

1.ª Seção – SS

Data: 06/01/2026

Processo: 2549/2025

RELATOR: Conselheiro António Francisco Martins

TRANSITADO EM JULGADO EM 27/01/2026

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

I. RELATÓRIO

1 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

- 1.1 O Município de Almada (MA) remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), em 27/10/2025, para efeitos de fiscalização prévia, a *“Deliberação em Reunião de Assembleia Municipal de 6 de junho de 2025, que aprovou os encargos plurianuais para Prestação de serviços de recolha de RU ao domingo, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses com a possibilidade de renovação por mais 11 meses, no valor global 1.176.688,33 € (um milhão, cento e setenta e seis mil, seiscentos e oitenta e oito euros, e trinta e três cêntimos), valor com IVA incluído à taxa legal de 6%, repartida por quatro anos, nos precisos termos da deliberação camarária de 2 de junho de 2025, que aprovou a proposta n.º 2025-199-DCOMP.”*.
- 1.2 A entidade fiscalizada foi interpelada uma primeira vez pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), em 04/11/2025, através do Ofício n.º 50400/2025, para vir prestar esclarecimentos e juntar documentação em falta, tendo respondido em 19/11/2025, pelo requerimento n.º 1930/2025.
- 1.3 Em Sessão Diária de Visto de 09/12/2025, foi determinada nova devolução à entidade fiscalizada para abertura de contraditório quanto às questões de ilegalidade ali suscitadas.
- 1.4 Na sequência dessa devolução judicial, com alusão ao contraditório, a entidade requerente apresentou resposta em 23/12/2025, através do requerimento n.º 2086/2025, devidamente ponderada no presente acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

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

2.1 O MA remeteu ao Tribunal de Contas (TdC), para efeitos de fiscalização prévia, a deliberação da Assembleia Municipal tomada na Sessão Extraordinária de 06/06/2025, que aprovou a Proposta N.º 237/XIII-4.º da Câmara Municipal, aprovada em Reunião de Câmara de 2 de junho de 2025, sobre o «Início do procedimento por Ajuste Direto n.º AD0068852025 para prestação de serviços de recolha de RU ao domingo, pelo prazo de 24 meses com a possibilidade de renovação por mais 11 meses», sendo o seguinte o texto da deliberação aprovada:

A Assembleia Municipal de Almada, nos termos dos n.ºs 1 e 6, do artigo 22.8, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na sua atual redação, em conjugação com o disposto na alínea c), do n.º 1, do artigo 6.º, da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, aprova os encargos plurianuais para prestação de serviço de recolha de RU ao domingo, pelo prazo de 24 meses com a possibilidade de renovação por mais 11 meses, no valor global 1.176.688,33 € (um milhão, cento e setenta e seis mil, seiscentos e oitenta e oito euros, e trinta e três cêntimos), valor com IVA incluído à taxa legal de 6%, repartida por quatro anos, nos precisos termos da deliberação camarária de 2 de junho de 2025, que aprovou a proposta n.º 2025-199-DCOMP..

2.2 Por deliberação da Câmara Municipal de Almada, datada de 16/09/2024, foi aprovada a abertura de procedimento por concurso público, ao abrigo do disposto no artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do CCP, para prestação de serviços de recolha contentorizada de resíduos urbanos no Município de Almada, dividida nos seguintes lotes:

a) LOTE 1 – 10 circuitos de recolha contentorizada ao domingo (6 noturnos e 4 diurnos) em regime de dias consecutivos durante um ano e mais 2 circuitos (1 diurno e 1 noturno apenas durante 5 meses por ano.

b) LOTE 2 – 2 circuitos de recolha contentorizada em horário noturno de resíduos urbanos, no concelho de Almada, em regime de dias consecutivos durante um ano

c) LOTE 3 – 13 circuitos de recolha contentorizada Porta-a-Porta em horário diurno, distribuídos por 3 dias na semana (5 circuitos realizados à terça-feira, 4 circuitos realizados à quinta-feira e 4 circuitos realizados ao sábado).

2.3 Para o lote 1, foram apresentadas propostas pelas seguintes empresas:

- Rede Ambiente Engenharia e Serviços, S.A.;

- Prezero Portugal, S.A.;

- SUMA – Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A..

2.4 No relatório preliminar elaborado em 11/12/2024, o júri apreciou as propostas da seguinte forma:

II-ANÁLISE DAS PROPOSTAS

Lote 1 – Recolha de RU ao domingo

1 – Em relação as propostas apresentadas, o Júri verificou o seguinte

a) A proposta apresentada pelo concorrente N.º2 REDE AMBIENTE ENGENHARIA E SERVIÇOS, SA -NIF 508485657, com a referência 202411140936, submetida em 14/11/2024 as 09:40:33, não apresenta o Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP), o Quadro resumo da proposta, o Preço total sem IVA e a Memória descritiva, conforme o exigido na plataforma de contratação pública e na Cláusula 10 do Programa de Concurso, o que constitui fundamento de exclusão da proposta ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 146 conjugado com o artigo 57º nº 1 do CCP:

b) A proposta apresentada pelo concorrente N.º3-PREZERO PORTUGAL, SA-NIF 503307483, com a referência 202411151005, submetida em 15/11/2024 às 10:08:17, não apresenta o Quadro resumo da proposta, o Preço total sem IVA e a Memória descritiva, conforme o exigido na plataforma de contratação pública e na Cláusula 10 do Programa de Concurso, o que constitui fundamento de exclusão da proposta ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 146 conjugado com o artigo 57 n.º 1 do CCP,

c) A proposta apresentada pelo concorrente N.º5-SUMA SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE, SANIF 503210560, com a referência 202411151606, submetida em 15/11/2024 as 16:28:17. não apresenta a Proposta contratual o Preço total sem IVA e a Memória descritiva, conforme o exigido na plataforma de contratação pública e na Cláusula 10 do Programa de Concurso, o que constitui fundamento de exclusão da proposta ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 146 conjugado com o artigo 57 n.º 1 do CCP

2.5 Na sequência dessa análise, concluiu aquele relatório preliminar com as seguintes propostas relativamente ao Lote 1:

LOTE 1 – Recolha de RU ao domingo

a) A exclusão das propostas dos concorrentes N.º2 - REDE AMBIENTE - ENGENHARIA E SERVIÇOS, SA-NIF 508485657, com a referência 202411140936, submetida em 14/11/2024 às 09:40:33, N.º3-PREZERO PORTUGAL, SANIF 503307483, com a referência 202411151005, submetida em 15/11/2024 às 10:08:17 e N.º5 SUMA SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE, SA NIF 503210560, com a referência 202411151606, submetida em 15/11/2024 às 16:28:17, com os fundamentos enunciados na Análise das Propostas supra;

b) A não adjudicação do objeto do presente procedimento, ao abrigo do disposto no artigo 79.º, n.º 1, alínea b) do CCP;

c) Com base no exposto propõe-se a revogação da decisão de contratar conforme o disposto no artigo 80º do CCP.

- 2.6 Após audiência prévia aos concorrentes, sem que tenham havido pronúncias, em 02/01/2025 foi elaborado o relatório final de apreciação das propostas que manteve o teor do referido relatório preliminar, propondo a exclusão de todas as propostas para o Lote 1.
- 2.7 Por deliberação da Câmara Municipal de Almada de 03/03/2025, foi aprovada a não adjudicação do lote 1.
- 2.8 No seguimento dessa não adjudicação, a Câmara Municipal de Almada aprovou em reunião de 02/06/2025 a proposta 2025-199-DCOMP, da qual constavam, além de outros, os seguintes pontos:

(...)

2. Submeter a presente proposta à Assembleia Municipal para aprovação dos encargos plurianuais, nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 6 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na sua atual redação, em conjugação com o disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro, na sua redação atual, no valor global de 1.176.688,33 € (um milhão, cento e setenta e seis mil, seiscentos e oitenta e oito euros, trinta e três cêntimos), valor com IVA incluído à taxa legal de 6%, repartida por quatro anos, conforme melhor consta do quadro que segue:

(...)

4. Sob condição de aprovação dos pontos 1 a 3, determinar a abertura do procedimento por Ajuste Direto, nos termos da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, para prestação de serviços de recolha de RU ao domingo, pelo prazo de 24 meses com a possibilidade de renovação por mais 11 meses, com o preço base de 1.110.083,33 € (um milhão, cento e dez mil, oitenta e três euros, trinta e três cêntimos), acrescido de IVA à taxa legal de 6%, convidando a Oportuno e Imediato - Resíduos Unipessoal, Lda. a apresentar proposta;

5. Sob condição de aprovação dos pontos 1 a 3, aprovar as peças do procedimento, que, nos termos do artigo 40.º, n.º 1, alínea a) do CCP, são o convite à apresentação das propostas e o caderno de encargos, referentes ao Ajuste Direto n.º AD00688S2025, supramencionado, considerando os documentos que se anexam;

(...)

- 2.9 O Caderno de Encargos aprovado continha, para além de outras, as seguintes cláusulas:

Cláusula 4.ª - Prazos

1. O contrato de prestação de serviços objeto do procedimento mantém-se em vigor pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses, com a possibilidade de renovação por mais 11 (onze) meses, perfazendo o máximo de 35 (trinta e cinco) meses, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do mesmo e do previsto nos números seguintes.

2. O contrato produz efeitos depois da data de obtenção do visto prévio do Tribunal de Contas.

Cláusula 8.ª - Preço base e preço contratual

1. O preço base que o Contraente Público se dispõe a pagar pela presente aquisição de serviços, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente Caderno de Encargos, é de 1.110.083,33€ (um milhão, cento e dez mil, oitenta e três euros, trinta e três cêntimos).

2. Nos termos do artigo 35.º-A do CCP, o preço base foi estimado com base numa consulta preliminar ao mercado, para auscultação dos preços atualmente praticados para o tipo de serviços objeto do procedimento, tendo sido consultadas as seguintes empresas:

- Meristema, S.A. – NIF 513395024
- Oportuno e Imediato - Resíduos Unipessoal, Lda. – NIF 515618551
- Rodolixo - Gestão de Resíduos, Lda. – NIF 505845539
- Suma - Serviços Urbanos e Meio Ambiente, S.A. – NIF 503210560
- Prezero Portugal, S.A. – NIF 503307483
- Rede Ambiente - Engenharia e Serviços, S.A. – NIF 508485657

Todas as empresas consultadas, com exceção da Oportuno e Imediato – Resíduos Unipessoal, Lda., manifestaram não ter interesse em concorrer por ajuste direto a este procedimento.

3. O preço previsto no número anterior da presente cláusula inclui todos os custos, encargos e despesas cuja responsabilidade não esteja expressamente atribuída ao Contraente Público no presente Caderno de Encargos, incluindo despesas de alojamento, alimentação, deslocação de meios humanos, despesas de aquisição, transporte, armazenamento e manutenção de meios materiais bem como quaisquer encargos decorrentes da utilização de marcas registadas, patentes ou licenças.

4. O Contraente Público obriga-se a pagar ao Prestador de Serviços o preço constante da proposta adjudicada, acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

5. No âmbito do contrato a celebrar, não haverá lugar a revisão de preços.

2.10 Após a aprovação da deliberação da Assembleia Municipal referida em 2.1., a Câmara Municipal, na sessão de 07/07/2025, aprovou a proposta 2025-255-DCOMP, que concluída do seguinte modo:

Propõe-se, ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 125.º do CCP, nos termos do projeto de decisão, datado de 11 de junho de 2025, documento que se anexa à presente proposta e que dela faz parte integrante, e de acordo como disposto nos artigos 36.º, 73.º e 98.º, todos do CCP, e no uso da competência prevista na alínea b), n.º 1 do artigo 18.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, na sua atual redação, que a Câmara Municipal, delibere aprovar:

- a) A admissão da proposta do concorrente Nº 1- OPORTUNO E IMEDIATO RESÍDUOS UNIPessoal, LDA, NIF 515 618 551, submetida em 16/06/2025 às 21:44.
- b) A ordenação da proposta do concorrente Nº 1- OPORTUNO E IMEDIATO - RESÍDUOS UNIPessoal, LDA, NIF 515 618 551, em primeiro lugar;
- c) A adjudicação do objeto do procedimento para "prestação de serviços de recolha de RU ao domingo, pelo prazo de 24 meses com a possibilidade de renovação por mais 11 meses", ao concorrente Nº 1- OPORTUNO E IMEDIATO RESÍDUOS UNIPessoal, LDA.", com o NIF 515 618 551, pela sua proposta submetida em 16/06/2025 às 21:44, pelo valor 1 005 143,50€ (um milhão e cinco mil, cento e quarenta e três euros e cinquenta cêntimos), a que acresce o IVA à taxa legal em vigor perfazendo o total de 1.065.452,11 € (um milhão, sessenta e cinco mil quatrocentos e cinquenta e dois euros e onze cêntimos);
- d) A dispensa da redução do contrato a escrito, conforme o disposto na alínea c), do n.º 2 do artigo 95.º do CCP, na sua atual redação;
- e) A Autorização imediata da vigência e execução do contrato, nos termos do disposto no n.º 5 do art.º 45.º da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua versão atual (LOPTC-Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas).

2.11 Através do Ofício n.º 50400/2025, datado de 04/11/2025, o DFP notificou o MA nos seguintes termos:

1. Tendo presente o ato submetido a fiscalização prévia (Deliberação da Assembleia de 06/06/2025) o qual configura a mera aprovação prévia de despesa plurianual, justifique legalmente a submissão a visto deste instrumento à luz do disposto no artigo 46º, nº. 1, alínea b), da LOPTC, ponderando, se for o caso, a sua substituição pelo efetivo ato ou contrato que implique despesa.
2. Sem prejuízo da resposta à questão anterior, justifique fundamentadamente a não redução a escrito da presente aquisição de serviços, com o alegado fundamento no artigo 95º nº. 2 alínea c) do CCP, tendo presente os pressupostos de aplicação da referida disposição legal e o tempo em que decorreu o procedimento, tendo ainda presente o disposto nos artigos 94º e 104º do CCP.
3. Face à invocação da alínea c), do n.º 1, do artigo 24.º, do CCP, na atual redação, e sem prejuízo da argumentação constante da documentação instrutória, fundamente a escolha do ajuste direto por urgência imperiosa, demonstrando, de forma clara e inequívoca:
 - a. a verificação de cada um dos pressupostos legais previstos nessa disposição atendendo igualmente à jurisprudência deste Tribunal (nomeadamente, a título exemplificativo: Acórdão n.º 20/2022 - 1ª SS, de 7 de junho de 2022, Acórdão n.º 7/2008-1.ªS/PL, de 08 de abril de 2008 e Acórdão n.º 27/2025-1ª SS, de 10 de outubro e demais jurisprudência neles citada);
 - b. que as circunstâncias invocadas como justificação de urgência imperiosa em caso algum podem ser imputáveis a essa entidade adjudicante;

- c. a impossibilidade de cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos, nomeadamente um procedimento concorrencial, tendo em consideração, nomeadamente, o intervalo de tempo decorrido entre a data da decisão de não adjudicação (Deliberação da Câmara Municipal de 03/03/2025) decorrente do procedimento por concurso público de âmbito internacional lançado para 3 lotes, reportando-se o lote 1 ao mesmo objeto do ora em apreciação (informação constante do Processo n.º 985/2025 – referente aos Lotes 2 e 3) e a data da decisão de contratar inerente a este ajuste direto (Deliberação da Câmara Municipal de 02/06/2025) ;*
- d. a escolha da “Oportuno e Imediato, Resíduos Unipessoal, Lda”, como única entidade convidada para a prestação de serviços;*
- e. em que medida considera que foi adotado na medida do estritamente necessário, tendo em consideração o prazo de vigência de 24 meses com possibilidade de renovação por mais 11 meses.*
- 4. Pronuncie-se sobre a não caducidade da adjudicação em face da não prestação de caução pelo adjudicatário no tempo devido e nos termos legalmente previstos, por facto que lhe seja imputável, atento o disposto no artigo 91º do CCP.*
- 5. Esclareça se a presente prestação de serviços já se encontra a produzir efeitos materiais e financeiros, indicado as datas de início da execução material, datas de pagamentos e valores pagos e identifique a entidade que os autorizou.*
- 6. Junte aos autos o Mapa de fundos disponíveis referente ao mês da inscrição do compromisso em causa (julho), extraído do sistema informático da DGAL e idêntico mapa extraído da aplicação informática em uso nessa entidade.*

2.12 O MA respondeu em 19/11/2025, através do requerimento n.º 1930/2025, no qual alegou o seguinte:

No que concerne ao ponto 1.:

Relativamente à submissão a fiscalização prévia da Deliberação da Assembleia Municipal de 06 de junho de 2025, cumpre esclarecer a esse Douto Tribunal que, inicialmente, a entidade enviou para visto a Deliberação de Adjudicação do procedimento por Ajuste Direto n.º AD00688S2025. Contudo, este Douto Tribunal entendeu que tal ato não configura um documento sujeito a controlo financeiro, o que determinou a sua substituição. Em cumprimento dessa orientação, a entidade remeteu a Deliberação da Assembleia que aprovou os encargos plurianuais, no intuito de suprir a inadequação do ato inicialmente enviado. Por outro lado, embora o contrato — ato preferencial para envio — não tenha sido submetido por não ter sido reduzido a escrito nos termos do disposto no artigo 95.º, n.º 2, alínea c), do Código dos Contratos Públicos (doravante designado por C.C.P.) e, nos termos da alínea b), do n.º 1 do artigo 46.º da LOPTC, contratos dispensados de redução a escrito não estejam sujeitos a fiscalização prévia, este Município entendeu submeter a deliberação por razões de cautela e ao abrigo do princípio da transparência.

No que concerne ao ponto 2.:

A não redução a escrito da presente aquisição de serviços encontra fundamento no disposto no artigo 95.º, n.º 2, alínea c), do C.C.P., que admite a celebração não escrita do contrato quando, cumulativamente, o contrato seja precedido de ajuste direto e existam razões de urgência imperiosa que tornem incompatível a redução a escrito, desde que essa urgência não seja imputável à entidade adjudicante.

No caso concreto, o procedimento foi tramitado ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do C.C.P., que estabelece o regime do ajuste direto por urgência imperiosa, motivado por circunstâncias supervenientes e imprevisíveis que exijam uma resposta imediata, sob pena de grave prejuízo para o interesse público.

Embora a regra seja a da redução a escrito, conforme regime previsto nos artigos 94.º e 104.º do C.C.P., mostrava-se materialmente incompatível com os prazos impostos pela situação de urgência. A exigência de elaboração, conferência, formalização e assinatura do contrato escrito teria como consequência atrasar a execução imediata das prestações contratadas, frustrando o objetivo do procedimento urgente.

Por estas razões, e asseguradas todas as demais formalidades essenciais, entendeu-se legalmente admissível a não redução a escrito, garantindo simultaneamente a salvaguarda do interesse público, a celeridade procedimental e a conformidade com o regime excecional previsto no C.C.P..

No que concerne ao ponto 3.:

a. A decisão de recorrer ao ajuste direto, por urgência imperiosa, nos termos do da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do C.C.P., foi determinada pelo facto de o Concurso Público Internacional n.º CPN01497S2024, inicialmente lançado pelo Município, não ter sido adjudicado, uma vez que todas as propostas apresentadas foram excluídas por imperativo legal.

O Município atuou, assim, com diligência e planeamento adequados, promovendo atempadamente um procedimento concorrencial, transparente e aberto ao mercado. A urgência que posteriormente se verificou não resulta de qualquer falta de planeamento, omissão ou comportamento negligente da entidade adjudicante, mas sim da circunstância superveniente e objetiva de inexistirem propostas válidas.

Assim, colocava-se ao Município a necessidade de garantir a continuidade de um serviço essencial ao interesse público, cuja interrupção geraria prejuízos significativos e imediatos para a comunidade local.

A repetição de um novo concurso — embora possível em abstrato — implicaria prazos necessariamente incompatíveis com a urgência da situação, impossibilitando a satisfação atempada das necessidades públicas.

Deste modo, verifica-se plenamente cada um dos pressupostos legais e jurisprudenciais exigidos por este Douto Tribunal, na citada jurisprudência. Tratou-se de evento imprevisível na medida em que a exclusão total das propostas por motivos estritamente legais conduziu à não adjudicação do Concurso

Público, por motivos não imputáveis ao Município, que lançou o procedimento inicial em tempo útil e cumpriu todas as formalidades legais. Por outro lado, resultou de urgência imperiosa, consubstanciada na necessidade de assegurar a continuidade de um serviço essencial, estando em causa uma situação de salubridade e saúde pública e na impossibilidade de cumprir os prazos de um novo concurso, considerando quer a urgência quer os prazos legais de inerentes a tal tramitação.

FICHEIRO EM ANEXO: 3 A B – RELATORIO PRELIMINAR CPI

- b. Conforme resposta à alínea anterior, “a decisão de recorrer ao ajuste direto por urgência imperiosa, nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do CCP, foi determinada pelo facto de o Concurso Público Internacional n.º CPN01497S2024, inicialmente lançado pelo Município, não ter sido adjudicado, uma vez que todas as propostas apresentadas foram obrigatoriamente excluídas por imperativo legal”. A não adjudicação, apenas no que ao lote 1 diz respeito, derivou de imperativos legais, nomeadamente, motivos de exclusão, e não de uma decisão arbitrária do Município de não adjudicar, conforme Relatório Preliminar do CPI supracitado (cfr. ANEXO).*

FICHEIRO EM ANEXO: 3 A B – RELATORIO PRELIMINAR CPI

- c. Como antes referido, dada a urgência em lançar o procedimento, entendeu este município que o ajuste direto, nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do C.C.P., seria o único instrumento jurídico capaz de colmatar as necessidades identificadas.*

O Município alocou recursos humanos próprios no sentido de colmatar esta necessidade, lançando mão do trabalho suplementar, mas a conclusão a que se chegou, foi a de que não estava a ser suficiente, até porque se aproximava uma época crítica no concelho de Almada, com um aumento exponencial de moradores sazonais e de visitantes, face à estação do ano em causa que levou também a uma maior concentração de resíduos, que não eram passíveis de serem recolhidos apenas pelos trabalhadores do Município, o que podia colocar em causa a própria saúde pública.

- d. Relativamente à ausência de convite a mais entidades, nos termos do n.º 2 do artigo 112.º do C.C.P., o ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta, pelo que, atendendo à tipicidade dos procedimentos pré-contratuais, se fosse endereçado convite a mais entidades não se poderia qualificar esse procedimento como um ajuste direto e, logo, aplicar a alínea c), do n.º 1 do artigo 24.º do C.C.P..*

Não obstante, a empresa selecionada foi inicialmente alvo de uma consulta preliminar no âmbito da elaboração do Concurso Público Internacional n.º CPN01497S2024, juntamente com outras empresas da área. Após o conhecimento da não adjudicação do Lote 1, foi realizada uma auscultação às referidas empresas no sentido de se aferir a disponibilidade das mesmas para a prestação do serviço, tendo apenas a empresa Oportuno & Imediato, Lda., manifestado a sua disponibilidade imediata para dar execução ao contrato, nas exatas condições do Caderno de Encargos do CPI.

- e. A fixação do prazo para o presente ajuste direto foi determinada tendo em vista a manutenção rigorosa dos mesmos termos do Concurso Público Internacional n.º CPN01497S2024, o qual, apesar de*

conduzido em estrito cumprimento das normas do C.C.P., ficou deserto em razão da exclusão de todas as propostas apresentadas. Deste modo, a opção pelo prazo adotado não decorre de discricionariedade indevida, mas sim da necessidade de preservar os termos do concurso anterior, assegurar a legalidade do procedimento e atender rapidamente ao interesse público, em observância do regime previsto na alínea a), do n.º 2 do artigo 24.º do C.C.P..

No que concerne ao ponto 4.:

A decisão de prorrogar o prazo para apresentação da caução pela entidade adjudicatária foi tomada com base numa ponderação adequada dos princípios que regem a atividade administrativa e a contratação pública, nomeadamente, o princípio do aproveitamento do ato, o princípio da celeridade procedimental e o princípio da prossecução do interesse público e proporcionalidade.

A apresentação da caução constitui uma formalidade subsequente à decisão de adjudicação e necessária à celebração do contrato e considera-se passível de suprimento. Foi entendimento deste Município, que anular o presente procedimento acarretaria maior despesa procedimental, atrasaria significativamente a execução do objeto contratual e criaria um vazio na satisfação de necessidades públicas urgentes, motivo pelo qual se entendeu que tal solução não aportaria qualquer vantagem jurídica relevante. Neste contexto, e atento o princípio do aproveitamento do ato administrativo, entendeu-se que não seria proporcional nem adequado invalidar todo o procedimento, desde que a falta fosse supável dentro de um prazo razoável, uma vez que o lançamento de novo procedimento implicaria um atraso ainda maior na efetiva prestação do serviço.

Assim, entendeu-se que a prorrogação do prazo, limitada e devidamente justificada, constituía a solução que melhor salvaguardava o interesse público.

No que concerne ao ponto 5.:

O contrato em apreço não produziu efeitos, nem materiais nem financeiros.

A situação decorrente do atraso na prestação da caução, bem como das sucessivas prorrogações, conduziu à necessária reestruturação do serviço, ainda que de forma limitada e deficitária, exigindo um esforço extraordinário por parte dos trabalhadores do Município.

A impossibilidade – por falta de caução – de execução imediata do contrato implicou a reorganização das escalas e recursos próprios do Município, processo que, conjugado com o período eleitoral e pré-eleitoral, condicionou a plena implementação do contrato, dada a necessidade de reorganização das equipas e dos circuitos de recolha, de forma a adequar os recursos à execução do serviço, assegurando, dentro do possível, a continuidade e a qualidade da prestação.

No que concerne ao ponto 6.:

Junta-se aos autos o Mapa de fundos disponíveis eferente ao mês da inscrição do compromisso em causa (julho), extraído do sistema informático da DGAL e idêntico mapa extraído da aplicação informática em uso neste Município.

FICHEIROS EM ANEXO: 6 - ESTADO FUNDOS DISPONIVEIS JULHO; 6 - FUNDOS DISPONIVEIS JULHO; 6 - MAPA IV; 6 - MAPA IV_I.

2.13 Em Sessão Diária de Visto de 09/12/2025, foi determinada nova devolução à entidade fiscalizada, nos seguintes termos:

1. *“Demonstre legalmente que se encontram preenchidos os pressupostos para a dispensa da redução do contrato a escrito, previstos no artigo n.º 95.º, n.º 2, alínea c), do CCP, nomeadamente por aí se estabelecer que apenas poderá ser efetuada nos casos em que seja “necessário dar imediata execução ao contrato”, o que não será o caso, porquanto resulta do caderno de encargos e da resposta dada ao Tribunal que o contrato apenas produzirá efeitos após o visto;*
2. *Pronuncie-se, de forma clara e inequívoca, quanto às circunstâncias invocadas como justificação de urgência imperiosa em caso algum poderem ser imputáveis a essa entidade adjudicante, tendo em consideração a invocada exclusão de todas propostas apresentadas no âmbito de procedimento anterior (desde 11/12/2024 que a entidade fiscalizada sabia que o lote 1 não seria adjudicado, tendo essa confirmação sido efetuada a 03/03/2025, data da decisão de não adjudicação) e o intervalo de tempo decorrido desde essa circunstância até ao início do presente procedimento (deliberação da CM a 02/06/2025 e da AM a 06/06/2025), mais justificando o decurso de tempo até à presente data sem início de execução contratual;*
3. *Sem prejuízo da resposta à questão anterior, pronuncie-se sobre a suscetibilidade de recurso, no caso em apreço, ao ajuste direto com fundamento na alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, pronunciando-se quer quanto ao fundamento de exclusão de propostas no âmbito do concurso público anterior, quer quanto a eventuais alterações efetuadas ao caderno de encargos, identificando-as”.*

2.14 O MA respondeu em 23/12/2025, através do requerimento n.º 2086/2025, com o seguinte teor:

No que concerne ao ponto 1.:

A decisão de não reduzir a presente aquisição de serviços a contrato escrito foi tomada à luz da situação de urgência então existente, fundamentada no Ajusto Direto por urgência imperiosa nos termos do artigo 24.º, n.º 1, alínea c), do Código dos Contratos Públicos (doravante designado por C.C.P.), na sua atual redação. À data da deliberação de contratação (02 de junho de 2025), era necessário assegurar a continuidade imediata do serviço essencial ao interesse público, cuja interrupção poderia gerar prejuízos significativos, em particular no contexto do aumento sazonal de população e consequente concentração de resíduos.

Embora o contrato apenas venha a produzir efeitos após o visto do Tribunal, dadas todas as circunstâncias que sucederam após a decisão de adjudicação e não submissão do contrato a escrito e que culminaram na não execução imediata do contrato, tal circunstância não retira a legitimidade da decisão tomada ex ante, uma vez que o critério relevante para o artigo 95.º, n.º 2, alínea c), é a necessidade de execução imediata, que de facto existia à data da decisão.

Assim, a dispensa da redução a escrito encontra fundamento no objetivo e contexto fático e jurídico existentes no momento da decisão, garantindo a proteção do interesse público, a celeridade procedimental e a conformidade com o regime excecional previsto no C.C.P..

No que concerne ao ponto 2.:

A urgência que justificou o recurso ao Ajuste Direto resultou de circunstâncias supervenientes e imprevisíveis, nomeadamente a exclusão de todas as propostas apresentadas no Concurso Público Internacional n.º CPN01497S2024 (Lote 1), situação que só se confirmou com a decisão de não adjudicação da Câmara Municipal de 03 de março de 2025.

A entidade adjudicante procedeu a todos os atos necessários de planeamento, lançamento e condução do Concurso Público em tempo útil e em estrito cumprimento das normas legais.

O intervalo entre a decisão de não adjudicação e a deliberação de contratação por Ajuste Direto (02 de junho de 2025) decorre da análise e replaneamento adequados do procedimento, bem como da necessidade de alinhar recursos humanos e logísticos para garantir a continuidade do serviço público essencial. O decurso de tempo até à efetiva execução contratual decorre de formalidades subsequentes.

A indisponibilidade temporária para a execução imediata do contrato, decorrente da não prestação atempada da caução e das subsequentes prorrogações, determinou a necessidade de reorganização do serviço, ainda que de forma parcial e limitada, exigindo um esforço suplementar por parte dos trabalhadores do Município.

Tal circunstância implicou a reconfiguração das escalas e alocação de recursos internos, processo que, conjugado com o período eleitoral e pré-eleitoral, condicionou a plena implementação do contrato, exigindo a adequada redistribuição das equipas e otimização dos circuitos de recolha, de modo a assegurar, na medida do possível, a continuidade e a qualidade da prestação do serviço público.

No que concerne ao ponto 3.:

O recurso ao Ajuste Direto com fundamento na alínea c), n.º 1, do artigo 24.º do C.C.P. foi adotado em função da urgência imperiosa de assegurar a continuidade do serviço público essencial. Embora a alínea a) pudesse, em abstrato, ser considerada face à exclusão de propostas no Concurso Público anterior, a decisão foi fundamentada prioritariamente na alínea c), dado que a exclusão decorreu de imperativos legais e não de qualquer ação ou omissão da entidade adjudicante. Importa ainda esclarecer que não foram efetuadas alterações ao Caderno de Encargos relativamente ao concurso anterior. O objeto, condições e parâmetros essenciais do procedimento mantiveram-se integralmente, assegurando a plena compatibilidade com o enquadramento legal e a continuidade do serviço público, sem qualquer modificação que pudesse afetar a validade ou os pressupostos do Ajuste Direto adotado.

Deste modo, a opção pelo Ajuste Direto com fundamento na alínea c) foi a única compatível com a urgência real do serviço, preservando legalidade, proporcionalidade e continuidade do serviço público essencial.

No que diz respeito ao fundamento de exclusão de propostas no âmbito do Concurso Público anterior, no Concurso Público Internacional n.º CPN01497S2024, Lote 1, todas as propostas apresentadas foram excluídas por não cumprirem requisitos formais essenciais previstos no C.C.P. e no Caderno de Encargos, designadamente: ausência do Documento Europeu Único de Contratação Pública (doravante designado por DEUCP), não apresentação do Quadro resumo da proposta, do preço total sem I.V.A. e da memória descritiva, conforme exigido no Programa de Concurso.

O fundamento legal para as exclusões encontra-se na alínea d) do n.º 2 do artigo 146.º, conjugado com o artigo 57.º, n.º 1, do C.C.P., constituindo assim uma obrigação legal da entidade adjudicante. As exclusões não resultaram de qualquer ação, omissão ou discricionariedade da entidade adjudicante, tendo esta atuado em estrito cumprimento das normas legais e dos critérios do concurso.

Deste modo, a situação verificada configura um evento superveniente e imprevisível, não imputável à entidade adjudicante, justificando o recurso ao Ajuste Direto com fundamento na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º, do C.C.P., nos termos do exposto nas respostas anteriores.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

- 3 Não há factos com interesse para a decisão da causa que devam considerar-se como não provados.

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 pelo requerente e nas deduções e inferências diretas retiradas pelo tribunal sobre os factos que se podem extrair daqueles elementos, incluindo da factualidade expressamente reconhecida pelo mesmo 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 do Plenário Geral do Tribunal de Contas¹, aprovada ao abrigo dos Art.ºs 6.º, alínea b) e 75.º, alínea d), segunda parte e g), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto no Art.º 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.

¹ Publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 8-4-2022, alterada pela Resolução n.º 3/2024, publicada no *DR*, 2.ª série, de 03-1-2025.

- 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 (CPCivil) *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 respostas 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 que é objeto do presente processo não é, em rigor, o inicialmente indicado pela entidade fiscalizada - deliberação da Assembleia Municipal de 06/06/2025, porquanto tal deliberação apenas configura a mera aprovação prévia da despesa plurianual - mas sim o contrato que, como a própria entidade reconhece, não foi reduzido a escrito e, nessa medida, ainda segundo a entidade fiscalizada, não poderia ser enviado.
- 10 Com efeito, esse contrato, não reduzido a escrito, é que é o ato gerador de despesa, o qual deve ser qualificado como de aquisição de serviços integrando assim o âmbito objetivo e subjetivo da fiscalização prévia, em face do disposto nas disposições conjugadas dos Art.ºs 2.º, n.º 1, alínea c), 5.º, n.º 1, alínea c), e 46.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.
- 11 O contrato não foi reduzido a escrito por decisão da entidade fiscalizada, com a invocação da alínea c) do n.º 2, do Art.º 95.º do CCP, tendo sido adjudicada a proposta apresentada, por ajuste direto, invocando o MA as alíneas a) e c) do n.º 1 do Art.º 24.º do CCP para justificar essa opção.

12 Face às questões suscitadas na última devolução efetuada em Sessão Diária de Visto, e sem prejuízo de outras levantadas ao longo dos autos, são as seguintes as questões jurídicas a apreciar neste acórdão:

12.1 da ilegalidade do contrato de aquisição de serviços por ausência de fundamentação para a decisão de contratar por ajuste direto;

12.2 da ilegalidade da não redução do contrato a escrito;

12.3 dos efeitos das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da ilegalidade do contrato por ausência de fundamentação para a contratação por ajuste direto.

13 Não obstante o ato inicialmente submetido a fiscalização pelo MA ter sido a deliberação da Assembleia Municipal que aprovou os respetivos encargos plurianuais, do teor dos autos e, nomeadamente, das respostas e esclarecimentos apresentados pela entidade fiscalizada, resulta claro, como já atrás se deixou afirmado, que o ato sujeito a apreciação pelo tribunal neste processo é o contrato de prestação de serviços de recolha de resíduos urbanos ao domingo, pelo prazo de 24 (vinte e quatro) meses com a possibilidade de renovação por mais 11 meses, no valor global 1.176.688,33€ (um milhão, cento e setenta e seis mil, seiscentos e oitenta e oito euros, e trinta e três cêntimos), adjudicado por ajuste direto à empresa *Oportuno e Imediato Resíduos Unipessoal, Lda.* pela deliberação de 07/07/2025 da Câmara Municipal.

14 Tal como constava da proposta 2025-199-DCOMP, aprovada pela Câmara Municipal em reunião de 02/06/2025 (ponto 2.8. dos factos provados), a entidade adjudicante invoca como fundamento para a sua decisão de recorrer ao ajuste direto o disposto na alínea c) do Art.º 24.º, n.º 1 do CCP, que tem o seguinte teor:

“Artigo 24.º

Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos

1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando:

(...)

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;”

15 Esta norma tem sido alvo de análise frequente na jurisprudência deste Tribunal – assim, vejam-se os acórdãos n.ºs 1/04, de 3 de fevereiro; 16/06, de 14 de março; 4/05, de 2 de fevereiro; 37/06, de 6 de junho; e 5/2008, de 22 de janeiro - 1ª S/SS; 7 /2008, de 08 de abril - 1.ªS/PL; 8 /2011, de 12 de abril - 1ªS/PL; 16 /08, de 11 de novembro – 1ª S/PL; 35/2008 , de 06 de março - 1ª S/SS; 45/11, de 07 de junho – 1ª S/SS; 8 /2011, de 12 de abril - 1ªS/PL; 4/2021, de 14 de fevereiro – 1ªS/SS; 26/2013, de 23 de outubro; 13 /2014, de 6 de maio - 1ªS/SS; 1/2018, de 29 de janeiro - 1.S/PL; 20/2022, de 07 de junho – 1.ª S/SS; Acórdão n.º 27/2025, de 10 de outubro – 1.ªS/SS.

16 Dessa jurisprudência resulta pacificamente aceite que a interpretação da norma envolve a análise de três requisitos principais:

- a existência de “urgência imperiosa”;
- a existência de “circunstâncias imprevisíveis”; e
- a não imputabilidade dos factos à entidade adjudicante.

17 Além destes, outros dois requisitos complementares têm de se verificar:

- a utilização do ajuste direto apenas pode ser feita na “medida do estritamente necessário”, o que representa uma limitação à extensão do seu âmbito e objeto; e
- o recurso ao ajuste direto apenas é possível quando “não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos”, o que constitui um requisito prévio.

18 Assim, vejamos se tais requisitos – de verificação cumulativa – estão presentes no caso aqui em apreço.

19 A entidade requerente invoca como justificação para o preenchimento do requisito da “urgência imperiosa”, *“a necessidade de assegurar a continuidade de um serviço essencial, estando em causa uma situação de salubridade e saúde pública”*, aliada ao facto de, apesar de ter alocado *“recursos humanos próprios no sentido de colmatar esta necessidade, lançando mão do trabalho suplementar, (...) a conclusão a que se chegou, foi a de que não estava a ser suficiente, até porque se aproximava uma época crítica no concelho de Almada, com um aumento exponencial de moradores sazonais e de visitantes, face à estação do ano em causa que levou também a uma maior concentração de resíduos, que não eram passíveis de serem recolhidos apenas pelos trabalhadores do Município, o que podia colocar em causa a própria saúde pública”*.

20 Como se afirma no supra citado acórdão 1/2018, de 29 de janeiro - 1.S/PL:

“16. (...) a densificação do conceito de “urgência imperiosa”, previsto no referido normativo legal, não deve ser feita no plano da mera subjetividade própria da entidade que o aplica, pois dessa forma a invocação da urgência – que assume carácter excecional – poderia tornar-se fundamento para

qualquer aquisição que não fosse atempadamente planeada, ainda que a sua necessidade fosse há muito conhecida.

17. Ao invés, a urgência aqui prevista deve ser concretizada num plano objetivo – função do “padrão do homem médio” – isto é, no plano do “abstrato cidadão” movido pelos normais padrões cívicos da sociedade em que se integra, desprovido assim de qualquer interesse, direto ou indireto, no caso concreto.

18. Ademais, não é qualquer urgência que pode fundamentar a aplicação da alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, mas apenas a urgência “imperiosa”, isto é, uma urgência de nível superior, a urgência “imprescindível”, aquela urgência que não se discute, que não oferece dúvidas ao “homem médio” ou ao “abstrato cidadão”.

- 21 Na verdade, a aludida “urgência imperiosa”, tal como defende Catarina Custódio Alves, “(...) será, então, aquela que é imposta por uma situação a que não se poderá deixar de acorrer com toda a celeridade, em termos tais que a prestação não possa ser adiada, sob pena de não ser mais possível realizá-la, ou de a sua não realização imediata a tornar posteriormente inútil. Como bem se compreende, não basta a ocorrência de uma qualquer urgência para se poder recorrer ao ajuste direto. Em causa está uma urgência categórica. A profilaxia associada a este tipo de urgência permite reconhecer a existência de uma necessidade absoluta e de uma intervenção imediata, cuja delonga se mostra bastante perniciosa. Por outras palavras, o centro nevrálgico deste tipo de situações está na urgência impreterível, imposta pelas circunstâncias do caso concreto, que exigem aquela contratação naquele preciso momento, sob pena de o interesse público sair sacrificado” – assim, em “A urgência imperiosa enquanto fundamento material de recurso ao ajuste direto”, *Julgar, online*, Dezembro de 2015 | 6, pp. 5-6, disponível em <http://julgar.pt/wp-content/uploads/2015/12/20151230-ARTIGO-JULGAR-A-urg%C3%Aancia-imperiosa-enquanto-fundamento-material-de-recurso-ao-ajuste-direto-Catarina-Cust%C3%B3dio-Alves.pdf>.
- 22 É inquestionável que a atividade objeto do contrato – os serviços a cuja execução o mesmo se destinava – são urgentes e se destinam à satisfação de uma necessidade de interesse público: a recolha de resíduos sólidos urbanos ao domingo.
- 23 Isso, porém, não é suficiente para que se possa ter por preenchido o requisito que estamos a analisar. Como se disse, temos de estar perante uma situação de urgência inadiável, absoluta, que imponha o recurso a um modo de contratação não concorrencial.
- 24 Ora, como se vê pelo que o próprio requerente afirma quanto a ter vindo a assegurar a recolha dos resíduos através dos seus próprios trabalhadores (sem prejuízo das dificuldades sentidas para

tal) e, acima de tudo, pelo muito tempo decorrido desde a data da deliberação de adjudicação do ajuste direto (07/07/2025) e a data de remessa dos autos a este tribunal (considerando o primeiro requerimento apresentado pelo MA – requerimento n.º 2768/2025, de 17/10/2025), verifica-se que não estamos perante uma situação de urgência tal que impedisse o MA de lançar mão de um procedimento concorrencial, assegurando até à conclusão deste – como o tem vindo a fazer – a recolha dos resíduos sólidos aos domingos.

- 25 Aliás, a demora que se verificou na prestação de caução por parte da adjudicatária e a consequente demora na remessa dos autos a este tribunal acaba por deitar por terra um dos argumentos avançados pelo MA para justificar a “urgência imperiosa” – a aproximação de *“uma época crítica no concelho de Almada, com um aumento exponencial de moradores sazonais e de visitantes, face à estação do ano em causa que levou também a uma maior concentração de resíduos, que não eram passíveis de serem recolhidos apenas pelos trabalhadores do Município, o que podia colocar em causa a própria saúde pública”*. A estação em causa chegou e passou e, por força dos atrasos verificados, o MA teve de continuar a assegurar as recolhas ao domingo, assim evidenciando que o poderia assegurar durante a tramitação de um procedimento concorrencial.
- 26 Entrando agora na análise do segundo dos requisitos acima elencados – a imprevisibilidade das circunstâncias que estão na base da decisão de recorrer ao ajuste prévio – também aqui a dinâmica que resulta dos factos provados não aponta para o seu preenchimento.
- 27 Para o preenchimento deste segundo critério teremos de estar perante situações *“que surgem de forma inopinada, para as quais um normal decisor não tenha a exigível capacidade para as prever e prevenir”* (Catarina Custódio Alves, *ob. cit.*, p. 16).
- 28 Nas palavras do acórdão deste tribunal n.º 7/2008-1.ªS/PL, de 08 de abril de 2008: *“acontecimentos imprevisíveis são todos aqueles que um decisor público normal, colocado na posição do real decisor, não podia nem devia ter previsto. Estão, portanto, fora do conceito de acontecimentos imprevisíveis os acontecimentos que aquele decisor público podia e devia ter previsto. Dito de outro modo: se perante um acontecimento que o decisor público podia e devia prever – acontecimento previsível – este optar pelo ajuste direto, isto significa que ele não procedeu com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, estava obrigado e de que era capaz, tendo, por isso, incorrido em erro sobre os pressupostos do tipo de procedimento adotado, erro que só àquele pode ser imputado”*.
- 29 A necessidade de recurso a um ajuste direto teve origem na não adjudicação do Lote 1 do concurso público anteriormente lançado, em virtude de as três propostas apresentadas para o mesmo terem sido rejeitadas.

- 30 Ora, desde pelo menos o dia 11/12/2024 – data de elaboração do relatório preliminar no qual se propunha a rejeição das propostas e a não adjudicação daquele Lote 1 (pontos 2.4 e 2.5 da matéria de facto) – que o MA tinha conhecimento de que não iria ter aquela prestação de serviços assegurada através do concurso público.
- 31 Mesmo considerando a data da deliberação de não adjudicação (03/03/2025 – ponto 2.6 da matéria de facto), verifica-se que só três meses depois, em 02/06/2025, a Câmara Municipal aprovou a proposta 2025-199-DCOMP, na qual se sugeria o lançamento de procedimento de ajuste direto.
- 32 Destes factos decorre com clareza que não estamos perante uma necessidade que não fosse há muito conhecida da entidade requerente e não pudesse ter sido planeada, designadamente no pressuposto da sua urgência e essencialidade.
- 33 Na presente data, aliás, já decorreu mais de um ano desde o relatório preliminar, em que o MA ficou ciente da necessidade de encontrar uma alternativa para o Lote 1, por força da não admissão das propostas que tinham sido apresentadas.
- 34 Não estamos, pois, perante uma circunstância imprevisível, que se tenha imposto à requerente de forma inesperada.
- 35 Se os dois requisitos vindos de analisar não se mostram preenchidos, o mesmo acontece com o requisito complementar acima mencionado de ter o ajuste direto de ser celebrado apenas na “medida do estritamente necessário”.
- 36 Como se disse na Sentença n.º 14/2022-3.ªS, de 28/06/2022, o que o CCP pretende ao limitar o recurso ao ajuste direto ao estritamente necessário é (sublinhado nosso):
- “51. (...) na sequência das apertadas exigências que o CCP estabelece para a realização do procedimento ajuste direto, em função de óbvias e objetivas restrições ao princípio geral da concorrência que o mesmo comporta, o que está em causa é permitir a sua utilização apenas para satisfazer as necessidades imediatas que resultaram de acontecimentos imprevisíveis e inesperados. Ou seja, o que se pretende é exatamente resolver uma situação que teve causas inesperadas e que, num período proporcionalmente adequado (obviamente em termos temporais) não pode ser resolvida de outra forma, até que se encontrem soluções legais num quadro jurídico não excepcional da contratação pública.”
- 37 Ora, o contrato aqui em apreço tem a duração de 24 meses, com possível extensão por mais 11, o que é claramente desproporcional, face ao tempo necessário para o lançamento de procedimento concorrencial.
- 38 Questionado nos autos, o MA justificou o prazo da seguinte forma:

A fixação do prazo para o presente ajuste direto foi determinada tendo em vista a manutenção rigorosa dos mesmos termos do Concurso Público Internacional n.º CPN0149752024, o qual, apesar de conduzido em estrito cumprimento das normas do C.C.P., ficou deserto em razão da exclusão de todas as propostas apresentadas. Deste modo, a opção pelo prazo adotado não decorre de discricionariedade indevida, mas sim da necessidade de preservar os termos do concurso anterior, assegurar a legalidade do procedimento e atender rapidamente ao interesse público, em observância do regime previsto na alínea a), do n.º 2 do artigo 24.º do C.C.P..

- 39 Ou seja, justifica o MA a duração deste contrato com o facto de ter de ser equivalente à duração do contrato que iria ser celebrado na sequência do concurso público que ficou deserto, por tal ser imposto por lei.
- 40 Nesta alegação, o MA confunde claramente dois fundamentos para a celebração do ajuste direto – o da alínea a) e o da alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP.
- 41 O ajuste direto aqui em apreço foi lançado com invocação pelo MA da alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º, como decorre da proposta 2025-199-DCOMP, aprovada pela Câmara Municipal em reunião de 02/06/2025 (ponto 2.8. dos factos provados).
- 42 Já a alínea a) daquele artigo dispõe que é legítimo recorrer ao ajuste direto quando *“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”*.
- 43 O anterior procedimento era um concurso público, pelo que apenas poderia haver lugar à aplicação desta norma caso não tivessem sido apresentadas propostas ou estas tivessem sido rejeitadas com base na primeira parte da alínea a) do art.º 70.º (*“que desrespeitam manifestamente o objeto do contrato a celebrar”*).
- 44 Ora, no concurso que precedeu o ajuste direto aqui em apreço, foram apresentadas três propostas para o Lote 1, que integrava os serviços que são objeto do ajuste direto aqui em apreço.
- 45 Tais propostas foram rejeitadas (ponto 2.4 dos factos provados) pelos seguintes motivos:
- a) A proposta apresentada pelo concorrente N.º 2 REDE AMBIENTE ENGENHARIA E SERVIÇOS, SA -NIF 508485657, com a referência 202411140936, submetida em 14/11/2024 as 09.40:33, não apresenta o Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP), o Quadro resumo da proposta, o Preço total sem IVA e a Memória descritiva, conforme o exigido na plataforma de contratação pública e na Cláusula 10 do Programa de Concurso, o que constitui fundamento de exclusão da proposta ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 146 conjugado com o artigo 57º n.º 1 do CCP:*

b) A proposta apresentada pelo concorrente N.º3-PREZERO PORTUGAL, SA-NIF 503307483, com a referência 202411151005, submetida em 15/11/2024 às 10:08:17, não apresenta o Quadro resumo da proposta, o Preço total sem IVA e a Memória descritiva, conforme o exigido na plataforma de contratação pública e na Cláusula 10 do Programa de Concurso, o que constitui fundamento de exclusão da proposta ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 146 conjugado com o artigo 57 n.º 1 do CCP,

c) A proposta apresentada pelo concorrente N.º5-SUMA SERVIÇOS URBANOS E MEIO AMBIENTE, SANIF 503210560, com a referência 202411151606, submetida em 15/11/2024 as 16:28:17. não apresenta a Proposta contratual o Preço total sem IVA e a Memória descritiva, conforme o exigido na plataforma de contratação pública e na Cláusula 10 do Programa de Concurso, o que constitui fundamento de exclusão da proposta ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 2 do artigo 146 conjugado com o artigo 57 n.º 1 do CCP

- 46 Ou seja, todas as propostas foram excluídas com base na alínea d) do n.º 2 do art.º 146.º - não serem constituídas por todos os documentos exigidos nos termos do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 57.º e no n.º 1 do artigo 57.º-A – e não por desrespeitarem manifestamente o objeto do contrato a celebrar.
- 47 Conclui-se, pois, que nunca poderia o ajuste direto aqui em causa fundamentar-se na alínea a) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, por não estarem preenchidos os respetivos pressupostos.
- 48 Assim sendo, não pode proceder a invocação feita de tal norma pelo MA para justificar ser a duração do contrato igual à do que se pretendia celebrar através do anterior concurso público, pois não havia qualquer imposição legal de “*manutenção rigorosa dos mesmos termos do Concurso Público Internacional n.º CPN01497S2024*”.
- 49 Nos ajustes diretos com fundamento na alínea a) do n.º 1 do art.º 24.º, efetivamente impõe o n.º 2, alínea a) do mesmo artigo que “*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*”, entendendo-se que tal ocorre “*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*”.
- 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 conluís com vista à celebração de ajustes diretos previamente acordados.

- 51 Já nos ajustes diretos celebrados ao abrigo da alínea c) do n.º 1 do art.º 24.º - como é o caso daquele aqui em apreço – essa preocupação não está presente. Do que se trata neste caso é de conseguir fazer face a uma situação de urgência imperiosa e imprevisível, o que, nas palavras da supra citada Sentença n.º 14/2022-3.ªS, de 28/06/2022, se deve cingir ao estritamente necessário e apenas *“até que se encontrem soluções legais num quadro jurídico não excepcional da contratação pública”*.
- 52 Ora, a ser assim, o prazo de 24 meses, prorrogável por mais 11, estabelecido para o ajuste direto aqui em causa não se mostra de modo algum justificado.
- 53 Aqui haveria apenas que garantir a prestação do serviço durante o tempo estritamente necessário para a tramitação e conclusão de um procedimento concorrencial, sendo o prazo de 24 meses (mais ainda: 35) manifestamente exagerado.
- 54 Além disso, nas justificações apresentadas no exercício do contraditório nestes autos, a entidade fiscalizada não estabeleceu qualquernexo entre o prazo fixado para o ajuste direto e o prazo de que supostamente necessitaria para levar a cabo a escolha de um novo cocontratante num procedimento concorrencial – limitou-se a dizer que tal prazo era o do concurso anterior e que isso decorria de uma imposição legal, justificação que já se concluiu não poder ser acolhida.
- 55 Da análise feita até este momento se conclui que não se mostram preenchidos os requisitos previstos na hipótese da norma do Art.º 24.º, n.º 1, alínea c) do CPP, o que necessariamente leva a que a sua estatuição não possa operar, tornando ilegítimo o recurso pela entidade requerente à figura do ajuste direto.
- 56 Por esse motivo, e nos termos da jurisprudência firmada do Tribunal, encontra-se o contrato aqui em apreço afetado de nulidade, nos termos do disposto no art. 161.º, n.º 2, alínea l) do Código do Procedimento Administrativo (CPA) *ex vi* art. 284.º, n.º 2 do CCP.

III.3 Da ilegalidade da não redução a escrito do contrato

- 57 O contrato por ajuste direto que está em apreciação neste processo não foi reduzido a escrito por deliberação expressa da entidade fiscalizada.
- 58 Com efeito, a Câmara Municipal, na sessão de 07/07/2025, para além de aprovar a adjudicação por ajuste direto, aprovou também *“a dispensa da redução do contrato a escrito, conforme o disposto na alínea c), do n.º 2 do artigo 95.º do CCP, na sua atual redação”* (ponto 2.10 dos factos provados).
- 59 O Art.º 94.º, n.º 1 do CCP estipula a obrigatoriedade de redução a escrito dos contratos públicos.

60 No Art.º 95.º preveem-se algumas exceções àquela exigência de forma escrita, estabelecendo o n.º 2, alínea c) que:

“Artigo 95.º

Inexigibilidade e dispensa de redução do contrato a escrito

(...)

2 - A redução do contrato a escrito pode ser dispensada pelo órgão competente para a decisão de contratar, mediante decisão fundamentada, quando:

(...)

c) Por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, seja necessário dar imediata execução ao contrato.”

61 Como decorre da sua simples leitura, esta norma tem como pressuposto dois dos requisitos acima analisados para o recurso ao ajuste direto: a existência de urgência imperiosa e de acontecimentos imprevisíveis.

62 Valem por isso aqui as considerações já expendidas quanto a tais requisitos, nomeadamente na parte em que se concluiu inexistirem acontecimentos que fossem imprevisíveis e que legitimassem – por isso e também – a aplicação da norma agora em apreço.

63 Além disso, da letra daquela norma decorre ainda que a dispensa de redução a escrito apenas será legítima quando “*seja necessário dar imediata execução ao contrato*”, o que não é o caso daquele que é objeto dos presentes autos.

64 Com efeito, o próprio caderno de encargos previa que o contrato apenas iniciaria a sua execução após a concessão de visto por este tribunal, sendo que neste momento, por força dos atrasos na prestação de caução e na remessa do contrato para fiscalização prévia, já decorreram mais de cinco meses desde a data da adjudicação e o contrato ainda não está a ser executado.

65 Ou seja, também aqui o contrato celebrado se mostra inquinado, por violação do disposto no Art.º 94.º do CCP, na medida em que não demonstrou a requerente que cairia no âmbito de aplicação das exceções consagradas no Art.º 95.º.

66 A violação das regras relativas à forma torna o contrato nulo, nos termos do disposto no Art.º 284.º, n.º 2 do CCP, conjugado com o Art.º 161.º, n.º 2, alínea g) do Código do Procedimento Administrativo.

67 Afastamo-nos assim, quanto à consequência da não observância da forma legal do contrato, da qualificação desse vício como mera anulabilidade, como se fez no § 71 do acórdão deste tribunal n.º 20/2022-1.ªS/SS, de 07 de junho de 2022.

III.4 Dos efeitos destas ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

68 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.

69 As nulidades contratuais verificadas (pontos III.2 e III.3 supra) são fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no Art.º 44.º, n.º 3, alíneas a) e b), e n.º 4 (este *a contrario sensu*), da LOPTC.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Recusar o visto ao contrato de aquisição de serviços objeto de fiscalização prévia nos presentes autos.

São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, n.º 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas.

Registe-se e notifique-se.

Lisboa, 06 de janeiro de 2026

Os Juízes Conselheiros,

António Francisco Martins – Relator

Luís Cracel Viana – Adjunto (Participou na sessão e votou
favoravelmente o acórdão)

Paulo Nogueira da Costa – Adjunto (Participou na sessão e votou
favoravelmente o acórdão)