qualificação das entidades como entidades adjudicantes é essencial para assegurar a transparência e legalidade dos procedimentos de contratação pública, especialmente no contexto do PRR.

Esta nota clarifica a interpretação da Agência Nacional de Inovação, S.A. (ANI) do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), com especial enfoque no n.º 2, explicando como devem ser interpretadas as alíneas e porquê.

Procura-se, desta forma, fornecer aos Revisores Oficiais de Contas (ROC) uma ferramenta que os possa auxiliar no enquadramento das entidades como sendo, ou não, entidades adjudicantes, designadamente para os efeitos da emissão do Relatório de Procedimentos Acordados, já que um incorreto enquadramento das entidades e a realização de despesas sem cumprimento do CCP por entidades enquadráveis no artigo 2.º do CCP, implica a sua não elegibilidade.

II. OBJETIVO E ENQUADRAMENTO NORMATIVO

O artigo 2.º do CCP define as entidades adjudicantes, incluindo entidades públicas (n.º 1) e entidades privadas que, pela sua natureza ou relação com o setor público, devem aplicar as regras da contratação pública (n.º 2). Este alargamento decorre da Diretiva 2014/24/UE, que visa evitar que entidades privadas criadas para satisfazer necessidades públicas escapem às regras da contratação pública.

III. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO CCP

Originalmente, algumas associações privadas com fins científicos e tecnológicos estavam excluídas do âmbito do CCP. Essa exclusão foi revogada, e a introdução da subalínea i) da alínea a) reforçou que entidades criadas para satisfazer necessidades de interesse geral sem caráter industrial ou comercial devem ser consideradas adjudicantes. Esta alteração demonstra a intenção do legislador de alargar o conceito e evitar zonas de não aplicação.

IV. ARTIGO 2.º DO CCP

Nos termos do artigo 2.º do CCP, *“São também entidades adjudicantes:*

a) Os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada:

- i) Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade; e*
- ii) Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no número anterior ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades;*

b) Quaisquer pessoas coletivas que se encontrem na situação referida na alínea anterior relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos do disposto na mesma alínea;

c) (Revogada.)

d) As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo

de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas.

3 - (Revogado.)”

V. INTERPRETAÇÃO FUNDAMENTADA DAS ALÍNEAS

➤ Alínea a) – Organismos de direito público

➤ Requisitos cumulativos:

- 1) Personalidade jurídica (pública ou privada);
- 2) Criação para satisfazer necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial;
- 3) Influência dominante do poder público (financiamento maioritário aferido no ano anterior ao da realização da despesa, controlo de gestão ou designação da maioria dos órgãos).

Fundamentação: A interpretação deve considerar as circunstâncias da criação da entidade e a finalidade que prossegue. A ausência de carácter industrial ou comercial pressupõe que a entidade não atue em condições normais de mercado, ou seja, de livre e plena concorrência; não tenha finalidades lucrativas e não assuma os riscos económico-financeiros da sua atividade.

Exemplo: Laboratórios Colaborativos, criados para promover investigação e inovação, sem fins lucrativos e com financiamento público maioritário.

➤ Alínea b) – Pessoas coletivas em relação de dependência com entidades adjudicantes

Fundamentação:

- Estarem na situação referida na alínea a) relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante.

Justificação: Esta alínea visa abranger entidades que, embora não preencham diretamente todos os requisitos, estão funcionalmente integradas na esfera de influência pública através de outra entidade adjudicante.

➤ Alínea d) – Associações compostas por entidades adjudicantes

Requisitos:

- 1) Associação composta por uma ou várias entidades referidas nas alíneas anteriores (entidades públicas ou organismos de direito público).
- 2) E cumpre pelo menos um dos seguintes:
 - É maioritariamente financiada por essas entidades.
 - Está sujeita ao seu controlo de gestão.
 - Tem um órgão de administração, direção ou fiscalização cuja maioria dos titulares seja designada, direta ou indiretamente, por essas entidades.

Fundamentação: O legislador pretende garantir que associações criadas por entidades públicas aplicam as regras do CCP, mesmo que tenham natureza privada. A sujeição decorre da influência pública sobre a gestão ou financiamento, garantindo transparência e concorrência.

Exemplo: associações intermunicipais, associações de universidades públicas, ou associações de organismos de direito público.

VI. JURISPRUDÊNCIA E DOUTRINA

Acórdãos do Tribunal de Contas, Tribunais Administrativos e do Tribunal de Justiça da União Europeia confirmam que o critério da influência pública e da finalidade de interesse geral é determinante. A Doutrina reforça que a interpretação deve ser funcional e teleológica.

VII. EXEMPLOS DIVERSIFICADOS

- Laboratórios Colaborativos (CoLABs) e Centros de Tecnologia e Inovação (CTIs) com financiamento público maioritário.
- Associações intermunicipais.
- Entidades privadas que gerem equipamentos públicos com financiamento superior a 50%.
- Empresas públicas municipais.

VIII. CONCLUSÃO

Os Revisores Oficiais de Contas devem analisar: a origem e finalidade da entidade, o financiamento e controlo público, e a natureza da atividade (interesse geral sem carácter industrial ou comercial). A interpretação deve ser feita à luz do objetivo do CCP: garantir transparência e evitar distorções da concorrência.