# DECISÃO N.º 60 | 2026

TRIBUNAL DE CONTAS
SECÇÃO REGIONAL DOS AÇORES

Data: 10-09-2026
Processo: 10/2026

Relatora: Juíza Conselheira Cristina Flora

**DESCRITORES:** CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS — NULIDADE — FISCALIZAÇÃO PRÉVIA — PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA — PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL — RECUSA DE VISTO

**SUMÁRIO**


O procedimento pré-contratual seguido ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, em virtude de em anterior concurso público todas as propostas terem sido excluídas, tem de cumprir os requisitos previstos nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, não podendo o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos ser substancialmente alterados em relação ao fixado no anterior concurso.

Havendo uma alteração substancial das peças do procedimento em relação ao concurso anterior – especificamente, o aumento do preço base de tal modo que teria impedido a exclusão das propostas no concurso público inicial, deve a entidade adjudicante seguir o procedimento concursal adequado ao tipo e valor do contrato em causa.

Ao ser adotado o procedimento por consulta prévia, com preterição do concurso público, legalmente devido, tal implica a nulidade da deliberação de abertura do procedimento, e consequentemente, de todo o procedimento seguido até à sua adjudicação, o que se transmite ao contrato que dele resulte, o que, nos termos da alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, constitui motivo de recusa de visto do contrato.

## I – Relatório

1) Em 16-03-2026, o Município da Calheta (São Jorge) submeteu a fiscalização prévia o contrato para a execução da empreitada de obras públicas *Time Out Market da Calheta*, celebrado com a empresa Almério & Cordeiro, C.ª, L.da, com o preço de 824 084,67 euros e com o prazo de execução de 12 meses.

2) Na sequência das devoluções administrativa e duas devoluções jurisdicionais do processo de fiscalização prévia e dos esclarecimentos obtidos, foram elaborados Relatórios datados de 29-05-2024, 20-08-2026 e 01-09-2026, o último deles concretizando dúvidas quanto à concessão ou recusa de visto, atento o disposto no 44.º, n.º 3, alínea a), da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto - LOPTC.

3) Foi dada vista ao Ministério Público e aos assessores, nos termos e para efeitos do artigo 105.º, n.º 2, da LOPTC.

4) Em sessão ordinária semanal, com a assistência do Ministério Público e a participação dos assessores, cumpre apreciar e decidir, nos termos do artigo 105.º, n.º 1, *ex vi* artigo 106.º, n.º 1, ambos da LOPTC, conjugados com o artigo 73.º do Regulamento do Tribunal de Contas.

## II – Fundamentação fáctica

### II.1. Factos Provados

5) Dão-se como assentes, por provados, os seguintes factos relevantes para a decisão:

   a) O Município da Calheta apresentou a fiscalização prévia, pelo requerimento n.º 27/2026, de 16-03-2026, o contrato para a execução da empreitada de obras públicas *Time Out Market da Calheta*, com o preço de 824 084,67 euros, que foi celebrado na sequência de um procedimento concursal ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do Código dos Contratos Públicos (aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro - CCP).

   b) A abertura desse procedimento foi autorizada por deliberação da Câmara Municipal da Calheta, em reunião ordinária de 13-06-2026, com base no teor da informação interna n.º 815, de 05-06-2025, da Vice-Presidente da Câmara Municipal da Calheta, onde se lê como segue:

Considerando a extinção do Concurso Público n.º CP2/2025 – *Empreitada do Time Out Market Calheta*, com fundamento na exclusão das duas propostas apresentadas, por ultrapassarem o preço base do concurso, fixado em € 749.900,00, bem como a situação de outros três interessados nem terem chegado a apresentar propostas com a mesma justificação;

Atendendo a que se mantém o interesse na execução da empreitada *do Time Out Market,* que constituirá um importante marco turístico, pólo de desenvolvimento económico e espaço de vida comunitária do Concelho;

Considerando que, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea *b)*, do CCP, é permitida a abertura de um procedimento por consulta prévia ou ajuste direto quando em anterior concurso público todas as propostas tenham sido excluídas, se o valor do contrato for inferior aos limiares referidos nos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 474.º do mencionado diploma legal;

Considerando que o novo preço base será de € 845.000,00€ (oitocentos e quarenta cinco mil euros), representativo de um aumento de 12.7 % sobre o preço base do anterior procedimento, valor esse muito inferior ao liminar de € 5.382.000,00, previsto para os contratos de empreitada de obras públicas no *cit.* artigo 474.º, n.º 3, alínea *a)*, do CCP;

Atendendo que existe cabimento de verba para a execução do investimento, nos termos dos documentos financeiros que se anexam, para os anos de 2025 e 2026, devidamente previsto nos documentos previsionais plurianuais;

Solicita-se seja aberto um novo procedimento pré-contratual, que deverá ser de consulta prévia, com convite aos 2 concorrentes que apresentaram propostas, bem como aos 3 interessados que não chegaram a apresentar proposta, a saber:

- Victor Manuel Dias Fernandes;
- Almério e Cordeiro CA Lda;
- Sá Machado, Lda ;
- Frisinde - Equipamentos Industriais, Lda;
- Inves TRI, Unipessoal, Lda.

Mais se informa que, em cumprimento do regime previsto no artigo 24.º, n.º 2, do CCP, o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos, que constam em anexo, mantêm substancialmente inalterados os conteúdos do programa do procedimento e do caderno de encargos do anterior concurso público. Nestes termos, a consulta prévia não terá negociação e o critério de adjudicação mantém-se o mais baixo preço.

A presente abertura de procedimento observa o prazo dos 6 meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de propostas ou da decisão de exclusão de todas as propostas, caducando se, durante esse prazo, não for formulado convite à apresentação de proposta.

Considerando que todos os empreiteiros a convidar já conhecem as peças, designadamente o caderno de encargos e as respetivas especificações técnicas da empreitada, não tendo sido inclusivamente solicitados esclarecimentos ou apresentados erros e omissões, considera-se adequado um prazo de apresentação de propostas de dez dias.

> Por último, propõe-se seja mantido o mesmo júri do anterior concurso público, senhores Renato Moura (Presidente do Júri), Henrique Borba (1.º vogal) e Vanda Oliveira (2º vogal), como membros efetivos, e senhores Fernando Almada e Sofia Silveira, como membros suplentes.
>
> Com base no anteriormente exposto, solicita-se seja levado a reunião de Câmara Municipal, para deliberação, a abertura de procedimento de consulta prévia para execução da Empreitada *Time Out Market* Calheta, nos termos propostos.

c) Em consonância com essa deliberação do órgão executivo foi desenvolvido o procedimento CPG/1/2025, ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP, por consulta prévia, com um preço base de 845 000,00 euros.

d) O procedimento CPG/1/2025 correu na plataforma ACINGOV e do fluxo do procedimento consta que foi formalizado convite a cinco empresas (como proposto na informação técnica n.º 815, de 05-06-2025), as mesmas que haviam mostrado interesse no anterior concurso público;

e) Das empresas convidadas, apenas duas apresentaram proposta no procedimento CPG/1/2025, sendo que uma delas foi excluída por falta de apresentação de documentos obrigatórios;

f) Assim, a proposta de adjudicação recaiu sobre a outra proposta, apresentada por Almério & Cordeiro, C.ª, L.da, com a qual o Município celebrou o contrato apresentado a fiscalização prévia, com o preço de 824 084,67 euros.

g) O procedimento CPG/1/2025 ocorreu na sequência do procedimento por concurso público, CP2/2025, com o mesmo objeto (empreitada do *Time Out Market Calheta*), que tinha o preço base de 749 900, 00 euros;

h) Nesse procedimento CP2/2025 foram apresentadas duas propostas, a saber, uma proposta de 827 810,41 euros e outra de 843 194,78 euros;

i) Ainda no anterior procedimento CP2/2025 foram apresentadas duas declarações de não submissão de propostas por as empresas entenderem que o preço base era baixo, donde, as suas propostas iriam ser superiores e não válidas.

j) E, nesse procedimento por concurso público CP2/2025, foram excluídas todas as propostas, com fundamento em que o respetivo preço contratual ser superior ao preço base.

k) Em sede de devolução administrativa do processo de fiscalização prévia, por ofício de 26-03-2026, foi o Município questionado nos seguintes termos:

> 3) Esclareça como entende legalmente admissível ter adotado o procedimento por consulta prévia, subjacente ao contrato em análise, ao abrigo da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), tendo em conta que o referido artigo regula a opção pelo ajuste direto e não pela consulta prévia.
>
> 4) Remeta o Caderno de Encargos e o Programa do Concurso, bem como os relatórios de análise das propostas ou a informação subjacente à decisão de não adjudicação, relativos ao concurso público que antecedeu o procedimento de consulta prévia subjacente ao contrato em análise.
>
> 5) Na sequência da questão anterior, informe qual a data de exclusão das propostas no âmbito do referido concurso público, remetendo documentação comprovativa.

l) Pelo ofício de 21-05-2026, apresentado a coberto do requerimento de resposta n.º 40/2026, com a mesma data, foi respondido como segue:

> 3. Salvo o devido respeito, o artigo 24.º do Código dos Contrato Públicos (CCP), bem como os artigos seguintes, não determina a obrigatoriedade legal de escolher o ajuste direto para a formação do contrato.
>
> A regra geral de escolha do procedimento pré-contratual é a do valor do contrato (*cf.* artigo 18.º do CCP). Contudo, o legislador entendeu, nos artigos 24.º e *ss* do CCP, permitir uma escolha assente em critérios materiais, determinando os respetivos requisitos legais. A lei permite arredar a obrigatoriedade de procedimentos mais alargados, designadamente o concurso público, por existirem razões procedimentais, de interesse público, ou outras elencadas na lei, que lhe são superiores.
>
> Todavia, não só «*o facto de, nestes casos, ser permitida a adopção do procedimento de ajusto direto, não significa que a entidade adjudicante não possa optar por um procedimento mais exigente*»[1], como estas normas jurídicas estão enquadradas nos princípios administrativos e, de modo especial, nos princípios basilares da contratação pública, enumerados no artigo 1-A.º, n.º 1, do CCP, do qual emerge o da concorrência, igualdade e da tutela da confiança (artigo 1.º, n.º 4, CCP).
>
> Ora, se no concurso público precedente tinham sido apresentadas 2 propostas (ambas excluídas por ultrapassarem o preço base) e se havia registo na plataforma eletrónica de outras 3 empresas interessadas, pese embora o Município tivesse a prerrogativa legal de escolher o cocontratante (o destinatário do convite do ajuste direito), foi entendido levar ao conhecimento de todos os anteriores interessados a decisão de aumentar o preço base. A escolha da consulta prévia permitiu uma participação mais alargada e com maior possibilidade de alcançar um preço competitivo. Desta

[1] In Jorge Andrade da Silva, CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS – Comentado e Anotada, em anotação ao artigo 24.º, Almedina.

forma, não foi favorecida uma empresa em prol das demais, mesmo por a entidade pública ter sentido dificuldade em justificar a escolha de um empreiteiro em concreto, em prejuízo dos demais, preferindo abrir o procedimento a uma efetiva concorrência junto das empresas que tinham manifestado interesse na execução da empreitada.

4. Remete-se, relativamente ao concurso público precedente, o Caderno de Encargos e o Programa do Concurso, bem como os relatórios de análise das propostas e relatório final subjacente à decisão de não adjudicação (docs 4.1 a 4.4).
5. A notificação da exclusão das propostas ocorreu no dia 02.07.2025, conforme *print* da plataforma ACINGOV (doc 5).

m) Na sequência da análise feita à resposta inicialmente apresentada, foi proferido despacho de devolução jurisdicional, em sessão diária de visto de 01-06-2026, tendo o Município sido instado a responder às seguintes questões:

4. Esclareça se foi assegurado o cumprimento das condições formais para o desenvolvimento de um procedimento ao abrigo do disposto no artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP, especificamente o previsto nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, remetendo documentação comprovativa.
5. Especificamente, esclareça em que medida considera que o aumento do preço base nos sucessivos procedimentos (de 749 900,00 euros no concurso público para 845 000,00 euros no ajuste direto) cumpre com o disposto no artigo 24.º, n.ºs 2 e 3 e do CCP.
6. Se a resposta às duas questões anteriores for negativa, esclareça como entende ser possível o procedimento seguido, tendo presente o previsto no artigo 284.º, n.º 2, do CCP, e as consequências previstas na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

n) Tendo apresentado a seguinte resposta, pelo ofício de 12-08-2026, a coberto do requerimento n.º 73/2026, de 17-08-2026, nos seguintes termos:

4. Confirma-se que, em nosso entendimento, encontravam-se reunidas as condições formais à escolha do ajuste direto, permitido pelo artigo 24.º do Código dos Contrato Públicos (CCP), para formação do contrato, aqui inclusivamente convertido num procedimento concorrencial de consulta prévia a 5 entidades, com o envio de convites aos 2 concorrentes que tinham apresentado propostas de valor superior ao preço base no anterior concurso público n.º 2/2025, assim como às outras 3 empresas registadas no ACINGOV.

   Na sequência da revogação do anterior concurso público, por exclusão de todas as propostas, verificou-se que: ***i)*** o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos do ajuste direto não foram substancialmente alterados em relação ao programa do procedimento e ao caderno de encargos do anterior concurso, conforme se verifica pela consulta das peças já em posse da SRATC: as especificações técnicas, o projeto da empreitada e as demais peças do procedimento são idênticas, tendo apenas ocorrido uma atualização do preço base, a fim de tornar apelativo o procedimento e obter efetivas propostas para a execução do contrato. A consulta prévia não foi objeto de negociação e o critério de adjudicação manteve-se no mais baixo preço. Refira-se, ainda que, nos concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação sem publicidade no *Jornal Oficial da União Europeia*, a lei consagra a possibilidade de ajuste direto independentemente do fundamento de exclusão das propostas ou as candidaturas. Por outro lado, ***ii)*** o prazo de seis meses também foi observado uma vez que foi na mesma reunião, de 13.06.2025, que se deliberou a revogação do concurso público n.º 2/2025 e a abertura do novo procedimento (documentos já em posse da SRATC).

5. Determina o artigo 24.º, n.º 3, do CCP que «(…) *considera-se que o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos do ajuste direto são substancialmente alterados quando as alterações tivessem sido suscetíveis de impedir a falta de apresentação ou a exclusão de todas as candidaturas ou de todas as propostas no anterior concurso, nomeadamente por envolverem a ou de requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira.*

   A alteração de preço introduzida não altera requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira nem modifica aspetos da execução do contrato suscetíveis de excluir todas as propostas do anterior concurso.

   O Tribunal questiona especificamente se novo preço base, se inicialmente constante do caderno de encargos original, teria permitido admitir outros proponentes ou aceitar propostas diferentes.

   Esta questão é de difícil análise e ainda mais difícil de prova. Contudo, os factos enquadradores do procedimento conferem pistas que permitem considerar que a concorrência não foi coartada.

   Conforme se viu, o preço base do CP2/2025 era de € 749.900,00, tendo sido apresentadas duas propostas com preço de € 843.194, 78 e € 827.810,41 (cf relatório final do CP 2/2025 – doc 4.4).

   Em primeiro lugar, todos os concorrentes que participaram no procedimento anterior, ou que meramente manifestaram intenção de participar, foram novamente, em igualdade de circunstâncias, chamados para o novo procedimento.

   Por outro lado, verificou-se que dois empreiteiros não se coibiram de manifestar o seu interesse no concurso, mesmo com apresentação de preços superiores, bem sabendo que as respetivas propostas iriam ser excluídas.

   É necessário referir que o mercado de empreitadas públicas na ilha de S. Jorge é extremamente reduzido, sendo muito poucas e sempre as mesmas as empresas que se candidatam, por exigências de estaleiros e trabalhadores, que não é economicamente viável trazer do exterior. A existência de concursos públicos, mesmo com publicação em *Jornal Oficial da União Europeia*, que ficam desertos é a norma, situação que se veio a agravar depois da crise sísmica em 2022[1].

   O projeto que foi posto a concurso era de 2024, pelo que a entidade adjudicante compreendeu a resposta do mercado e a necessidade de atualização do preço base (cerca de 12%) para efeitos de conseguir propostas ao procedimento.

   Conforme refere Jorge Andrade da Silva, no comentário ao artigo 24.º do CCP[2], «*está fora de hipótese considerar que o advérbio "substancialmente" foi aplicado para exprimir um conceito quantitativo da alteração, caso em que seria de todo arbitrária e inaceitável a fixação de um limite. Trata-se antes de impor um limite qualitativo à alteração: se o caderno de encargos é alterado no que tem de substancial, trata-se de um novo contrato a celebrar (…) a disposição não impede que sejam introduzidas alterações no caderno de encargo, o que a disposição legal proíbe são as alterações "demasiado importantes", isto é, as que alterem o conteúdo obrigacional que resulta do caderno de encargos que foi patenteado. É, parece, o que a disposição pretende significar com o requisito de não serem modificados "os parâmetros base do caderno de encargos"*».

[1] A este respeito veja-se, entre outros, os concursos públicos que ficaram desertos: da CMCalheta – Empreitada de qualificação ambiental e gestão dos recursos naturais da Ponta de São Lourenço, deserto nas duas vezes, mesmo com aumento do preço base (Anúncio de procedimento n.º 837/2025, DR, II, de 14.01.205 e Anúncio n.º 451/2025, JORAA, de 14.08.2025), mas também no Governo Regional, designadamente pela Direção Regional das Obras Públicas e Transportes Terrestres: Empreitada de remodelação da envolvente/cobertura em chapa metálica da aerogare do aeródromo da ilha de São Jorge (Anúncio de procedimento n.º 26083/2024, DR., II, de 03.12.2024), deserto; CP/24/2024/DROP Empreitada de muro de proteção adjacente à estrada, Lajido da Criação Velha, Pico (anúncio n.º 270/2024, JORAA, de 09.07.2024), deserto; Empreitada de reparação da Escola Secundária Manuel de Arriaga, Horta (Anúncio de procedimento n.º 9019/2023, DR, II, de 01.06.2023), deserto.

[2] *Cfr.* Código dos Contratos Públicos, Comentado e Anotado, Almedina, 3.ª ed. (a fls. 123-124).

Ainda assim e, salvo o devido respeito, a alteração em 12 % do preço base situa-se inclusivamente aquém do limite previsto no artigo 70.º, n.º 6, do CCP, que permite, dentro de um conjunto de situações, a adjudicação a «*propostas que apenas tenham sido excluídas com fundamento na alínea d) do n.º 2* [preço contratual seria superior ao preço base] *e cujo preço não exceda em mais de 20 /prct. o montante do preço base*».

Do que vem referido, reitera-se que é reduzida a possibilidade real da modificação ter lesado a proteção da concorrência do mercado e do interesse dos potenciais proponentes, porquanto se assegurou que o procedimento fosse extensivo, sem exceção, a todos os empreiteiros que tinham manifestado o mínimo interesse no concurso.

6. A resposta às duas questões precedentes não foi negativa, pelo que se fica comprometida a resposta à presente questão. Em todo o caso, sempre se dirá que a redação do mencionado artigo 284.º, n.º 2, do CCP determina que «*Os contratos são nulos quando se verifique algum dos fundamentos previstos no presente Código, no artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo ou em lei especial*», norma que exemplifica, nas subsequentes alíneas *a)* e *b)*, situações nas quais, designadamente, se pode concretizar este desvalor jurídico. Uma vez que não foi feita menção às alíneas, afigura-se que o enquadramento jurídico da alegada nulidade se situa no corpo da norma. Porém, mas na vossa comunicação não existe a identificação de qual dos segmentos da norma é passível de cominar com a nulidade o contrato escrito.

Dito por outras palavras, a norma ínsita no artigo 284.º, n.º 2, do CCP tem que ser concatenada com uma segunda norma, seja do CCP, ou do artigo 161.º do CPA ou ainda de norma prevista em lei especial. No caso concreto, a comunicação não apresenta que segunda norma seja esta, na qual se encontre determinada a nulidade do contrato. Sem esta informação, não pode ser corretamente exercida a pronúncia por parte da entidade.

De resto, importa sublinhar que a regra constante do artigo 284.º, n.º 1, do CCP é a mera anulabilidade para os contratos celebrados com ofensa de princípios ou normas injuntivas.

Neste sentido, existe uma jurisprudência estabilizada no sentido de considerar que um alegado incumprimento das regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial é cominado com a anulação do procedimento e não com a nulidade. É esta a jurisprudência administrativa portuguesa. A este propósito, veja-se o regime dos artigos 100.º e *ss* do CPTA, que regulamentam a impugnação dos processos do contencioso pré-contratual, nomeadamente o artigo 101.º que determina como prazo para intentar a ação um mês (inclusivamente mais restrita que os 90 dias dos atos anuláveis), reconhecendo não se tratar de uma nulidade, essa não está sujeita a prazo, conforme artigo 58.º, n.º 1, do CPTA.

Também na jurisprudência do Tribunal de Contas, se não unanime, mas estável, o incumprimento do procedimento concorrencial é reconhecido como passível de alterar o resultado financeiro e, nesta medida, fundamento de concessão de visto com recomendação ou recusa, nos termos respetivos e conjugados do artigo 44.º, n.º 3, alínea *c)*, e n.º 4, da LOPTC. Não a recusa de visto por via da nulidade do contrato.

Neste sentido, veja-se o Acórdão n.º 40/2024, 1.ª S-SS, de 29.10.2024 (Proc. n.º 1862/2024), em que foi relator o Conselheiro Nuno Miguel Coelho, no qual, relativamente ao recurso a um ajuste direto com fundamento no artigo 24.º, n.º 1, al. *a)*, do CCP, num contrato de aquisição de refeições, ao invés da adoção do concurso público, o Tribunal não considerou provados o conjunto dos requisitos legais da citada norma. Contudo, e bem, não validou o incumprimento do procedimento concorrencial com a nulidade do contrato, antes referindo que «*26. Certo é que, no que respeita à matéria em causa, sempre seria de entender ocorrerem os pressupostos que, não obstante a verificação da ilegalidade prevista no Art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC, permitiriam a prolação de decisão de concessão de visto, mediante a formulação de "recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades", em conformidade com o disposto no n.º 4 do citado Art.º 44.º da mesma LOPTC. 27 Ao contrário do que se passa com a questão seguinte atinente à inexistência de dotação orçamental, que, por via desta repercussão, será fundamento de recusa de visto e, nessa medida, torna prejudicada a abordagem daquela questão relativa aos pressupostos de recurso ao ajuste direto (um procedimento não concorrencial)*».

No mesmo sentido, acórdão 44/2024 – 26.nov – 1ªS/SS, de 26.11.2024 (Proc. n.º 1802/2024), em que foi relator o Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos: «*82. Em causa está matéria objeto de jurisprudência estabilizada deste Tribunal, nomeadamente, no acórdão n.º 17/2024, da 1.ª S/SS, ou no acórdão n.º 3/2023, 1.ªS/SS, de 17/1 (...) 83. Continua: "Segundo jurisprudência pacífica deste TdC, verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no Art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC quando no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.". 84. Conclui: "A ponderação judicial prevista no n.º 4 do Art.º 44.º da LOPTC (sobre se a concreta violação da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC deve determinar a recusa do visto ao contrato) tem uma dimensão holista no sentido em que envolve um juízo sobre dimensões gerais e concretas relevantes (para a situação concreta) e pelos princípios da adequação e proporcionalidade, em particular, graus de lesão do interesse público e da ilegalidade*».

É este juízo que se solicita sobre o presente processo e a confirmação que, na situação concreta, mesmo que se considere que a alteração do preço base alterou substancialmente as peças do concurso, que não acompanhamos, mas que – ainda assim – seja concedido o visto com recomendação, porquanto não há precedente de recomendação ao Município sobre esta questão; foram efetivamente respeitados os princípios da igualdade de tratamento de concorrentes e da transparência da

entidade adjudicante, assegurando-se uma concorrência, inclusivamente maior do que a normalmente existe no mercado das empreitadas de obras públicas na ilha de S Jorge. Tendo o mercado demonstrado que o preço base estava abaixo dos custos reais, a entidade pública deliberou convidar os potenciais proponentes a apresentarem proposta, não tendo sido o recurso a este procedimento de consulta suscetível de provocar uma distorção da concorrência.

Mesmo o acórdão n.º 1/2026, 1.S-SS, de 06/01/2026 (Processo: 2549/2025), em que foi relator o Conselheiro António Martins, a preocupação que subjaz na norma do artigo 24.º, n.º 1, alínea a), do CCP, é apresentada nos seguintes termos: «*50. Esta exigência legal é facilmente compreensível, tendo por objetivo evitar que se falseie a concorrência – caso fossem permitidas alterações substanciais aos termos do concurso, empresas que poderiam ter apresentado proposta e não o fizeram ou proponentes que poderiam ter apresentado proposta em moldes muito diferentes seriam afastados, abrindo-se a porta a conluios com vista à celebração de ajustes diretos previamente acordados*». Ora esta preocupação não se verifica *in casu*, pois tudo foi feito por forma a se evitar conluios para ajustes diretos previamente acordados, na medida em que a todos foi dado igual conhecimento do novo procedimento e a todos se solicitou novas propostas, em número de interessados (5) muito superior aos que normalmente apresentam propostas a procedimentos concursais.

> Relativamente a este último arresto, não se acompanha o iter da respetiva fundamentação, uma vez que é o CCP, e não o CPA, o diploma que regula a disciplina aplicável à contratação pública e ao regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, revestido a forma de norma especial em relação ao CPA. Assim, se for entendido que se verificou uma utilização incorreta do artigo 24.º do CCP, esta ofensa de norma injuntiva reflete-se com a anulabilidade do contrato, nos termos expressos no artigo 284.º, n.º 1, do CCP. A disciplina das normas do artigo 161.º do CPA, prevista *ex vi* artigo 284.º, n.º
>
> 2, do CCP, referem-se à invalidade de *atos administrativos* e não de *contratos* nem dos respetivos procedimentos pré-contratuais, fazendo sentido o seu recurso, por exemplo, numa situação em que o ato de adjudicação num Município tivesse sido tomado por um membro do Governo da República, praticado sob coação física ou sob coação moral, ou noutra das situações elencadas na citada norma.

o) Considerando que o Município comunicou não estar devidamente esclarecido sobre o teor da devolução jurisdicional de 01-06-2026, em sessão diária de visto de 24-08-2026, foi novamente decidido devolver o processo, sendo a entidade questionada nos seguintes termos:

> Em cumprimento do despacho proferido em sessão diária de visto, de 24-08-2026, foi decidido devolver o contrato em apreço ao Município da Calheta, nos seguintes termos:
>
> 1) **Insiste-se para que a Entidade esclareça** como entende possível ter sido seguido um procedimento ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, **considerando** as exigências previstas nos n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, **tendo presente** que o n.º 2 do artigo 284.º do CCP prevê que são nulos os contratos em que, entre outros, se verifique algum dos fundamentos previstos no artigo 161.º do CPA, destacando-se, neste âmbito, o previsto na alínea l) do seu n.º 1, e a consequência prevista na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, bem ainda que:
>
> a. No âmbito do concurso público n.º 02/2025 não resultou qualquer adjudicação por os preços propostos serem superiores ao preço base, e por não estarem preenchidos os requisitos para recurso à possibilidade legalmente prevista no n.º 6 do artigo 70.º do CCP;
>
> b. O Município manteve o interesse na execução da empreitada em causa, no entanto, não abriu um novo concurso público (cf. artigo 19.º, alínea b), do CCP);
>
> c. Escolheu seguir um procedimento ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP, tendo alterado o preço base do procedimento, num aumento de 12,7 % em relação ao preço base do concurso público inicial (passando de 749 900,00 euros para 845 000,00 euros);
>
> d. O único elemento alterado, relativamente ao concurso público inicial, foi o preço base, no aumento referido de 12,7 % em relação ao preço base do concurso público, o que configura uma alteração substancial das peças inicialmente apresentadas a concurso público, o que é suscetível de ser incompatível com o previsto no artigo 24.º, n.º 1, alínea b), n.º 2 e n.º 3, do CCP.
>
> e. E pode configurar uma preterição do procedimento legalmente devido, implicando a nulidade do contrato outorgado na sua sequência (cf. artigo 284.º, n.º 2, do CCP, conjugado com o artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA).

p) Pelo ofício de 31-08-2026, remetido a coberto do requerimento n.º 76/2026, com a mesma data, o Município respondeu nos seguintes termos:

1. Na segunda e anterior devolução do processo, a vossa comunicação não identificava com que segunda norma deveria o artigo 284.º, n.º 2, do CCP ser conjugado, para que fosse possível cominar com a nulidade o contrato escrito em sindicância, impossibilitando uma cabal pronúncia por parte da entidade fiscalizada. Agora é expresso por V. Ex.as que a segunda norma é a alínea *l)*, do n.º 1 do artigo 161.º do CPA: «*preterição total do procedimento legalmente exigido*».

   Conforme extensamente explanado nos dois anteriores ofícios, cujo teor nos dispensamos de repetir, foi entendimento da entidade fiscalizada que se encontravam reunidas as condições formais à escolha do ajuste direto, permitido pelo artigo 24.º do CCP, para formação do contrato. Neste particular, a primeira pronúncia justificou o facto de o procedimento ser, na realidade, um procedimento concorrencial de consulta prévia a 5 entidades, com o envio de convites à participação aos 2 concorrentes que tinham apresentado propostas de valor superior ao preço base no anterior concurso público n.º 2/2025, assim como às outras 3 empresas registadas no ACINGOV. Recorda-se que, na

   vossa 1.ª devolução nada foi mencionado sobre nulidade do contrato, sendo questionado nesta matéria, tão-só, a razão do ajuste direto não ser apenas com consulta a uma única entidade.

   Do conjunto dos requisitos constantes da lei, que permitem um ajuste direto sem qualquer concorrência, o único que está agora a ser questionado diz respeito à alteração do preço base e se o mesmo é suscetível de constituir uma «*substancial alteração*» às peças do concurso público precedente, nos termos do artigo 24.º, nos 2 e 4, do CCP.

   Até à data, o CCP já sofreu 22 alterações legislativas. Afigura-se que, caso o legislador considerasse que o conceito se preencheria com qualquer alteração quantitativa ao preço base já a teria adicionado aos demais exemplos que constam na parte final do artigo 24.º, n.º 3, do CCP. Por outro lado, encontram-se exemplos no CCP, como seja o seu artigo 70.º, n.º 6, que permite defender que um aumento de 12,7%, inferior aos 20% da norma, não preenche o conceito de alteração substancial.

   Em todo o caso, conforme exposto na pronúncia anterior, o procedimento adotado – de consulta às 5 empresas de construção civil inscritas neste procedimento na plataforma – foi realizado em concorrência. Existiu um primeiro concurso público com as publicações legalmente exigidas, ao qual se candidataram ou apenas se inscreveram na plataforma as empresas interessadas. O mercado de empreitadas públicas na ilha de S Jorge é extremamente reduzido, sendo muito poucas e sempre as mesmas, as empresas que se candidatam, por exigências de estaleiros e trabalhadores, que não é economicamente viável trazer do exterior, sendo feita prova do facto de ser recorrente os concursos públicos desertos, tanto em empreitadas das autarquias locais como do próprio Governo Regional, termos em que a participação de 5 empreiteiros já corresponde a uma concorrência acima do que normalmente existe num concurso público.

Contudo, mesmo que se considere, para efeitos de raciocínio, que não estavam reunidas as condições do artigo 24.º do CCP – e tenha-se em consideração que a norma está construída para justificar o convite a apenas uma entidade, o que não foi o caso – e necessária a repetição do concurso público, a preterição de um procedimento de contratação pública não pode ser cominada simultaneamente com a anulação ou com a nulidade, sempre no âmbito do mesmo enquadramento jurídico, consoante o magistrado responsável pelo processo ou consoante a jurisprudência ser administrativa ou do Tribunal de Contas, sob pena de existir uma gravíssima situação de falta de estabilidade jurídica e tutela da confiança.

Se não, vejamos. Na jurisprudência administrativa portuguesa todos os dias são anuladas adjudicações, por preterição das normas injuntivas do CCP, designadamente das que assentam no princípio da concorrência, não se tendo conhecimento de um único caso de declaração de nulidade. O regime processual do CPTA é consentâneo com a anulabilidade, *v.g.*, o prazo de 1 mês para intentar a ação de impugnação dos processos do contencioso pré-contratual (artigo 101.º), sob pena de convalidação da invalidade; distinto da norma do artigo 58.º, n.º 1, que determina que a impugnação de uma nulidade não está sujeita a qualquer prazo.

Ora, este exemplo processual conjuga-se com o regime da anulabilidade do artigo 163.º, n.º 3, do CPA, que apenas permite que seja invocado o vício durante determinado prazo, findo o qual o ato anulável se convalida na ordem jurídica.

Por outro lado, o legislador determinou no artigo 283.º, n.º 1, que um contrato pode ser nulo, «*se a nulidade do ato procedimental em tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo*», invalidade que não pode ocorrer no caso presente uma vez que não existiu qualquer ação de impugnação dos processos do contencioso pré-contratual ou mesmo o mero exercício de garantia graciosa.

No âmbito do CCP, a anulação também é o regime regra, conforme artigo 284.º, n.º 1, do CCP, que determina a mera anulabilidade para os contratos celebrados com ofensa de princípios ou normas injuntivas e também do artigo 283-A.º, sob a epígrafe *Anulabilidade de contratos com fundamento em vícios procedimentais*, cujo n.º 1 define como regra que «*os contratos são anuláveis*», anulabilidade consequente do contrato que pode ser desconsiderada «*quando, ponderados os interesses públicos e privados em presença e a gravidade da ofensa geradora do vício do ato procedimental em causa, a anulação do contrato se revele desproporcionada ou contrária à boa-fé*», conforme artigo 283.º, n.º 4, todos do CCP.

De resto, é no CCP e não no CPA que se deve encontrar o regime enquadrador de uma eventual preterição do procedimento legal, tendo presente a finalidade de cada um dos códigos.

A Parte II do CCP, designadamente as regras de escolha dos procedimentos correspondem a normas injuntivas, devendo ser esse o desvalor jurídico em caso de incumprimento, vício consequente ao contrato.

Este é o sentido da jurisprudência do Tribunal de Contas constante no Acórdão n.º 40/2024, 1.ª *S-SS*, de 29.10.2024 (Proc. n.º 1862/2024), em que foi relator o Conselheiro Nuno Miguel Coelho, no qual, relativamente ao recurso a um ajuste direto com fundamento no artigo 24.º, n.º 1, al. a), do CCP, num contrato de aquisição de refeições, ao invés da adoção do concurso público, o Tribunal não considerou provados o conjunto dos requisitos legais da citada norma. Contudo, e bem, não validou o incumprimento do procedimento concorrencial com a nulidade do contrato, antes referindo que «*26. Certo é que, no que respeita à matéria em causa, sempre seria de entender ocorrerem os pressupostos que, não obstante a verificação das ilegalidade prevista no Art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC, permitiriam a prolação de decisão de concessão de visto, mediante a formulação de "recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades", em conformidade com o disposto no n.º 4 do citado Art.º 44.º da mesma LOPTC*».

No mesmo sentido, veja-se o acórdão 44/2024 – 26.nov – 1ªS/SS, de 26.11.2024 (Proc. n.º 1802/2024), em que foi relator o Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos: «*82. Em causa está matéria objeto de jurisprudência estabilizada deste Tribunal, nomeadamente, no acórdão n.º 17/2024, da 1.ª S/SS, ou no acórdão n.º 3/2023, 1.ªS/SS, de 17/1 (...) 83. Continua: "Segundo jurisprudência pacífica deste TdC, verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no Art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC quando no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.". 84. Conclui: "A ponderação judicial prevista no n.º 4 do Art.º 44.º da LOPTC (sobre se a concreta violação da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC deve determinar a recusa do visto ao contrato) tem uma dimensão holista no sentido em que envolve um juízo sobre dimensões gerais e concretas relevantes (para a situação concreta) e pelos princípios da adequação e proporcionalidade, em particular, graus de lesão do interesse público e da ilegalidade*».

Sabemos que esta jurisprudência não é unanime e que sobre a mesma questão de facto e no mesmo enquadramento jurídico o Tribunal de Contas consegue defender entendimentos distintos.

Contudo, mesmo que se considere que a alteração do preço base é passível de alterar substancialmente as peças do concurso, que não acompanhamos, solicita-se que seja concedido o visto com recomendação, porquanto o procedimento efetivamente realizado assentou numa concorrência efetiva entre as empresas que, no âmbito de um concurso público anterior, tinham manifestado interesse ou apresentado proposta, não se verificando uma *preterição total do procedimento legalmente exigido*. Foram efetivamente respeitados os princípios da igualdade de tratamento de concorrentes e da transparência da entidade adjudicante, assegurando-se uma concorrência real, inclusivamente maior do que a normalmente existe no mercado das empreitadas de obras públicas na ilha de S Jorge.

Concorrem ainda para fundamentar uma concessão de visto com recomendação o facto de não haver precedente de recomendação ao Município sobre esta questão;

Por outras palavras, não se verificou uma situação de ajuste direto com convite a um único empreiteiro, como enquadra e permite o artigo 24.º do CCP, antes um procedimento de consulta aos 5 empreiteiros que se encontravam inscritos no anterior concurso público, devidamente publicitado e cujas peças não foram alteradas com exceção do preço base, pelo que o recurso à disciplina da alínea *l)*, do n.º 1 do artigo 161.º do CPA: «*preterição total do procedimento legalmente exigido*» não tem cabal enquadramento.

A nulidade corresponde a um grave incumprimento ou ofensa a um interesse de tal forma grave que a ordem jurídica recusa o reconhecimento de efeitos jurídicos, ainda que tal possa postergar interesses públicos ou privados, que de outro modo poderia justificar a manutenção.

Tal não é o caso, a concorrência enquanto princípio basilar do concurso público foi, ainda que de uma forma mitigada, concretizada no envio de convite a 5 empreiteiros que tinham demonstrado interesse pela execução da obra, pelo que o desvalor da preterição do procedimento não foi ***total***, não tendo existido ou sido criadas condições para que viesse a ocorrer «*conluios com vista à celebração de ajustes diretos previamente acordados*», conforme critério constante do acórdão n.º 1/2026, 1.S-SS, de 06/01/2026 (Processo: 2549/2025).

O Município mantém interesse na realização da obra e a proposta do cocontratante está estável, tem um preço obtido em concorrência, sendo que a repetição de procedimento teria como consequência a necessidade de voltar a aumentar o preço base, para se assegurar que o procedimento não voltasse a ficar deserto, pelo que – também por esta via – o interesse financeiro é no sentido da concessão do visto com recomendação, nos termos respetivos e conjugados do artigo 44.º, n.º 3, alínea *c)*, e n.º 4, da LOPTC.

## II.2. Factos Não Provados

Não existem factos não provados que relevem para a decisão.

## II.3. Motivação da matéria de facto

No que respeita à matéria de facto dada como provada, o juízo probatório fundou-se na prova documental apresentada pelo requerente e que se encontra junta ao processo, bem como nas informações prestadas em sede de devoluções administrativa e jurisdicionais, sendo certo que cabe às entidades fiscalizadas o ónus de alegar e provar o preenchimento dos requisitos legais para a obtenção de visto, face ao disposto no artigo 81.º, n.º 1, da LOPTC.

## III – Fundamentação jurídica

6) O Município da Calheta submeteu a fiscalização prévia, por requerimento de 16-03-2026, o contrato para a execução da empreitada de obras públicas *Time Out Market da Calheta*, celebrado com a empresa Almério & Cordeiro, C.ª, L.da, com o preço de 824 084,67 euros e com o prazo de execução de 12 meses, que foi outorgado a 06-10-2025.

7) A primeira devolução do contrato foi feita pelo serviço de apoio da SRATC, na sequência da verificação preliminar do processo, para posteriores diligências instrutórias (cf. n.º 1 do artigo 82.º da LOPTC), visando esclarecer dúvidas iniciais e permitir que o processo tenha a mais completa instrução possível.

8) Na sequência da análise jurídica feita à documentação e esclarecimentos compilados, foram elaborados três relatórios pelo serviço de apoio da SRATC nos quais se suscitaram dúvidas quanto à eventual recusa de visto nos termos do disposto no artigo 44.º, n.º 3, alínea a), da LOPTC, tendo o contrato sido devolvido jurisdicionalmente no sentido de garantir o mais amplo exercício do contraditório pela entidade fiscalizada.

### III.1. Alteração do preço base como alteração (substancial) das peças do procedimento

9) Conforme resulta dos autos, e com relevância para a decisão, por deliberação da Câmara Municipal da Calheta, de 13-06-2026, foi deliberado autorizar a abertura do procedimento para contratar a execução da empreitada de obras públicas *Time Out Market da Calheta*. Sendo que o Município escolheu seguir um procedimento concursal ao abrigo do artigo 24.º, n.º 1, alínea b), do CCP, ou seja, um procedimento por consulta prévia, por todas as propostas terem sido excluídas no anterior concurso público.

10) Importa destacar que o artigo 24.º do CCP dispõe o seguinte, com relevo para a análise em causa:

Artigo 24.º

***Escolha do ajuste directo para a formação de quaisquer contratos***

1 - Qualquer que seja o objecto do contrato a celebrar, pode adoptar-se o ajuste directo quando:

a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum concorrente tenha apresentado proposta, todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento na primeira parte da alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º, nenhum candidato se haja apresentado, ou todas as candidaturas tenham sido excluídas com fundamento nas alíneas c), j) ou l) do n.º 2 do artigo 184.º;

b) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação para a formação de contratos de valor inferior aos limiares referidos nos n.os 2, 3 ou 4 do artigo 474.º, consoante o caso, todas as propostas ou todas as candidaturas tenham sido excluídas;

c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante;

d) As prestações que constituem o seu objecto se destinem, a título principal, a permitir à entidade adjudicante a prestação ao público de um ou mais serviços de telecomunicações;

e) As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões:

i) O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico;

ii) Não exista concorrência por motivos técnicos;

iii) Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual.

f) (Revogada.)

2 - Nos casos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1:

a) O convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos do ajuste direto não podem ser substancialmente alterados em relação ao programa do procedimento e ao caderno de encargos do anterior concurso;

b) A decisão de escolha do ajuste direto só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou de propostas ou da decisão de exclusão de todas as candidaturas ou propostas, caducando se, durante esse prazo, não for formulado convite à apresentação de proposta.

3 - Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, considera-se que o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos do ajuste direto são substancialmente alterados quando as alterações tivessem sido suscetíveis de impedir a falta de apresentação ou a exclusão de todas as candidaturas ou de todas as propostas no anterior concurso, nomeadamente por envolverem a modificação de aspetos da execução do contrato ou de requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira.

(...)

11) As alíneas do n.º 2 do artigo 24.º, apresentam os limites legais da escolha por esse tipo de procedimento (inexistência de uma alteração substancial das peças do procedimento e um prazo de seis meses entre os dois procedimentos), e o seu n.º 3 dispõe que existe alteração substancial das peças do procedimento quando as alterações incluídas tivessem sido suscetíveis de impedir a exclusão de todas as candidaturas no anterior concurso.

12) Assim, resta ponderar se o Município da Calheta preencheu os requisitos legalmente previstos para prosseguir com este tipo de procedimento.

13) Não existem dúvidas que o concurso público anteriormente tramitado apresentava igual objeto, nem que tal concurso não foi adjudicado por todas as propostas apresentadas terem preço superior ao preço base (preenchendo-se a previsão da alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP);

14) Tal como o facto de a decisão de escolha da consulta prévia cumprir com o prazo de seis meses a contar da decisão de exclusão de todas as propostas (cf. alínea b) do n.º 2 do artigo 24.º do CCP), já que essas deliberações ocorreram concomitantemente na reunião da Câmara Municipal da Calheta, de 13-06-2026, na sequência da aprovação da informação interna n.º 815, de 05-06-2025 (cf. ofício de resposta de 12-08-2026, no seu ponto 4.).

15) Resta, portanto, verificar o cumprimento do requisito de inexistência de uma alteração substancial do convite à apresentação de propostas e do caderno de encargos do procedimento por consulta prévia, em relação às peças do procedimento inicial, cf. alínea a) do n.º 2 do artigo 24.º do CCP, tendo presente a exigência do n.º 3, do mesmo artigo.

16) Neste âmbito, e tendo presente a matéria de facto dada como provada, sintetizam-se os procedimentos do seguinte modo:

| Procedimento concursal anterior | Atual procedimento, na origem do contrato em análise |
|---|---|
| Concurso público | Nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do CCP<br>(consulta prévia) |
| Preço base: 749 900,00 euros | Preço base: 845 000,00 euros<br>(12,7 % superior ao procedimento anterior) |
| 5 interessados<br>✓ Victor Manuel Dias Fernandes<br>✓ Almério e Cordeiro, C.ª, L.da<br>✓ Sá Machado, L.da;<br>✓ Frisinde – Equipamentos Industriais, L.da<br>✓ Inves TRI, Unipessoal, L.da | 5 convidados<br>✓ Victor Manuel Dias Fernandes<br>✓ Almério e Cordeiro, C.ª, L.da<br>✓ Sá Machado, L.da;<br>✓ Frisinde – Equipamentos Industriais, L.da<br>✓ Inves TRI, Unipessoal, L.da |
| Propostas apresentadas (2, não válidas):<br>✓ Victor Manuel Dias Fernandes<br>(827 810,41 euros)<br>✓ Almério e Cordeiro, C.ª, L.da<br>(843 194,78 euros) | Propostas apresentadas (2):<br>✓ Victor Manuel Dias Fernandes<br>(excluída por falta de apresentação de documentos previstos no convite)<br>✓ Almério e Cordeiro, C.ª, L.da<br>(824 084,67 euros) |
| 3 declarações de não apresentação de proposta<br>✓ Sá Machado, L.da<br>✓ Frisinde – Equipamentos Industriais, L.da<br>✓ Inves TRI, Unipessoal, L.da | ——— |

17) Constata-se que o Município manteve os critérios objetivos relativos à empreitada, tal como previsto nas peças iniciais, fez apenas uma alteração, que justifica como uma «atualização do preço base, a fim de tornar apelativo o procedimento e obter efetivas propostas para a execução

do contrato» (cf. ofício de resposta de 12-08-2026), e que se concretiza num aumento do preço base em 12,7%, relativamente ao do anterior concurso anterior.

18) Importa saber em que consiste uma alteração substancial dos elementos das peças dos procedimentos e, neste âmbito, destaca-se a anotação feita por Jorge Andrade da Silva, ao artigo 24.º do CCP, quanto à estabilidade das peças procedimentais, quando escreve que «[t]rata-se de impor um limite qualitativo à alteração: se o caderno de encargos é alterado no que tem de substancial, está-se perante um novo contrato a celebrar, consequentemente, com a respetiva adjudicação submetida às regras gerais de escolha do procedimento, posto que essa alteração permite evitar que o novo procedimento fique deserto. Portanto, a disposição legal não impede que sejam introduzidas alterações no caderno de encargos; o que a disposição legal proíbe são as alterações *demasiado importantes*, isto é, as que alterem o conteúdo obrigacional que resulta do caderno de encargos que foi patenteado. É, parece, o que a disposição pretende significar com o requisito de não serem modificados *aspetos fundamentais de execução do contrato*, como já se entendia suceder quanto à imodificabilidade dos *parâmetros base do caderno de encargos*.»[1].

19) O Município, no seu ofício de 12-08-2026, também destaca o excerto acima transcrito, no entanto, para sustentar que «[a] alteração de preço introduzida não altera requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira nem modifica aspetos da execução do contrato suscetíveis de excluir todas as propostas do anterior concurso.». Tal raciocínio não se pode, de modo algum, acompanhar. Vejamos:

20) Sobre parâmetros base do caderno de encargos, Pedro Costa Gonçalves escreve que «[u]m dos parâmetros base é o preço base, em regra definido obrigatoriamente pela entidade adjudicante no caderno de encargos, que indica o montante máximo que esta entidade se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo eventuais renovações do contrato: artigo 47.º, n.º 1.»[2].

21) Assim, constatamos que terá havido uma alteração de um dos parâmetros base do procedimento, em relação ao caderno de encargos inicialmente apresentado à concorrência no CP2/2025, com a subida de 12,7% do preço base no convite feito no âmbito da consulta prévia.

---

[1] Cf. Código dos Contratos Públicos, Edições Almedina, Coimbra, 12.ª edição revista e atualizada, 2024, pp.140 e 141.

[2] Cf. Direito dos Contratos Públicos, Edições Almedina, Coimbra, 5.ª Edição, 2021, pp. 598 e 599.

22) O relevo dessa alteração, no caso concreto, faz com que se constate que o preço base no procedimento por consulta prévia foi de 845 000,00 euros, se tal fosse o preço base do anterior concurso público (ao invés de 749 900,00 euros), as propostas apresentadas não teriam sido excluídas, já que eram de valor inferior (827 810,41 euros e 843 194,78 euros), pelo que não teria havido necessidade de desenvolver um segundo procedimento, portanto, verifica-se o previsto no n.º 3 do artigo 24.º do CCP.

23) Revisitando o teor do n.º 3 do artigo 24.º do CCP, aí se lê que «considera-se que o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos do ajuste direto são substancialmente alterados quando as alterações tivessem sido suscetíveis de impedir (...) a exclusão de todas as candidaturas ou de todas as propostas no anterior concurso», pelo que, novamente: se, no concurso público anteriormente tramitado, o preço base fosse de 845 000,00 euros, este teria sido adjudicado, não se teria verificado a exclusão das propostas que eram inferiores a esse valor e não haveria qualquer necessidade da abertura do procedimento por consulta prévia.

24) Assim sendo, a alteração feita a um dos parâmetros base do caderno de encargos inicial, o preço apresentado à concorrência, foi substancial e não era permitida, como decorre claramente da alínea a) do n.º 2 do artigo 24.º do CCP, pelo que, no caso concreto, não estavam preenchidos os requisitos para que o Município pudesse prosseguir com o procedimento que escolheu, por desrespeito pelos critérios legalmente previstos.

25) Perante a circunstância de o Município manter o interesse na adjudicação da empreitada *Time Out Market da Calheta*, após a conclusão do concurso público sem adjudicação, e não estando preenchidos os requisitos do artigo 24.º do CCP, como acima desenvolvido, restaria, face ao valor do contrato, a realização de novo concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea b) do artigo 19.º do CCP.

26) O CCP privilegia a escolha do procedimento pré-contratual tendo por base o valor do contrato a celebrar (cf. o seu artigo 18.º), e se se pretende desenvolver um procedimento com vista à celebração de um contrato de empreitada de obras públicas com o preço base de 845 000,00 euros, montante inferior ao limiar referido na alínea a) do n.º 3 do artigo 472.º, a previsão da alínea b) do seu artigo 19.º vai no sentido de se poder adotar um concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, sem publicação no Jornal Oficial da União Europeia.

27) No caso concreto, ainda que o Município tenha convidado os operadores que de algum modo manifestaram interesse no anterior concurso público, o certo é que, se o aumento do preço base tivesse sido publicitado no âmbito de novo concurso público, poderia ter aumentado o número de empresas interessadas na execução da empreitada (empresas que, eventualmente, não se

tivessem manifestado inicialmente, por o preço base ser insuficiente), pelo que se verifica que os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência foram claramente desrespeitados.

28) Um segundo concurso público, com um preço base atualizado, como decorre da aplicação direta do CCP, poderia garantir melhor os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação, para além de assegurar o princípio da legalidade, da prossecução do interesse público e da imparcialidade, todos previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP.

29) Acresce que o Município também argumenta que o aumento de preço base foi de 12,7%, quando o n.º 6 do artigo 70.º do CCP permite a adjudicação excecional no caso de concurso público em que todas as propostas tenham sido excluídas por serem superiores ao preço base, por motivos de interesse público devidamente fundamentado, e cujo preço não exceda 20% do preço base, desde que a possibilidade esteja prevista no programa do procedimento e a modalidade do critério de adjudicação seja multifator, entre os outros requisitos constantes das alíneas desse número.

30) Tal argumento é irrelevante nesta fase, já que o concurso público anterior não tinha esta previsão, nem tal seria legalmente admissível já que a modalidade de adjudicação era monofator: mais baixo preço (cf. artigo 20.º do programa de procedimento do CP2/2025) e, de acordo com o previsto na alínea a) do n.º 6 do artigo 70.º do CCP, apenas se pode recorrer a esta situação quando a modalidade de adjudicação é multifator (cf. alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP).

31) Retomando a matéria relacionada com a preterição de procedimento concursal, e recorrendo ao raciocínio que Pedro Costa Gonçalves apresenta[3], «se tivermos em consideração que a regra geral do CCP impõe a adoção de um procedimento com anúncio, e que, neste sentido, este representa um tipo de procedimento legalmente exigido em regra – e que, por isso, os procedimentos com convite só se podem adotar nos casos previstos –, é legítimo concluir então que sempre que, sem um fundamento legal, o órgão adjudicante adota um procedimento com convite está a preterir um tipo de procedimento com anúncio, aberto a todos os interessados.

Assim, e em síntese, na nossa interpretação das indicações legais, haverá um caso de nulidade da decisão de escolha do procedimento, que se transmite à decisão final (de adjudicação), por preterição total do procedimento legalmente exigido, sempre que o órgão adjudicante adota um

[3] Cf. Direito dos Contratos Públicos, Edições Almedina, Coimbra, 5.ª Edição, 2021, p. 557.

procedimento com convite sem que haja fundamento legal (material) para o efeito, quer porque o valor do contrato exige um procedimento com anúncio, quer porque não se verificam os pressupostos de que a lei faz depender a adoção do procedimento com convite.».

32) Deste modo, verifica-se um incumprimento das exigências formais do procedimento concursal que se imporia: um procedimento aberto à concorrência, por concurso público, ao abrigo da alínea b) do artigo 19.º do CCP, de acordo com o tipo de contrato e o seu valor.

33) Como consequência dessa escolha do Município, resulta a nulidade do procedimento e do contrato outorgado na sua sequência, já que o Código do Procedimento Administrativo (aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro – CPA), prevê, na alínea l) do n.º 2 do seu artigo 161.º, que são nulos os atos praticados, salvo em estado de necessidade, com preterição total do procedimento exigido.

34) Aliás, numa nota paralela, é de notar que o legislador atribui tal importância à matéria relacionada com o procedimento concursal seguido, que a preterição total de procedimento na formação de contrato também é fundamento de decisão de improcedência de contratos apresentados a fiscalização prévia especial, como previsto no artigo 17.º-A, da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

35) De acordo com o n.º 1 do artigo 283.º do CCP, «[o]s contratos são nulos se a nulidade do ato procedimental em tenha assentado a sua celebração tenha sido judicialmente declarada ou possa ainda sê-lo.», e por via do n.º 2 do artigo 284.º do mesmo código, «[o]s contratos são nulos quando se verifique algum dos fundamentos previstos (...) no artigo 161.º do Código do Procedimento Administrativo (...)».

36) Ora, tendo sido deliberado abrir o procedimento de consulta prévia, nos termos do previsto na alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, quando tal não era legalmente permitido, essa deliberação é nula e, consequentemente, todo o procedimento seguido. Sendo que a nulidade em causa se transmite ao contrato celebrado.

37) O Município, no seu contraditório, faz referência direta aos Acórdãos n.º 40/2024, 1.ª S/SS, de 29-10-2024, n.º 44/2024, 1.ª S/SS, de 26-11-2024, e n.º 1/2026, 1.ª S/SS, de 06-01-2026, no entanto, em nenhum desses Acórdãos é assumida a posição jurídica de que a alteração do preço base não constitui uma alteração substancial das peças do procedimento.

38) Também argumenta pela possibilidade de ser proferido um visto com recomendação, no entanto, apenas nos casos previstos na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, relativos às situações de ilegalidades que alterem, ou possam alterar, o resultado financeiro de um contrato,

pode o Tribunal, em decisão fundamentada, conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais irregularidades (cf. n.º 4 do mesmo artigo 44.º).

39) No caso, como explanado, está em causa uma nulidade, não existindo qualquer fundamento legal para que possa ser proferido visto com recomendação, dado que a nulidade é fundamento de recusa de visto, como decorre na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

### III.2. Consequência

40) O contrato apresentado a fiscalização prévia teve, na sua origem, um procedimento ao abrigo da alínea b) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, no entanto, não estavam preenchidos os requisitos legais para tal, especificamente, o previsto nos n.ºs 2, alínea a), e 3 do mesmo artigo.

41) Verificou-se, assim, a nulidade da deliberação de abertura do procedimento, e consequentemente, de todo o procedimento seguido até à sua adjudicação, por preterição do procedimento concursal legalmente exigido, nos termos da alínea l) do n.º 2 do artigo 161.º do CPA, nulidade esta que é transmissível ao contrato celebrado, como resulta do n.º 1 do artigo 283.º do CCP.

42) No caso concreto, concluindo-se pela nulidade, estamos perante o fundamento de recusa de visto previsto na alínea a) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC.

## IV – Decisão

Face ao exposto, a Juíza da Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, em sessão ordinária, decide recusar o visto ao contrato de empreitada de obras públicas para a conclusão da empreitada de obras públicas *Time Out Market da Calheta*, celebrado com a empresa Almério & Cordeiro, C.ª, L.da, com o preço de 824 084,67 euros.

****

São devidos emolumentos em conformidade com o disposto no artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 66/96, de 31 de maio.

****

Após as notificações, que devem atender ao disposto no n.º 2 do artigo 85.º da LOPTC, e, oportunamente, divulgue-se na Intranet e no sítio do Tribunal na Internet.

D.N.

Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas, Ponta Delgada, 10 de setembro de 2026.

A Juíza Conselheira,

(Cristina Flora)