

Título: COMBUSTÍVEIS - FATURA ELETRÓNICA - JUNTA DE FREGUESIA

Data: 26-09-2025

Parecer N.º: DAJAL-Proc. 113/2025

Informação N.º: I09977-2025-USJAAL/DAJAL

Através do correio eletrónico ..., a União de Freguesias ... submeteu à apreciação desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional um pedido de parecer jurídico que incide sobre a faturação eletrónica nos contratos públicos.

De salientar que o pedido de parecer jurídico em questão é prestado ao abrigo das competências em matéria de apoio técnico às autarquias locais integradas na circunscrição territorial desta Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional, nos termos da alínea p) do n.º 1 do artigo 4.º do anexo ao Decreto-Lei n.º 36/2023, de 26 de maio, na sua atual redação, pelo que a sua elaboração consiste apenas no enquadramento e interpretação da legislação aplicável ao caso concreto.

Relativamente às questões que se pretendem esclarecer, transcreve-se o correio eletrónico remetido pela respetiva autarquia para melhor compreensão:

« Em ... de 2025 esta Junta de Freguesia deu início a um procedimento por Ajuste Direto regime geral para aquisição de combustíveis, gasóleo e gasolina necessários para as viaturas e máquinas da Freguesia.

O Contrato tem a uma duração máxima de 12 (doze) meses ou até terminar o preço contratual de 6.000,00 Euros (seis mil euros) e de 800,00 Euros (oitocentos euros) para o gasóleo e gasolina, respetivamente.

A Cláusula 11.º do caderno de Encargos Refere:

A Cláusula 11

Faturação Eletrónica

1. As faturas devem ser enviadas apenas em formato eletrónico.
2. O modelo integrado de receção de faturação eletrónica adotado pela Entidade Adjudicante é o EDI (Intercâmbio Eletrónico de Dados), sendo que os operadores económicos deverão enviar as suas faturas eletrónicas através de interligação dos seus softwares de faturação.
3. No sentido de facilitar a adesão dos fornecedores ao envio eletrónico das suas faturas, estes deverão contactar a ... através de um dos seguintes mecanismos:
 - WEB: ...
 - EMAIL: ...
 - Telefone: ...

Após o envio do convite e do caderno de encargos foi recebido, entre outra documentação, o modelo de Declaração a que se refere a alínea a) do n.º 1 do artigo 57.º, nomeadamente a aceitação do Caderno de encargos.

Em ... de 2025, foram apresentados os documentos de habilitação e feita a publicação no Portal Base.

Em ... de 2025, após envio de uma fatura em PDF, informámos que o pagamento só seria efetuado após a receção da fatura eletrónica nos termos do artigo 299.º-B do CCP, uma vez que no âmbito da execução de contratos públicos, os cocontratantes são obrigados a emitir faturas eletrónicas.

A resposta que obtivemos foi que o sistema de faturação que possuíam não permitia a emissão de faturas eletrónicas, mas estavam a enveredar todos os esforços para conseguir adaptar o seu sistema de faturação (sistema francês), para poderem proceder à emissão de faturas eletrónicas.

Em maio, junho e julho foram emitidas novas faturas, voltámos a informar que o pagamento só seria efetuado

após a receção da fatura eletrónica, nos termos do artigo 299.º-B do CCP.

Em julho informaram da Impossibilidade Técnica para a emissão de faturas eletrónicas, referindo que:

«Vimos por este meio informar que, no âmbito da execução contratual mantida com essa Junta de Freguesia, a nossa entidade não dispõe atualmente das condições técnicas necessárias para proceder à emissão de faturas eletrónicas através do sistema de faturação eletrónica previsto no Código dos Contratos Públicos (Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na redação atual).

Estamos cientes das obrigações legais em vigor, nomeadamente no que diz respeito à faturação eletrónica nas transações com entidades públicas, por isso exploramos todas as possibilidades dentro das ferramentas eletrónicas possíveis. Chegamos a solicitar uma aplicação própria para o efeito, no entanto, não conseguimos adaptar este software ao nosso programa de faturação.

Mais informamos, que o nosso fornecedor do programa de faturação tem previsto um próximo desenvolvimento do programa - mas não será para um futuro imediato!

Até que tal seja possível, solicitamos a compreensão de V. Exa. para que, de forma transitória, continuemos a emitir faturas em formato PDF, ou outro formato acordado, não estruturado, nos termos excepcionalmente permitidos, caso não estejam interessados solicitamos o termo imediato

deste vínculo contratual, terminará o abastecimento dos vossos veículos e solicitamos o mais breve possível a liquidação dos valores em dívida.»

Perante o exposto solicitamos a V. Exas que nos informem se pode esta Junta de Freguesia proceder ao pagamento das faturas tendo em conta o n.º 3 do Artigo 114.º da Lei n.º 45-A/2024, Orçamento de estado para 2025, que refere o seguinte: «Até 31 de dezembro de 2025 são aceites faturas em ficheiro PDF, sendo consideradas como faturas eletrónicas para todos os efeitos previstos na legislação fiscal».

Não existindo a possibilidade de aceitar faturas em PDF, solicita-se informação sobre:

- Se pode esta Junta de Freguesia proceder à revogação do contrato por acordo entre as partes nos termos do Artigo 331.º do CCP?
- Se pode ou não esta Junta de Freguesia continuar a adquirir combustíveis a esta mesma entidade após e revogação deste contrato?
- Como proceder em relação ao pagamento dos combustíveis já adquiridos e consumidos?»

Em ordem ao exposto, cumpre informar:

De forma sucinta e de acordo com os elementos fornecidos, verificamos que a entidade consulente pretende aferir, nos termos do artigo 299.º-B do Código dos Contratos Públicos, a possibilidade de aceitação de faturas em formato PDF emitidas pelo fornecedor de combustíveis no âmbito do contrato celebrado ou, caso não seja possível a sua aceitação, qual a viabilidade da revogação consensual do contrato e a regularização do pagamento dos fornecimentos já realizados.

I. ENQUADRAMENTO

Atendendo o caso sub iudice, importa trazer, desde logo, à colação o artigo 299.º-B do Código dos Contratos Públicos (CCP), aditado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que determina:

«Artigo 299.º-B

Fatura electrónica

1 - No âmbito da execução de contratos públicos, os cocontratantes são obrigados a emitir faturas eletrónicas, as quais, sem prejuízo dos requisitos exigidos na legislação fiscal, contêm imperativamente os seguintes elementos, sempre que aplicáveis:

- a) Identificadores do processo e da fatura;
- b) Período de faturação;
- c) Informações sobre o cocontratante;
- d) Informações sobre o contraente público;

- e) Informações sobre a entidade beneficiária, se distinta da anterior;
- f) Informações sobre o representante fiscal do cocontratante;
- g) Referência do contrato;
- h) Condições de entrega;
- i) Instruções de pagamento;
- j) Informações sobre ajustamentos e encargos;
- l) Informações sobre as rubricas da fatura;
- m) Totais da fatura.

2 - Não são exigidas faturas eletrónicas quando se trate da execução de contratos declarados secretos ou acompanhados de medidas especiais de segurança.

3 - O modelo de fatura eletrónica é o estabelecido pela norma europeia respetiva aprovada pela Comissão Europeia e publicitada no portal dos contratos públicos.

4 - Os dados pessoais obtidos para efeitos de faturação eletrónica só podem ser usados para esse fim ou para fins que com ele sejam compatíveis.

5 - A regulamentação dos aspetos complementares da faturação eletrónica é feita nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas.»

Por outro lado, este Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação, veio ainda estabelecer, no seu artigo 9.º, um regime transitório e faseado quanto à obrigatoriedade de emissão de faturas eletrónicas, determinando, atualmente, o seguinte:

«Artigo 9.º

Norma transitória

1 - Os contraentes públicos referidos no artigo 3.º do Código dos Contratos Públicos são obrigados, a partir de 18 de abril de 2019, a receber e a processar faturas eletrónicas no modelo a que se refere o n.º 3 do artigo 299.º-B do mesmo Código, sem prejuízo do estabelecido no número seguinte.

2 - O prazo referido no número anterior é alargado até 18 de abril de 2020 para os contraentes públicos que não integrem as alíneas a) e d) do n.º 1 do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos.

3 - Até 31 de dezembro de 2020 os cocontratantes podem utilizar mecanismos de faturação diferentes dos previstos no artigo 299.º-B do Código dos Contratos Públicos, sem prejuízo do estabelecido no número seguinte.

4 - O prazo referido no número anterior é alargado até 31 de dezembro de 2025 para as micro, pequenas e médias empresas, definidas nos termos da Recomendação 2003/361/CE da Comissão Europeia, de 6 de maio de 2003, e para as entidades públicas enquanto entidades cocontratantes.

5 - As empresas e entidades referidas nos números anteriores, que utilizem mecanismos de faturação diferentes dos previstos no artigo 299.º-B do Código dos Contratos Públicos até ao termo dos prazos estabelecidos no presente artigo, não podem, em caso algum, ser objeto de discriminação por parte dos contraentes públicos no âmbito dos procedimentos previstos no referido Código.

6 - Os processos contraordenacionais por infração ao Código dos Contratos Públicos que se encontrem pendentes em fase de instrução na Autoridade de Segurança Alimentar e Económica, à data da entrada em vigor do presente decreto-lei, são remetidos oficiosamente ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.

7 - Para assegurar o cumprimento dos prazos referidos nos números anteriores devem os cocontratantes desenvolver as atividades conducentes à implementação da fatura eletrónica nos contratos públicos, com vista a acelerar os prazos de conferência e pagamento pelos contraentes públicos.»

Neste contexto, deste regime, resulta que:

1. Nos termos do artigo 299.º-B do Código dos Contratos Públicos, estabelece-se que, no âmbito da execução de contratos públicos, os cocontratantes são obrigados a emitir faturas eletrónicas, devendo estas respeitar os prazos e condições fixados na lei aplicável. Dessa forma, trata-se de uma imposição de carácter geral, que vincula todos os cocontratantes da Administração Pública.

2. O legislador, consciente da necessidade de adaptação gradual dos operadores económicos, previu um regime de implementação faseado, o qual se encontra vertido no artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação, tendo este prazo transitório sido prorrogado sucessivamente. Com efeito, o n.º 4 do artigo 9.º deste diploma veio estabelecer que o referido prazo seria alargado até 31 de dezembro de 2025 para as

micro, pequenas e médias empresas. Desta forma, as micro, pequenas e médias empresas, definidas nos termos da Recomendação 2003/361/CE, da Comissão Europeia, de 6 de maio de 2003, apenas ficam sujeitas, em termos obrigacionais, à emissão de faturas eletrónicas estruturadas a partir de 1 de janeiro de 2026.

3. Por oposição, as grandes empresas estão vinculadas à obrigação de emissão de faturas eletrónicas desde 1 de janeiro de 2021. Assim, a partir dessa data, a utilização de mecanismos alternativos, como a emissão de faturas em formato PDF, não satisfaz as exigências legais e constitui incumprimento tanto da lei como do vínculo contratual estabelecido com as entidades públicas.

4. É igualmente relevante convocar a Recomendação 2003/361/CE da Comissão Europeia, de 6 de maio de 2003, a qual define os critérios que permitem distinguir as micro, pequenas e médias empresas das grandes empresas. Desse modo, são consideradas micro, pequenas e médias empresas, nos termos da Recomendação 2003/361/CE, da Comissão Europeia, de 6 de maio de 2003, as entidades que se enquadram nos seguintes critérios: uma microempresa é aquela que emprega menos de 10 pessoas e tem um volume de negócios anual ou balanço total anual igual ou inferior a 2 milhões de euros; uma pequena empresa é aquela que emprega menos de 50 pessoas e tem um volume de negócios anual ou balanço total anual igual ou inferior a 10 milhões de euros; e uma média empresa é aquela que emprega menos de 250 pessoas e tem um volume de negócios anual igual ou inferior a 50 milhões de euros ou um balanço total anual igual ou inferior a 43 milhões de euros. Por sua vez, são consideradas grandes empresas, nos termos da mesma Recomendação, aquelas que empregam mais de 250 pessoas ou têm um volume de negócios anual superior a 50 milhões de euros ou um balanço total anual superior a 43 milhões de euros.

5. De salientar, ainda, o disposto no n.º 5 do artigo 9.º que determina que as empresas que, durante o período transitório, utilizem mecanismos de faturação diferentes dos previstos no artigo 299.º-B do CCP não podem, em caso algum, ser objeto de discriminação por parte dos contraentes públicos. Esta norma visa garantir que, até ao termo do prazo legalmente fixado - no caso das micro, pequenas e médias empresas, até 31 de dezembro de 2025 -, a emissão de faturas em PDF não possa constituir fundamento de exclusão, recusa ou tratamento desfavorável. Pretendeu, assim, o legislador assegurar a igualdade de condições no acesso e execução de contratos públicos, prevenindo que as entidades dispensadas até 2026 ficassem em desvantagem perante as grandes empresas já obrigadas à emissão de faturas eletrónicas.

Por fim, cumpre ainda convocar o disposto no artigo 114.º, n.º 3, da Lei n.º 45-A/2024, de 21 de dezembro, que aprovou o Orçamento do Estado para 2025. Este normativo estabeleceu que, até 31 de dezembro de 2025, são aceites faturas em ficheiro PDF, sendo as mesmas consideradas, para todos os efeitos previstos na legislação fiscal, como faturas eletrónicas. Embora esta norma tenha natureza essencialmente fiscal, assegura uma cobertura legal adicional quanto à validade das faturas em formato PDF, ao menos para efeitos tributários, até ao final do ano de 2025.

Em suma, do conjunto normativo aplicável resulta que a obrigação de emissão de faturas eletrónicas estruturadas existe de forma imediata e plena para as grandes empresas desde 1 de janeiro de 2021, enquanto que as micro, pequenas e médias empresas (PME) apenas ficam vinculadas a essa obrigação a partir de 1 de janeiro de 2026. Até esta última data, as PME beneficiam de um regime transitório que lhes permite continuar a emitir faturas em formato PDF, sendo este formato, além disso, expressamente considerado válido como fatura eletrónica para efeitos fiscais pelo Orçamento do Estado para 2025.

II. APLICAÇÃO DO ENQUADRAMENTO NORMATIVO AO CASO CONCRETO

Tendo presente o regime jurídico exposto, importa, no presente caso, referir que se verifica que o contrato celebrado para o fornecimento de combustíveis contém uma cláusula expressa que impõe ao cocontratante a obrigação de emissão de faturas em formato eletrónico, nos termos do artigo 299.º-B do Código dos Contratos Públicos. Não obstante essa previsão contratual, o fornecedor emitiu sucessivas faturas em formato PDF, alegando dificuldades técnicas e impossibilidade de adaptação imediata do seu sistema de faturação ao modelo eletrónico estruturado.

A questão que se coloca consiste, assim, em determinar se a Junta de Freguesia pode ou não aceitar tais faturas

em formato PDF e proceder ao respetivo pagamento, sem violar o regime legal aplicável e as obrigações decorrentes do contrato.

Ora, como resulta do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação, o legislador consagrou um regime de transição que distingue expressamente entre grandes empresas e micro, pequenas e médias empresas (PME). As grandes empresas encontram-se obrigadas a emitir faturas eletrónicas desde 1 de janeiro de 2021. Para estas entidades, a utilização de faturas em PDF não encontra qualquer cobertura legal, constituindo incumprimento da lei e do contrato. Assim, caso o fornecedor em causa se qualifique como grande empresa, a Junta de Freguesia não pode aceitar as faturas em PDF apresentadas, devendo exigir a emissão de faturas eletrónicas conforme estipulado na legislação aplicável.

Diversamente, se o fornecedor se qualificar como micro, pequena ou média empresa, beneficia do prazo transitório previsto no n.º 4 do artigo 9.º do referido Decreto-Lei, pelo que apenas se encontra obrigado à emissão de faturas eletrónicas a partir de 1 de janeiro de 2026. Até 31 de dezembro de 2025, a emissão de faturas em PDF é admissível, não constituindo incumprimento legal, tanto mais que o artigo 114.º, n.º 3, da Lei do Orçamento do Estado para 2025, veio reforçar esta admissibilidade, determinando que, até essa data, as faturas em PDF são consideradas, para todos os efeitos fiscais, como faturas eletrónicas. Nesta hipótese, as faturas já emitidas pelo fornecedor devem ser aceites pela Junta de Freguesia e o respetivo pagamento deve ser processado.

A determinação do fornecedor, enquanto PME ou grande empresa, assume, por conseguinte, caráter absolutamente decisivo para o enquadramento jurídico da situação. A qualificação como PME permite a aceitação das faturas em PDF até ao termo de 2025, enquanto a qualificação como grande empresa implica a obrigatoriedade de emissão de faturas eletrónicas estruturadas desde 2021, inviabilizando a aceitação das faturas em PDF apresentadas.

III. CONCLUSÃO

Em face do exposto, conclui-se que a solução a adotar pela Junta de Freguesia depende diretamente da qualificação do cocontratante, ou seja:

1. Caso o fornecedor de combustíveis se qualifique como grande empresa, encontra-se legalmente obrigado, desde 1 de janeiro de 2021, a emitir faturas eletrónicas, nos termos do artigo 299.º-B do Código dos Contratos Públicos e do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação. A emissão de faturas em PDF não satisfaz os requisitos legais nem contratuais, constituindo incumprimento, pelo que a Junta de Freguesia não poderá proceder ao pagamento enquanto não forem emitidas faturas em conformidade com o legalmente exigido.

2. Por outro lado, caso o fornecedor se qualifique como micro, pequena ou média empresa, beneficia do prazo excecional previsto no n.º 4 do artigo 9.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação, pelo que apenas estará obrigado a emitir faturas eletrónicas a partir de 1 de janeiro de 2026. Até 31 de dezembro de 2025, as faturas emitidas em formato PDF devem ser aceites, não configurando incumprimento legal, sendo ainda expressamente consideradas, para efeitos fiscais, como faturas eletrónicas pelo artigo 114.º, n.º 3, da Lei n.º 45-A/2024. Nesta situação, a Junta de Freguesia poderá e deverá proceder ao pagamento das faturas apresentadas, sem prejuízo de alertar o fornecedor para a necessidade de adaptação do seu sistema de faturação até ao termo do prazo legal.

Relator: Rita Barata