



1.ª Secção – SS
Data: 03/03/2026
Processo: 2778/2025

RELATOR: Conselheiro António Martins

TRANSITADO EM JULGADO EM 19/03/2026

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

I. RELATÓRIO

1 Resulta fundamentalmente do processo o seguinte:

- 1.1** O Município do Barreiro submeteu a fiscalização prévia, neste Tribunal de Contas (TdC), um instrumento contratual designado de “Contrato de cedência a título temporário de espaços municipais para desenvolvimento de comunidade de energia renovável (CER), mediante hasta pública, ao consórcio da firma Amener Eficiência Energética, SA e a firma HUB7 Energy Services, Lda.”, no qual são partes o referido município e o agrupamento – AMENER – Eficiência Energética S.A./AMENER V, Unipessoal Lda., e HUB7 Energy Services. Lda., contrato com o valor de encargos de €6.535.505,84 e celebrado pelo prazo de 20 anos.
- 1.2** A entidade fiscalizada foi interpelada, uma primeira vez, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através do ofício n.º 57172/2025, de 19/12/2025, para prestar os esclarecimentos ali requeridos, bem como para proceder à remessa de um conjunto de documentos identificados no referido ofício.
- 1.3** A entidade fiscalizada apresentou resposta à interpelação atrás referida, pelo requerimento n.º 41/2026, de 26/01/2026.
- 1.4** Em Sessão Diária de Visto de 29/01/2026 foi proferido despacho a determinar a devolução do contrato objeto de fiscalização para o esclarecimento das dúvidas ali elencadas.

- 1.5 Na sequência dessa devolução judicial, foi apresentada resposta através do requerimento n.º 112/2026, de 12/02/2026, 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:

Do ato submetido a fiscalização prévia

- 2.1 Em 2/07/2025, a Câmara Municipal do Barreiro aprovou, por unanimidade, o Programa de Procedimento, o Caderno de Encargos, e a minuta de Edital, relativos à hasta pública, cuja abertura foi deliberada na mesma data, e que tinha por objeto principal “a cedência onerosa de utilização temporária das coberturas de diversos imóveis municipais, para a instalação de painéis fotovoltaicos para produção de energia, e o desenvolvimento de uma Comunidade de Energia Renovável (CER)”.

- 2.2 O Programa de Procedimento aprovado, cujo teor se tem por reproduzido, previa, nomeadamente, que:

“Cláusula 1.ª

Disposições e Cláusulas por que se rege o contrato

- 1. Na cedência onerosa de espaços municipais abrangida pelo contrato observar-se-ão as cláusulas do contrato e o estabelecido em todos os documentos que dele fazem parte integrante.*

(...)

Cláusula 3.ª

Objeto e Modalidade do Procedimento

- 1. Para efeitos da Cláusula 1, o Município do Barreiro cede temporariamente ao Adjudicatário, o direito de uso e fruição das coberturas dos edifícios municipais identificados no Anexo I do Caderno de Encargos (as “Instalações”) exclusivamente para os fins que constituem o objeto do contrato e em conformidade com o previsto no Caderno de Encargos e respetivo anexo.*

- 2. O Adjudicatário, após a instalação e implementação dos painéis fotovoltaicos para autoconsumo dos edifícios municipais, compromete-se a constituir e a dinamizar a Comunidade de Energia Renovável, adiante designada por CER.*

- 3. A energia a produzir pela instalação da unidade de produção para autoconsumo (UPAC) em cada edifício ou outro equipamento destina-se prioritariamente ao autoconsumo do edifício ou equipamento em causa e só o excedente da produção será objeto de partilha.*

4. Todos os edifícios propriedade do município (sejam produtores e/ou consumidores), assim como outros sistemas, nomeadamente semáforos e bombagens, desde que estejam no raio de alcance da CER e que tenham necessidades de consumo de energia, irão consumir a energia proveniente da produção da UPAC da CER.

(...)

Cláusula 5.ª

Forma e modo de apresentação dos documentos e da proposta

A proposta, contendo os documentos exigidos, deverá ser redigida em conformidade com o modelo do Anexo I:

1. O valor proposto, que será expresso em euros, não incluirá IVA, o que deve ser expressamente mencionado.

2. Os preços constantes na proposta são indicados em algarismos e por extenso, sendo que em casos de divergência, estes prevalecem, sobre os indicados em algarismos.

3. A proposta deve mencionar que ao preço total acresce IVA (Imposto sobre Valor Acrescentado), à taxa legal de 23%, entendendo-se, na falta desta menção, que o preço apresentado não inclui aquele imposto.

4. A proposta e os documentos devem ser assinados pelos concorrentes ou pelos representantes que tenham poderes para os obrigar.

5. Quando a proposta seja apresentada por um agrupamento concorrente, deve ser assinada pelo representante comum dos membros que o integram, caso em que devem ser juntos à declaração os instrumentos de mandato emitidos por cada um dos seus membros ou, não existindo representante comum, deve ser assinada por todos os seus membros ou respetivos representantes (conforme n.º 5 do artigo 57.º do Código dos Contratos Públicos, supletivamente aplicável).

(...)

Cláusula 11.ª

Critérios de adjudicação

1. Disposições gerais:

1.1. O critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa para a Entidade Adjudicante.

1.2. Na determinação da proposta economicamente mais vantajosa, serão tidos em conta os seguintes fatores de ponderação:

a. Preço por kWh de autoconsumo (Va), ponderado em 50% Para avaliação desta componente será usada a seguinte fórmula: (...)

b. Preço por kWh do valor de remuneração da partilha do excedente (Vb), ponderado em 10%

Para avaliação desta componente será usada a seguinte fórmula: (...)

c. Apreciação da apresentação e demonstração de uma plataforma funcional e/ou em funcionamento, em forma de prova (Vc), ponderado em 40%

1.3. As propostas são ordenadas por ordem decrescente do (Vi), sendo classificada em primeiro lugar a que obtiver o maior valor.

1.4. Cada proposta será pontuada globalmente e em cada fator e subfactor numa escala de 0 a 100 pontos.

1.5. A pontuação de cada proposta no fator A), Va e no fator B), Vb não comportam subfactores, pelo que será determinada diretamente por aplicação de uma função de valor pré-definida, conforme explicitado no ponto 3.1. do presente artigo.

1.6. A pontuação final de cada proposta no fator C), Vc composto por dois subfactores, será obtida por soma ponderada, conforme explicitado no ponto 3.2. do presente artigo.

2. Pontuações das propostas: A pontuação final de cada proposta Vi, será obtida por soma ponderada das suas pontuações nos fatores A), B) e C): (...)

3. Pontuações dos fatores:

3.1. A pontuação de cada proposta no fator A), Va e no fator B), Vb, que não compreendem subfactores, será obtida em função do valor mais vantajoso proposto pelos concorrentes.

3.2. A pontuação de cada proposta no fator C), Vc, será obtida pela demonstração/prova de conceito, de acordo com o indicado no Anexo III, tendo de cumprir 9 (nove) dos 11 (onze) requisitos indicados no referido anexo, sob pena de exclusão do concorrente. (...)

2.3 O Caderno de Encargos aprovado, cujo teor se tem por reproduzido, dispunha, nomeadamente, que:

“(…)

Cláusula 4.ª

Vigência do Contrato

1. A cedência vigora pelo prazo de 20 (vinte) anos, a contar da data de outorga do contrato.

2. A cedência pode ser prorrogada por períodos de 10 (dez) anos, até ao limite de 50 (cinquenta) anos, se não for denunciado por qualquer das partes, com uma antecedência mínima de 1 (um) ano, em relação ao termo do período inicial ou de cada uma das suas renovações.

3. O prazo indicado no n.º 1 compreende as seguintes fases:

a) O fornecimento, instalação e operacionalização de todos os equipamentos e sistemas, deverá ocorrer no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da outorga do contrato e termina com o pedido de vistoria às instalações por parte do Cessionário.

b) Os restantes dias após as instalações entrarem em funcionamento, destinam-se à fase de exploração, gestão, operação, manutenção e segurança.

Cláusula 5.ª

Remunerações

- 1. A base da remuneração da Entidade Adjudicante será a resultante da proposta adjudicada, por via da aplicação dos critérios do artigo 11.º do Programa de Procedimento.*
 - 2. O Cessionário obriga-se a pagar à Entidade Adjudicante, por transferência bancária, entre o dia 1 e o dia 8, do mês seguinte àquele a que diz respeito, a remuneração resultante da proposta adjudicada.*
 - 3. O primeiro pagamento terá lugar até ao oitavo dia do mês seguinte ao da assinatura do contrato.*
 - 4. O não pagamento da remuneração no prazo estipulado, constitui o Cessionário na obrigação de pagar juros de mora, à taxa supletiva legal para operações comerciais, nos termos legalmente previstos.*
 - 5. Verificando-se mora no pagamento, o Cessionário fica obrigado a pagar, para além do valor em dívida, uma indemnização de 20% sobre esse valor, salvo se o contrato for resolvido com base na falta de pagamento.*
 - 6. O valor da remuneração devida pela cedência será objeto de atualizações anuais após os primeiros cinco anos de vigência do contrato, nos termos da legislação regulamentadora em vigor. (...)*
- 2.4 Através do Edital n.º 346/2025, de 8 de julho de 2025, foi publicitada nos lugares de estilo a deliberação identificada em 2.1 supra, bem como que se encontrava em curso o prazo para a apresentação de propostas no âmbito do procedimento de hasta pública em causa.
- 2.5 Em 24/07/2025, foi apresentada a única proposta ao procedimento em causa, a qual foi formalizada pelo consórcio integrado pelas sociedades AMENER – Eficiência Energética, S.A. e HUB7 Energy Services, Lda., com o valor de 0,122 €/kWh (autoconsumo) e 0.006 €/kWh (partilha do excedente).
- 2.6 Em 6/08/2025 foi deliberado pela Câmara Municipal do Barreiro, por unanimidade, admitir a proposta apresentada, bem como a “adjudicação da empreitada AMENER – Eficiência Energética, S.A., pelo valor de 0,122 €/kwh (autoconsumo) e 0.006 €/kwh (partilha do excedente)”.
- 2.7 Em 26/11/2025, entre o Município do Barreiro e o consórcio constituído pelas sociedades AMENER – Eficiência Energética S.A./AMENER V, Unipessoal Lda., e HUB7 Energy Services, Lda, foi celebrado o instrumento designado de “Contrato de cedência a título temporário de espaços municipais para desenvolvimento de comunidade de energia renovável (CER), mediante hasta pública, ao consórcio da firma Amener Eficiência Energética, SA e a firma

HUB7 Energy Services, Lda.”, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

“(…)

Cláusula 1.ª

Objeto

1. O presente Contrato tem por objeto principal a cedência de utilização temporária das coberturas dos edifícios dos espaços municipais identificados no Anexo I (as “Instalações”), exclusivamente para os fins que constituem o objeto do contrato e em conformidade com o previsto neste Contrato e nos documentos que dele fazem parte integrante, incluindo o fornecimento de uma bateria de armazenamento de energia móvel.
2. As Instalações são cedidas exclusivamente para a instalação, manutenção, exploração e gestão das unidades de produção para autoconsumo (UPAC) e para desenvolvimento de Comunidade de Energia Renovável (CER).
3. A energia a produzir pela instalação da unidade de produção para autoconsumo (UPAC) em cada edifício ou outro equipamento destina-se prioritariamente ao autoconsumo do edifício ou equipamento em causa e só o excedente da produção será objeto de partilha.
4. Todos os edifícios propriedade do município (sejam produtores e/ou consumidores), assim como outros sistemas, nomeadamente semáforos e bombagens, desde que estejam no raio de alcance da CER e que tenham necessidades de consumo de energia, irão consumir a energia proveniente da produção da UPAC da CER.
5. Os espaços ora cedidos encontram-se identificados no Anexo I do Caderno de Encargos, sem prejuízo da eventual redução e/ou ampliação dos espaços municipais aquando da apreciação da sua capacidade e adequação infraestrutural.
6. Caso não seja possível a colocação dos equipamentos nos edifícios identificados por motivos de força maior, poderão estes ser substituídos por outros imóveis a indicar posteriormente.
7. A energia a produzir pela instalação da UPAC em cada edifício ou outro equipamento destina-se prioritariamente ao autoconsumo do edifício ou equipamento em causa e só o excedente da produção será objeto de partilha.
8. Todos os edifícios indicados no Anexo I do Caderno de Encargos (sejam produtores e/ou consumidores), assim como outros sistemas, nomeadamente semáforos e bombagens, desde que estejam no raio de alcance da CER e que tenham necessidades de consumo de energia, irão consumir a energia proveniente da produção das UPAC da CER.
9. A cedência pressupõe a prestação de um serviço de qualidade.
10. Fornecimento de uma bateria de armazenamento de energia móvel

Cláusula 2.ª

Disposições por que se rege a cedência

1. A execução do Contrato obedece:

- a. Às cláusulas do presente Contrato e ao estabelecido em todos os elementos e documentos que dele fazem parte integrante;*
- b. Ao Código dos Contratos Públicos doravante designado por "CCP" aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2018 de 29 de janeiro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 66/2025, 10 de Abril;*
- c. À restante legislação e regulamentação aplicável, nomeadamente a que respeita às instalações do pessoal, à segurança social, à higiene, prevenção e medicina no trabalho e à responsabilidade civil perante terceiros;*
- d. Às regras da arte.*

2. Para efeitos do disposto na alínea a) do número anterior, consideram-se integrados no presente Contrato:

- a. O clausulado contratual.*
- b. Os esclarecimentos e as retificações relativos ao Caderno de Encargos;*
- c. O Caderno de Encargos;*
- d. A proposta adjudicada;*
- e. Os esclarecimentos sobre a proposta adjudicada prestados pelo Cessionário.*
- f. Todos os outros documentos que sejam referidos na clausulado contratual ou no caderno de encargos.*

Cláusula 3.ª

Interpretação dos documentos que regem a cedência

- 1. No caso de existirem divergências entre os vários documentos referidos nas alíneas b) a f) do n.º 2 da cláusula anterior, prevalecem os documentos pela ordem em que são aí indicados.*
- 2. Em caso de divergência entre os documentos referidos nas alíneas b) a f) do n.º 2 da cláusula anterior e o clausulado contratual, prevalecem os primeiros, salvo quanto aos ajustamentos propostos de acordo com o disposto no artigo 99.º do CCP e aceites pelo adjudicatário nos termos do disposto no artigo 101.º desse mesmo Código.*

Cláusula 4.ª

Vigência do Contrato 1. A cedência vigora pelo prazo de 20 (vinte) anos, a contar do início da produção de efeitos do presente Contrato, conforme Cláusula 25.ª.

2. A cedência pode ser prorrogada por períodos de 10 (dez) anos, até ao limite de 50 (cinquenta) anos, se não for denunciado por qualquer das Partes, com uma antecedência mínima de 1 (um) ano, em relação ao termo do período inicial ou de cada uma das suas renovações.

3. O prazo indicado no n.º 1 compreende as seguintes fases:

a) O fornecimento, instalação e operacionalização de todos os equipamentos e sistemas, deverá ocorrer no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias, contados a partir da produção de efeitos do presente Contrato e termina com o pedido de vistoria às instalações por parte do Segundo Outorgante.

b) Os restantes dias após as instalações entrarem em funcionamento, destinam-se à fase de exploração, gestão, operação, manutenção e segurança.

Cláusula 5.ª

Remunerações

1. O Primeiro Outorgante pagará ao Segundo Outorgante os seguintes preços:

- Despesa estimada pela vigência inicial do contrato: €6.535.505,84 (seis milhões, quinhentos e trinta e cinco mil, quinhentos e cinco euros e oitenta e quatro cêntimos), a qual acresce IVA a taxa de 23%;
- Preço anual estimado: €326.775,29 (trezentos e vinte e seis mil, setecentos e setenta e cinco euros e vinte e nove cêntimos) a qual acresce IVA a taxa de 23%;
- Preço mensal estimado: €27.213,27 (vinte e sete mil, duzentos e treze euros e vinte e sete cêntimos) a qual acresce IVA a taxa de 23%;
- Produção anual estimada de energia: 2.678.486 kWh/ano;
- Preço por kWh de autoconsumo (energia produzida pelos painéis fotovoltaicos a consumir pela Entidade Adjudicante): o valor de 0,122€/KWh;
- Preço por kWh do valor da remuneração da partilha do excedente: o valor de 0,006€/KWh;

2. O Primeiro Outorgante obriga-se a pagar ao Segundo Outorgante, por transferência bancária, entre o dia 1 e o dia 8, do mês seguinte àquele a que diz respeito, a remuneração indicada no n.º 1 desta cláusula.

3. O primeiro pagamento terá lugar até ao oitavo dia do mês seguinte ao da produção de efeitos do presente Contrato.

4. O não pagamento da remuneração no prazo estipulado constitui o Primeiro Outorgante na obrigação de pagar juros de mora, à taxa supletiva legal para operações comerciais, nos termos legalmente previstos.

5. Verificando-se mora no pagamento, o primeiro Outorgante fica obrigado a pagar, para além do valor em dívida, uma indemnização de 20% sobre esse valor, salvo se o contrato for resolvido com base na falta de pagamento.

6. O valor da remuneração prevista nesta cláusula será objeto de atualizações anuais após os primeiros cinco anos de vigência do presente Contrato, nos termos da legislação regulamentadora em vigor.

(...)

Cláusula 8.ª

Direitos e obrigações do Segunda Outorgante

1. O Segundo Outorgante tem direito a:

- a. Explorar, em regime de exclusividade, a produção de energia pelos painéis fotovoltaicos no âmbito do contrato celebrado na sequência do Procedimento de Hasta Pública e nos termos nele previstos e que o Município do Barreiro se compromete a consumir sempre que haja necessidade de autoconsumo nos edifícios a estes pertencentes;*
- b. Utilizar as Instalações nos termos legais e contratuais, e apenas para os fins previstos no presente Contrato;*
- c. Utilizar, durante o período de vigência do Contrato, o acesso à rede de energia através da infraestrutura (CPE) do(s) edifício (s) em causa.*
- d. Caso exista excedente na produção de energia, proceder ao armazenamento ou venda a terceiros, partilhando os benefícios nos termos acordados no contrato da Comunidade de Energia Renovável;*
- e. A partilha de benefícios acontecerá após o início de fornecimento de energia aos membros da Comunidade de Energia Renovável.*

2. Sem prejuízo do número anterior, o Segundo Outorgante, na execução do Contrato, está sujeito ao poder de direção e fiscalização do Primeiro Outorgante e não pode adotar quaisquer medidas suscetíveis de afetar a autonomia da mesma no exercício da sua atividade e na prossecução das suas atribuições e competências.

3. Sem prejuízo de outras obrigações previstas na legislação aplicável e no presente Contrato, deste decorrem para o Segundo Outorgante as seguintes obrigações principais:

- a. Obrigação do fornecimento e da execução das atividades descritas no presente Contrato, com todos os elementos aqui referidos;*
- b. Execução da instalação de modo a dar cumprimento às Regras Técnicas das Instalações Elétricas de Baixa Tensão (RTIEBT), bem como a todas as disposições legais e regulamentos aplicáveis e cumprindo todas as instruções que eventualmente lhe sejam dadas pelo Primeiro Outorgante no âmbito da fiscalização efetuada;*
- c. Analisar as condições de instalação das UPAC's e esclarecer com o Primeiro Outorgante todas as dúvidas;*
- d. Averiguar quais as condições de funcionamento de cada um dos componentes;*
- e. Proceder à execução de todos os trabalhos de construção civil necessários e diretamente relacionados com as UPAC's, assim como promover o acabamento de construção civil com materiais idênticos aos existentes nos locais da intervenção;*
- f. Garantir a aprovação da instalação pelas entidades competentes;*
- g. Garantir a entrada em funcionamento das UPAC's;*
- h. Coordenar os seus trabalhos com outros a ocorrer no mesmo local;*

- i. O Segundo Outorgante obriga-se a corrigir todos os erros e omissões do Projeto de Execução, sendo da sua exclusiva responsabilidade todos os custos daí decorrentes, bem como os encargos envolvidos*
- j. Tratamento dos resíduos resultantes da execução do contrato, nos termos da legislação aplicável, incluindo os equipamentos e materiais retirados na sequência da execução do contrato, uma vez confirmado junto do Município a sua não reutilização;*
- k. Efetuar as visitas de manutenção preventiva com a periodicidade que se verifique necessária de forma a manter todos os equipamentos integrantes tanto das UPAC's, como da bateria, em bom estado de conservação, de funcionamento e de limpeza;*
- l. Disponibilização dos dados do autoconsumo/consumo/produção de energia elétrica, para efeitos da sua visualização, promoção e divulgação, nas instalações do Primeiro Outorgante. Estes dados devem ser apresentados numa interface WEB, sem custos para o Primeiro Outorgante;*
- m. Assessorar o Primeiro Outorgante em qualquer questão relacionada com as UPAC's objeto do presente projeto;*
- n. Assegurar o cumprimento de todos os requisitos regulamentares e legais aplicáveis, estando também incluindo nas suas obrigações/responsabilidades a obtenção de todas as autorizações, certificações e licenciamentos necessários;*
- o. Assegurar a promoção de todos os procedimentos administrativos respeitantes à obtenção dos registos, das licenças de exploração e de todas as certificações necessárias ao funcionamento dos equipamentos e sistemas, objeto da prestação de serviços, incluindo a promoção da respetiva vistoria;*
- p. Financiar e custear todos os meios e medidas de produção de energia por recurso a UPAC, a implementar nos termos contratuais;*
- q. Assegurar o cumprimento do disposto na alínea e) do n.º 2 do artigo 88.º do Decreto-Lei n.º 15/2022, de 14 de janeiro, de modo a dimensionar a instalação e conseqüente produção de energia em função do consumo da totalidade dos edifícios pertencentes ao Primeiro Outorgante e do consumo total dos membros aderentes à CER.*
- r. Informar o Primeiro Outorgante, de imediato, sobre a caducidade, revogação ou verificação de causa de invalidade das referidas licenças, certificações, credenciações e autorizações, com indicação das diligências iniciadas ou a iniciar para a devida regularização;*
- s. Informar mensalmente o Primeiro Outorgante da produção de energia por recurso a venda a terceiros, partilhando os benefícios nos termos acordados no Contrato da Comunidade de Energia Renovável;*
- t. Informar o Primeiro Outorgante, no prazo máximo de 72 horas a contar do conhecimento pelo Segundo Outorgante, da ocorrência de qualquer circunstância que possa afetar ou condicionar a normal execução do presente Contrato;*

- u. Fornecer ao Primeiro Outorgante, ou a quem esta designar, relatório anual, específico sobre aspetos relacionados com a execução do Contrato, ou sempre que seja solicitado por escrito;*
 - v. Manter os espaços municipais e os equipamentos neles instalados em perfeitas condições de limpeza, higiene e segurança;*
 - w. Não depositar sobrantes no espaço público;*
 - x. Proceder à reparação ou substituição de todos os equipamentos que não reúnam as condições de higiene e segurança necessárias;*
 - y. Proceder à imediata aplicação de todas as medidas e sugestões formuladas pelas autoridades de fiscalização;*
 - z. Garantir a qualificação do pessoal que preste serviço nos espaços públicos objeto do contrato;*
 - aa. Colaborar com o Município no exercício da atividade fiscalizadora, disponibilizando toda a informação que lhe for solicitada;*
 - bb. Quando solicitado, por direito, devolver o objeto da cedência em perfeito estado de conservação, sem prejuízo do desgaste devido à ação do tempo e da utilização;*
 - cc. A assegurar o nível de serviços, constantes da sua proposta.*
- 4. Não é permitida a publicidade, de qualquer espécie, nas Instalações, UPAC's ou equipamentos sem prévia autorização escrita do Primeiro Outorgante.*
 - 5. São da responsabilidade do Segundo Outorgante todas as despesas com taxas, licenças, impostos, outros encargos que forem devidos pela exploração, bem como quaisquer obras de beneficiação ou reparação, sem prejuízo do disposto no artigo seguinte.*
 - 6. São, ainda da responsabilidade do Segundo Outorgante as despesas do consumo de água, de eletricidade, de gás e telecomunicações, associadas às UPAC, e que não se encontram incluídas no valor da proposta a apresentar.*
 - 7. Para efeitos no número anterior, o Segundo Outorgante tem 15 (quinze) dias, após a celebração do presente Contrato, para registo em seu nome das despesas descritas no número anterior.*
 - 8. Entregar os espaços cedidos, livre de ónus ou encargos, 1 (um) ano após notificação da cessação/não renovação do presente Contrato.*
 - 9. O Segundo Outorgante é responsável por quaisquer danos causados a terceiros, pessoas ou bens, decorrentes da exploração, bem como danos causados pelo pessoal ao seu serviço, e ainda danos que os fornecedores provoquem nas instalações cedidas.*
 - 10. O Segundo Outorgante é responsável pelo cumprimento de todas as obrigações relativas aos espaços municipais e ao seu pessoal, bem como, pela reparação de prejuízos por eles causados nas instalações, equipamentos e terceiros.*
 - 11. O Segundo Outorgante, após a instalação e implementação dos painéis fotovoltaicos para autoconsumo dos Espaços Municipais, compromete-se a, com o Município, a dinamizar a criação e*

constituição da Comunidade de Energia Renovável, no pressuposto de que outros consumidores, ao abrigo do legalmente previsto, tenham e manifestem interesse na adesão à CER (na constituição da CER deve constar as entidades que a integrarão, os meios de produção afetos, o modelo de partilha, as tarifas a aplicar, o sistema de contagem de energia e a constituição e funcionamento da EGAC).

12. O Segundo Outorgante deve assegurar a exploração contínua das UPAC e CER (após constituição) no decorrer do prazo estipulado para a cedência, salvo caso de força maior, e desde que aceite pelo Município.

13. No termo da vigência do contrato, deve o Segundo Outorgante apresentar o inventário de todo o material e equipamento existente, de onde conste a indicação das respetivas substituições, caso tenham ocorrido e razões que as determinaram.

14. Para além disso, no final do presente Contrato ou no caso de cessação de contrato por incumprimento do Cessionário, também sem qualquer tipo de custos e/ou encargos para o Município, todos os equipamentos fornecidos e instalados, reverterem a favor do Município, ficando este com propriedade dos mesmos.

Cláusula 9.ª

Obrigações adicionais do Segundo Outorgante

O Segundo Outorgante obriga-se, ainda, a cumprir com as seguintes obrigações adicionais:

a. Fornecimento de uma bateria de armazenamento de energia móvel.

b. A comercializar a energia elétrica a várias entidades, nomeadamente, com as IPSS's, Associações, Coletividades com sede fiscal no Município do Barreiro, a um valor não superior a 15% daquele que será praticado ao Município, no caso das referidas entidades entenderem aderir à Comunidade de Energia Renovável que vier a ser constituída;

c. A comercializar a energia elétrica às Juntas de Freguesia do concelho do Barreiro de acordo com o preço praticado à Entidade Adjudicante, no caso das referidas autarquias entenderem aderir à Comunidade de Energia Renovável que vier a ser constituída;

d. Colocação de um mupie na sede de Município com toda a informação respeitante à CER, isto é, a energia que está a ser produzida, a que está a ser auto consumida e a que está a ser partilhada por outros membros da CER e a que estará, eventualmente, a ser injetada na rede, ou em alternativa um LCD/LEAD colocado num edifício municipal (edifício dos Paços do Concelho ou outro), com a mesma informação em tempo real;

e. Renegociação do preço da energia elétrica em baixa entre as partes, se ocorrerem alterações estruturais na CER relativamente ao número de membros, potência instalada, necessidade de consumos entre outras circunstâncias. (...)"

Da tramitação destes autos

2.8 Através do ofício n.º 57172/2025, de 19/12/2025, o Município do Barreiro foi notificado pelo DFP para proceder à junção de documentos, bem como, nomeadamente, para prestar as seguintes informações:

“(…)

1. Esclareça, fundamente e demonstre, sempre que aplicável, por referência ao contrato submetido a fiscalização prévia, respetivo objeto, valor e prazo de execução:

a. Estando denominado como “Contrato de cedência a título temporário de espaços municipais para desenvolvimento de Comunidade de Energia Renovável (CER)”, mas prevendo encargos, aparentemente, para fornecimento de energia elétrica ao Município, qual o real objeto do mesmo;

b. Em se tratando de um contrato de cedência de “espaços municipais”, esclareça e fundamente se a mesma acontece a título gratuito, ou oneroso, e onde é que tal se retira no texto contratual;

c. No caso de acontecer a título oneroso, qual o montante total, ou anual, a receber pelo Município, pela mesma, e onde está previsto;

d. Prevendo o contrato, no entanto, na sua cláusula 5ª “remunerações”, aparentemente a cargo do Município, esclareça e fundamente:

i. Como se chegou a cada um dos diversos valores previstos no nº 1;

ii. Se esses valores crescem uns aos outros, ou são apenas desmembramentos do primeiro;

iii. Se os valores em questão dizem respeito apenas ao fornecimento de energia elétrica ao Município;

iv. O significado concreto, e em termos de encargos, da referência “Despesa estimada pela vigência inicial do contrato”;

v. A que se refere, em concreto, “Preço por kWh do valor da remuneração da partilha do excedente: o valor de 0,006€/KWh”, de que montante se trata, e a quem se destina;

e. Sendo referida uma “Comunidade de Energia Renovável (CER)”, como é que o atual instrumento e sua execução se inserem na previsão, nomeadamente, do artigo 189º do Decreto-Lei 15/2022, de 14.01;

f. Nomeadamente, quem compõe a CER em questão, e onde estão verificados os pressupostos e requisitos da sua constituição e funcionamento.

2. Na sequência das questões anteriores, esclareça qual a natureza jurídica do contrato em análise, nomeadamente se se trata de um contrato de cedência de instalações, de prestação de serviços, ou outro, fundamentando devidamente.

3. Bem como, se o objeto substancial do contrato for o fornecimento de energia elétrica ao Município, esclareça e fundamente porque não foi simplesmente celebrado um contrato de fornecimento de energia elétrica.

4. E, face às questões anteriores, como entende que o contrato em análise se enquadra na previsão da alínea b), do n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC, por vós invocada no requerimento inicial.

5. Tendo em conta que é referido que o contrato resultou de uma alegada “Hasta Pública”, esclareça e fundamente a escolha do alegado “procedimento pré-contratual” em questão, respetiva base legal, e relação, se alguma, com o Código dos Contratos Públicos, tendo em conta o valor e objeto contratual.

6. Bem como a legalidade de, aparentemente, o critério de adjudicação das propostas, previsto na cláusula 11.ª do “Programa de Procedimentos” prever a comparação entre propostas, nomeadamente face à previsão do artigo 70.º do CCP, que determina que “as propostas são analisadas em todos os seus atributos, representados pelos fatores e subfatores que densificam o critério de adjudicação, e termos ou condições”.

7. E ainda, se foi estabelecido, ou não, um preço base, justificando.

8. Considerando ainda os intervenientes neste contrato, o respetivo objeto, valor e fins a atingir, como caracteriza a relação estabelecida entre as partes, em termos substantivos, nomeadamente se enquadrável no âmbito do DL n.º 111/2012, de 23 de maio, ou não, e correspondentes consequências. (...)”.

2.9 Em 26/01/2026, através do requerimento n.º 41/2025, a entidade fiscalizada apresentou resposta, que se considera aqui reproduzida, e da qual se extraem os seguintes excertos:

“(…)

1.a) Estando denominado como “Contrato de cedência a título temporário de espaços municipais para desenvolvimento de Comunidade de Energia Renovável (CER)”, mas prevendo encargos, aparentemente, para fornecimento de energia elétrica ao Município, qual o real objeto do mesmo; Tal como é referido no caderno de encargos, o contrato tem por objeto principal a cedência de utilização temporária das coberturas de diversos edifícios e espaços municipais para a instalação, manutenção, exploração e gestão de unidades de produção para autoconsumo (UPAC) e constituição de uma Comunidade de Energia Renovável (CER) por parte da entidade adjudicatária. A energia que for produzida pela UPAC em cada edifício e espaço destina-se ao autoconsumo do edifício ou equipamento em causa, e o excedente da produção será objeto de partilha. Simultaneamente, outros edifícios e espaços que estejam no raio de alcance da CER e que tenham necessidades de consumo de energia, podem consumir a energia proveniente da produção das UPAC da CER. Havendo venda a terceiros, os benefícios serão partilhados nos termos acordados no contrato da CER. É este o objeto do contrato, a cedência de coberturas para instalação e exploração das UPAC, que irão fornecer energia para autoconsumo, e eventual partilha e venda a terceiros através da CER a constituir pela entidade adjudicatária. A celebração do contrato insere-se num quadro mais amplo de políticas europeias e nacionais orientadas para a descarbonização da economia, a transição energética e a promoção da eficiência energética, em particular no setor dos edifícios de serviços e da

administração pública. A nível europeu, estas orientações encontram-se refletidas no Pacto Ecológico Europeu e no quadro legislativo “Fit for 55”, que reconhecem o papel determinante dos edifícios públicos na redução das emissões de gases com efeito de estufa e na melhoria do desempenho energético. A nível nacional, estes objetivos encontram-se consagrados, designadamente, no Plano Nacional Energia e Clima 2030 (PNEC 2030) e na Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios (ELPRE). Neste enquadramento, e previamente à decisão de celebrar o presente contrato, o Município desenvolveu um trabalho técnico aprofundado de caracterização energética do seu património edificado, consubstanciado na realização de auditorias energéticas do tipo Walk-Through Audit e na elaboração de um Relatório de Avaliação Energética. Esse trabalho permitiu identificar os edifícios e equipamentos municipais com maiores consumos de energia, caracterizar os respetivos perfis de utilização e avaliar o potencial de implementação de medidas de eficiência energética e de produção de energia renovável. As conclusões desse trabalho técnico evidenciaram a viabilidade técnica e o elevado potencial para a instalação de sistemas de produção fotovoltaica para autoconsumo, bem como a vantagem de adotar soluções de autoconsumo coletivo ou de constituição da CER, de forma a otimizar a utilização da energia produzida e maximizar os benefícios económicos e ambientais para o Município. É com base neste contexto estratégico e técnico que foi estruturado o presente contrato. Desta forma, pelo contrato a entidade adjudicante cede a utilização temporária das coberturas de diversos edifícios e espaços municipais, nas quais o adjudicatário irá instalar e explorar a UPAC, destinando-se a energia produzida prioritariamente ao autoconsumo dos edifícios municipais abrangidos, sendo o eventual excedente tratado no âmbito do modelo de partilha próprio das CER. Os encargos previstos no contrato decorrem da operação, gestão e manutenção das infraestruturas necessárias a esse modelo, não correspondendo ao pagamento de um preço pela aquisição de energia elétrica nos moldes de um contrato de fornecimento celebrado com um comercializador. Importa ainda salientar que o investimento, a instalação, a exploração e a manutenção das infraestruturas energéticas são integralmente assegurados pelo adjudicatário, cabendo à entidade adjudicante a disponibilização dos espaços necessários à concretização do projeto e a participação no modelo de autoconsumo e partilha de energia. Nestes termos, o objeto real do contrato consiste na disponibilização de espaços municipais como meio indispensável à implementação e exploração de um projeto de autoconsumo coletivo e de CER, com impacto direto na eficiência energética e sustentabilidade dos edifícios de serviços do Município, não se tratando de um contrato de fornecimento de energia elétrica, mas antes de um instrumento ao serviço de objetivos públicos de descarbonização, eficiência energética e transição energética.

1.b) Em se tratando de um contrato de cedência de “espaços municipais”, esclareça e fundamente se a mesma acontece a título gratuito, ou oneroso, e onde é que tal se retira no texto contratual;

A cedência dos espaços municipais prevista no contrato é efetuada a título gratuito, não estando associada ao pagamento de qualquer renda, preço ou contrapartida patrimonial pela utilização das coberturas dos edifícios municipais. Esta opção resulta do entendimento de que a disponibilização desses espaços constitui um meio necessário à concretização de um projeto de interesse público no domínio da eficiência energética e da utilização de energia renovável, não se traduzindo numa exploração económica do património municipal. A propriedade dos imóveis onde se pretende instalar as UPAC surge, assim, articulada com a participação num modelo de produção de energia, nos moldes acima descritos. No âmbito do contrato, o investimento na aquisição e instalação das unidades de produção fotovoltaica, bem como todos os trabalhos acessórios necessários à sua implementação, são integralmente assegurados pela entidade adjudicatária, não representando qualquer encargo financeiro para o Município. Do mesmo modo, a exploração, manutenção e gestão das infraestruturas energéticas e do funcionamento da CER são da responsabilidade da entidade adjudicatária ao longo de todo o período contratual, conforme resulta das obrigações previstas na Cláusula 8.ª e na Cláusula 9.ª do Caderno de Encargos. Os benefícios que o Município retira do projeto, designadamente a utilização de energia renovável para autoconsumo nos edifícios municipais abrangidos, a redução dos custos energéticos e a diminuição das emissões de CO₂, não constituem contrapartida jurídica da cedência dos espaços, mas antes efeitos decorrentes da participação do Município, enquanto autoconsumidor e membro beneficiário, no modelo de autoconsumo coletivo e de CER, nos termos definidos no contrato. Os valores previstos no contrato encontram-se associados exclusivamente ao funcionamento do modelo de autoconsumo e de partilha de energia no âmbito da CER, encontrando-se regulados na Cláusula 5.ª do Contrato, não correspondendo, em qualquer caso, ao pagamento de um valor pela cedência dos espaços municipais. Nestes termos, a cedência gratuita dos espaços municipais assume a natureza de um instrumento ao serviço da implementação e exploração de um projeto de autoconsumo coletivo e de Comunidade de Energia Renovável, não correspondendo a uma relação onerosa de utilização patrimonial nem à celebração de um contrato de fornecimento de energia elétrica nos moldes típicos do mercado.

1.c) No caso de acontecer a título oneroso, qual o montante total, ou anual, a receber pelo Município, pela mesma, e onde está previsto;

Pela cedência dos espaços municipais objeto do contrato, o Município não recebe qualquer montante, não estando prevista qualquer remuneração, total ou anual, pela utilização das coberturas dos edifícios municipais, uma vez que a cedência foi deliberadamente estruturada a título gratuito. Os efeitos de natureza económica associados à execução do contrato não dizem respeito à cedência dos espaços, mas resultam da participação do Município, enquanto autoconsumidor e membro beneficiário, no modelo de autoconsumo coletivo e de Comunidade de Energia Renovável.

Nesse contexto, o Município beneficia da utilização de energia de origem renovável produzida pelas unidades fotovoltaicas a instalar e, nos termos definidos no contrato, da eventual afetação de valores associados à partilha de energia excedente. As regras e valores aplicáveis a este modelo encontram-se previstos, designadamente, na Cláusula 5.ª, na Cláusula 8.ª, alínea d), do Caderno de Encargos, bem como no contrato celebrado entre as partes, não correspondendo, em qualquer caso, a valores devidos pela cedência dos espaços municipais. Nestes termos, não se encontra previsto no contrato qualquer valor a receber pelo Município pela cedência dos espaços municipais, sendo os benefícios económicos referidos meros efeitos indiretos do modelo de autoconsumo coletivo e de Comunidade de Energia Renovável adotado.

(...)

4) E, face às questões anteriores, como entende que o contrato em análise se enquadra na previsão da alínea b), do nº 1, do artigo 46º da LOPTC, por vós invocada no requerimento inicial.

Tendo com consideração que o contrato, promovido pelo Município assume um cariz misto nos termos acima referidos, entendeu-se adequado submeter o mesmo a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. Esta opção decorreu de uma ponderação cuidada da natureza e do alcance do contrato, numa lógica de transparência, boa-fé e boa administração, tendo em conta, designadamente, a duração do vínculo contratual, a utilização de património público municipal e a complexidade do modelo adotado, ainda que o mesmo não represente um aumento de encargos para o Município. Com efeito, o procedimento visa alcançar benefícios económicos e ambientais para o Município, designadamente através da redução dos custos associados ao consumo de energia e da promoção da produção de energia renovável, sem que daí resulte um aumento de encargos financeiros.

5) Tendo em conta que é referido que o contrato resultou de uma alegada “Hasta Pública”, esclareça e fundamente a escolha do alegado “procedimento pré-contratual” em questão, respetiva base legal, e relação, se alguma, com o Código dos Contratos Públicos, tendo em conta o valor e objeto contratual.

A utilização do mecanismo de “Hasta Pública” no âmbito do presente procedimento não corresponde à adoção de um procedimento pré-contratual tipificado no Código dos Contratos Públicos, devendo antes ser entendida como a designação atribuída a um mecanismo concorrencial adotado pelo Município para assegurar a seleção transparente de um operador privado. A opção por este modelo procedimental decorre da natureza específica do contrato, cujo objeto não se enquadra na aquisição onerosa de bens ou serviços, mas antes na atribuição do direito de utilização de espaços municipais para a instalação e exploração de unidades de produção de energia fotovoltaica, com produção de energia destinada prioritariamente ao autoconsumo dos edifícios municipais, no contexto de um modelo de CER. O procedimento teve como finalidade assegurar a abertura à concorrência e a comparação de propostas, permitindo ao Município avaliar as soluções técnicas

apresentadas, as condições de exploração e os benefícios associados à utilização de energia renovável produzida localmente, sem que estivesse em causa a celebração de um contrato típico de fornecimento de energia elétrica. A escolha deste mecanismo procedimental assenta numa opção do Município, atendendo à natureza do projeto e ao modelo adotado, que combina a cedência de espaços municipais com a exploração de unidades de produção de energia renovável por conta e risco do particular, em regime de autoconsumo coletivo e de CER, mostrando-se ajustado aos objetivos concretos prosseguidos com o presente procedimento. O procedimento foi concebido e conduzido em observância dos princípios fundamentais da contratação pública e da atuação administrativa, assegurando a concorrência, a transparência, a igualdade de tratamento entre os interessados, a publicidade e a imparcialidade do processo. Reforça-se que o Município não assume encargos financeiros diretos, que o investimento e o risco económico são integralmente suportados pela entidade adjudicatária e que o contrato gera benefícios económicos, ambientais e estruturais para o Município.

6) Bem como a legalidade de, aparentemente, o critério de adjudicação das propostas, previsto na cláusula 11ª do “Programa de Procedimentos” prever a comparação entre propostas, nomeadamente face à previsão do artigo 70º do CCP, que determina que “as propostas são analisadas em todos os seus atributos, representados pelos fatores e subfatores que densificam o critério de adjudicação, e termos ou condições”.

O critério de adjudicação previsto na cláusula 11.ª do Programa do Procedimento foi desenvolvido de modo a permitir uma avaliação objetiva, transparente e verificável das propostas, assegurando a sua comparabilidade em condições de igualdade entre todos os concorrentes. Embora o procedimento adotado não corresponda a um procedimento pré-contratual tipificado no Código dos Contratos Públicos, o Município estruturou o critério de adjudicação garantindo que a apreciação das propostas incidisse sobre elementos previamente definidos, mensuráveis e suscetíveis de controlo. A metodologia adotada distingue claramente entre a verificação do cumprimento dos requisitos técnicos mínimos, que constitui condição prévia de admissibilidade das propostas, e a avaliação comparativa, que incide apenas sobre os fatores sujeitos a pontuação. Assim, não foi efetuada qualquer comparação técnica subjetiva entre soluções, sendo estas apenas apreciadas quanto à conformidade com as exigências estabelecidas nas peças do procedimento. No que respeita ao fator económico, a avaliação assentou na análise do valor unitário proposto para o kWh, enquanto parâmetro objetivo e quantificável, permitindo ordenar as propostas de forma automática e transparente. O modelo adotado pela Entidade Adjudicante assenta em fatores ligados ao objeto do contrato: a) Preço por kWh de autoconsumo (50%); b) Preço por kWh de partilha do excedente (10%); c) Demonstração de plataforma funcional (40%). Cada fator é avaliado por referência a parâmetros e escalas previamente fixados no caderno de encargos e no programa do procedimento,

sem recurso a variáveis extraídas de outras propostas. Em particular, as fórmulas de pontuação para os componentes económicos recorrem exclusivamente a valores absolutos e a parâmetros normativos pré-anunciados (p. ex., limites mínimo/máximo, preço base, patamares de custo), previamente publicados e conhecidos, não sendo utilizada qualquer normalização indexada a “menor” ou “maior” preço de outras propostas. Além disso, não há comparação inter-propostas, não sendo utilizados, na expressão matemática ou na grelha, quaisquer dados que dependam, direta ou indiretamente, de atributos de propostas alheias, observando-se a regra de que cada pontuação resulta da aplicação de parâmetros estáticos à proposta avaliada. Assim, inexistente “efeito de arrastamento” ou “normalização relativa” entre propostas, preservando-se a independência da avaliação e a igualdade de tratamento. Também os demais fatores previstos na cláusula 11.ª, incluindo os relativos à disponibilização de ferramentas ou plataformas de apoio à gestão do sistema, foram apreciados com base em critérios previamente explicitados, sendo a análise limitada à verificação do cumprimento dos requisitos definidos e submetidos à concorrência. Deste modo, o critério de adjudicação adotado permitiu uma apreciação estruturada e isenta das propostas apresentadas, afastando qualquer margem de discricionariedade na avaliação e assegurando o respeito pelos princípios da igualdade, da transparência e da objetividade, em consonância com o regime e a lógica subjacentes ao artigo 70.º do Código dos Contratos Públicos.

(...)

8) Considerando ainda os intervenientes neste contrato, o respetivo objeto, valor e fins a atingir, como caracteriza a relação estabelecida entre as partes, em termos substantivos, nomeadamente se enquadrável no âmbito do DL n.º 111/2012, de 23 de maio, ou não, e correspondentes consequências.

Atendendo ao objeto do contrato, à forma como está estruturado e aos fins que prossegue, a relação estabelecida entre as partes não se enquadra no regime das parcerias público-privadas, previsto no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio. O contrato não tem por objeto a prestação de um serviço público ao Município mediante pagamento, nem a disponibilização de uma infraestrutura com remuneração pública associada. O Município não assume pagamentos fixos ou garantidos, nem assegura qualquer nível mínimo de receita ao adjudicatário, estando os valores associados dependentes exclusivamente da energia efetivamente utilizada em regime de autoconsumo. Acresce que o investimento inicial, bem como a exploração, a manutenção e os riscos económicos do projeto, são integralmente assumidos pela entidade adjudicatária, não existindo mecanismos de partilha de risco ou de reequilíbrio financeiro a cargo do Município. Para além disso, o próprio Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio, exclui do seu âmbito as parcerias que envolvam, cumulativamente, um encargo bruto previsional para o setor público inferior a 10 milhões de euros e um investimento inferior a 25 milhões de euros. No presente caso, o valor previsional associado à

execução do contrato, considerando a duração de 20 anos, é da ordem dos 6,5 milhões de euros, não existindo qualquer investimento público. Nestes termos, a relação contratual deve ser caracterizada como um modelo de cedência de espaços municipais e exploração de infraestruturas por conta e risco do particular, associado à produção de energia renovável em regime de autoconsumo coletivo, não sendo aplicável o regime jurídico das parcerias público-privadas, nem as consequências previstas no Decreto-Lei n.º 111/2012, de 23 de maio.

2.10 Em sessão diária de visto de 29/01/2026, foi decidido devolver o contrato objeto de fiscalização para o esclarecimento das seguintes dúvidas:

“1 – Como justifica que a deliberação inicial da câmara municipal (n.º 386, de 02.07.2025) cobre todo o objeto contratual em causa, quando da mesma resulta que se trata de autorizar “a cedência onerosa de utilização temporária das coberturas dos diversos imóveis municipais para a instalação de painéis fotovoltaicos para produção de energia e o desenvolvimento de uma Comunidade de Energia Renovável”? E, insiste-se, como justifica a caracterização do contrato como “cedência onerosa” quando se entende comumente por cedência onerosa a cedência de algo a terceiros com o inerente pagamento por estes do preço correspondente aos benefícios obtidos com essa cedência e não o contrário (pagamento pela entidade pública)? Como justifica, por isso, que o conceito de “cedência onerosa” constante do edital da hasta pública não foi suscetível de gerar equívocos e afastar potenciais interessados? (cfr. Cláusula 1.ª, n.º 1 do Edital)

2 - Porque se optou por uma “hasta pública” de cedência temporária de espaços públicos, ao abrigo do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto, quando o objeto contratual em causa é, como vimos, muito mais extenso do que essa mera cedência de espaços municipais, que constitui apenas um aspeto acessório do contrato?

3 – Perante um contrato de elevada complexidade, de longa duração e com uma expressão financeira assinalável, como justifica que o edital de hasta pública salvaguardou o cumprimento do princípio da concorrência, dando aos potenciais interessados um prazo máximo de apenas 16 dias seguidos para apresentação de propostas, o que, aliás, se traduziu na apresentação de uma única proposta? (Edital de 08.07.2025, com prazo limite de apresentação de propostas até 24.07.2025).

4 - Considerando o que dispõe o Código dos Contratos Públicos no seu artigo 410.º, n.º 2, ao prever para os contratos públicos de maior duração (as concessões de obras públicas)

um prazo máximo de 30 anos, como justifica que este “contrato de cedência temporária”, que é na verdade um contrato público misto complexo, seja celebrado pelo prazo inicial de 20 anos podendo ser renovado até 50 anos?

5 – Como justifica a afirmação de que “o investimento na aquisição e instalação das unidades de produção fotovoltaica, bem como todos os trabalhos acessórios necessários à sua implementação, são integralmente assegurados pela entidade adjudicatária, não representando qualquer encargo financeiro para o município” perante um contrato que é gerador de um encargo financeiro público de 6.535.505,84€?

6 - Estando em causa um complexo contrato público misto, com as características elencadas nos pontos anteriores, porque se afastou deliberadamente o lançamento de um procedimento aquisitivo ao abrigo do Código dos Contratos Públicos, sabendo que a preterição total do procedimento aquisitivo constitui, conforme jurisprudência densificada do Tribunal de Contas, motivo de recusa de visto? E como justifica em sentido oposto o recurso a outras exigências da Parte II do CCP, como por exemplo, as constantes da cláusula 12.ª , n.º 2 do Edital (“São excluídos os concorrentes...quando se verifique algum dos motivos de exclusão previstos no artigo 146.º do CCP”)

2.11 Em 12/02/2026, a entidade fiscalizada veio responder nos termos constantes do requerimento n.º 112/2026, que se tem por inteiramente reproduzido, e do qual se extraem os seguintes excertos:

“(…)

O edital publicado pelo Município refere a hasta pública para cedência temporária de espaços municipais para instalação de painéis fotovoltaicos para constituição de uma Comunidade de Energia Renovável (CER). Não menciona a cedência onerosa de utilização temporária das coberturas. Se, porventura, consta a cedência onerosa tratou-se de um lapso, de um erro de escrita, manifesto e que uma breve leitura das peças do procedimento rapidamente esclareceria. Tal como já foi exposto ao Tribunal de Contas, a cedência dos espaços municipais prevista no contrato é efetuada a título gratuito, não estando associada ao pagamento de qualquer renda, preço ou contrapartida patrimonial pela utilização das coberturas dos edifícios municipais. Esta opção resulta do entendimento de que a disponibilização desses espaços constitui um meio necessário à concretização de um projeto de interesse público no domínio da eficiência energética e da utilização de energia renovável, não se traduzindo numa exploração económica do património municipal. A propriedade dos imóveis onde se pretende instalar as UPAC surge, assim, articulada com a participação num modelo de produção de energia, nos moldes acima descritos.

(...)

Conforme se expôs supra, o contrato em causa tem como foco e objeto principal a cedência temporária (dado que é delimitada no tempo por um período de 20 anos) de espaços públicos, nos quais serão instalados os painéis fotovoltaicos por um privado, por sua conta e risco. Paralelamente, pretende-se constituir uma Comunidade (CER), que beneficiará, entre si, de todo o excedente da energia produzida pelos painéis, tendo acesso, desta forma, a uma tarifa comunitária mais baixa do que as tarifas de mercado atuais. A futura comunidade poderá vir a ser integrada por qualquer pessoa ou entidade empresarial do concelho, mediante manifestação de interesse de adesão a este sistema, assim que o mesmo entre em vigor, reduzindo a fatura energética. A energia que for produzida pela UPAC em cada edifício e espaço destina-se ao autoconsumo do edifício ou equipamento em causa, e o excedente da produção será objeto de partilha. O contrato não integra quaisquer elementos de obra pública, uma vez que o Município não contrata o privado para realizar para o Município qualquer obra, nem a obra realizada lhe pertence. Pela mesma razão também não integra elementos de fornecimento de bens (obras, fornecimento de painéis fotovoltaicos e demais equipamentos acessórios), uma vez que tudo o que for instalado pelo privado constitui uma instalação do próprio para desenvolver a atividade de produção de energia fotovoltaica. Também não integra elementos de prestação de serviços, dado que o privado não assume a obrigação de prestar ao Município um serviço de gestão da instalação por si contruída; o privado irá gerir a sua própria instalação, construída num espaço público que lhe foi cedido pelo Município. E, como se expôs supra, também não pode ser configurado como parceria público privada.

(...)

O Município publicou o Edital pela forma prevista na lei para o efeito, abrindo o procedimento à concorrência mediante a divulgação o mais ampla possível da intenção da autarquia em contratar com terceiro o objeto do referido contrato. Uma vez que o contrato não tem por objeto uma empreitada de obra pública, mas sim a constituição de um direito de natureza diferente, sendo o seu objeto principal a cedência de espaços públicos para a instalação dos painéis fotovoltaicos, o procedimento não está sujeito ao regime do CCP. No entanto, ainda que fosse aplicável o CCP, atendendo ao objeto do contrato e ao disposto no artigo 21.º, n.º 1, alínea a), do CCP, o Município tinha a possibilidade de escolher um procedimento sem publicação do anúncio no Jornal Oficial da União Europeia. Sendo assim, podia estabelecer um prazo mínimo de 6 dias (seguidos) para apresentação da proposta, nos termos do n.º 1 do artigo 135.º do CCP.

(...)

O contrato em causa não constitui um contrato de concessão, PPP, ou qualquer um dos demais previstos no CCP. A sua natureza é de um contrato de cedência temporária de espaços públicos, como se referiu anteriormente, sendo o prazo estabelecido de acordo com essa natureza. No

domínio da gestão dos imóveis pertencentes à autarquia, esta tem a liberdade de ceder a utilização desses imóveis (no caso, parte de alguns imóveis da autarquia) pelos prazos fixados no Edital.

(...)

Conforme referido no anterior esclarecimento, os efeitos de natureza económica associados à execução do contrato não dizem respeito à cedência dos espaços, mas resultam da participação do Município, enquanto auto consumidor e membro beneficiário, no modelo de autoconsumo coletivo e de Comunidade de Energia Renovável. Nesse contexto, o Município beneficia da utilização de energia de origem renovável produzida pelas unidades fotovoltaicas a instalar e, nos termos definidos no contrato, da eventual afetação de valores associados à partilha de energia excedente. Os valores referidos decorrem da proposta apresentada pela entidade adjudicatária no âmbito do procedimento, tendo sido apurados com base na aplicação do valor unitário de referência (€/kWh) associado ao autoconsumo de energia e às previsões de consumo de energia fotovoltaica dos edifícios municipais abrangidos pelo presente procedimento. Têm natureza de mera estimativa, tendo por base os consumos históricos dos edifícios abrangidos e as projeções de produção das unidades fotovoltaicas a instalar, destinando-se a permitir uma avaliação global do funcionamento do modelo de autoconsumo coletivo e da CER, não correspondendo a encargos fixos ou previamente determinados a cargo do Município.

(...)

Pelos motivos acima expostos, conclui-se que a opção por hasta pública assenta no regime de gestão patrimonial municipal e ocupação de domínio público/privado municipal, adequando-se a contratos de cedência de uso. Não se tratando da formação de contrato público de empreitada, fornecimento ou concessão ao abrigo da Parte II do CCP, mas de seleção do cessionário para ocupação de bens municipais, a regulamentação aplicável consistiu no regime próprio estabelecido no Decreto-Lei n.º 280/2007. No entanto, porque o regime da hasta pública estabelecido no Decreto-Lei n.º 280/2007 não regula tão extensamente o procedimento como o faz o Código dos Contratos Públicos, entendeu o Município por bem, adotar algumas regras estabelecidas nesse Código para tornar o procedimento mais detalhado no que diz respeito à sua tramitação, em reforço da segurança jurídica, transparência e garantia de efetiva concorrência.”

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

3 Não deixaram de ser provados quaisquer factos alegados.

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 município 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 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 artigo 81.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), as instruções constantes da Resolução n.º 3/2022 da 1.ª Secção do Tribunal de Contas, aprovada ao abrigo do artigo 77.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC e os respetivos encargos instrutórios decorrentes do conteúdo das devoluções determinadas pelo DFP e pelo TdC, com suporte no disposto pelo artigo 81.º, n.º 1, da mesma LOPTC.
- 6 Isto sem detrimento dos deveres da entidade fiscalizada, dos poderes de cognição e deveres de gestão processual do tribunal, dos princípios da cooperação, boa-fé processual e dos demais critérios que se devem observar, face ao estipulado nos artigos 5.º a 8.º, 414.º e 417.º, todos do Código de Processo Civil (CPC) *ex vi* artigo 80.º da LOPTC, que, no seu conjunto e face à natureza do presente processo jurisdicional (fiscalização prévia), não contemplam a produção de diligências oficiosas de prova, não compreendendo também auditorias ou investigação do tribunal diretamente sobre documentos, ficheiros ou arquivos na posse daquela entidade.
- 7 Não se reconhecem factos não provados nas alegações e justificações apresentadas nestes autos.

III FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Estrutura da apreciação jurídica

- 8 A fiscalização prévia da 1.ª Secção do TdC constitui uma competência própria deste tribunal cuja intervenção nessa sede é provocada (dependente de impulso exógeno) e tipificada, por referência a uma previsão normativo-legal que compreende um âmbito subjetivo (entidades) e outro âmbito objetivo (atos e contratos), ambos delimitadores, na sua integração, do que está sujeito a fiscalização prévia — enquadramento estabelecido, nomeadamente, pelas disposições conjugadas dos artigos 5.º, n.º 1, alínea d), e 46.º a 48.º da LOPTC.
- 9 Prescreve a al. b), n.º 1, do artigo 46.º da LOPTC, na sua atual redação, que estão sujeitos a fiscalização: *“Os contratos de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais que impliquem despesa nos termos do artigo 48.º, quando reduzidos a*

escrito por força da lei”. Conforme se deixou exposto em sede de decisão de 29/01/2026, independentemente da classificação jurídica do contrato submetido a este TdC, o mesmo é gerador de encargos financeiros para o Município, tanto assim que houve cabimento e emissão de compromisso pelo que, nos termos do artigo 46.º, n.º 1, al. b) e n.º 2 da LOPTC, está sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

10 Nesse conspecto, há que ponderar, agora, as seguintes questões jurídicas:

10.1 Da necessidade de sujeição do contrato fiscalizado a procedimento pré-contratual;

10.2 Dos efeitos das ilegalidades no processo de fiscalização prévia: recusa de visto.

III.2 Da necessidade de sujeição do contrato fiscalizado a procedimento pré-contratual

11 O Município do Barreiro submeteu a fiscalização prévia perante este TdC o contrato designado de “Contrato de cedência a título temporário de espaços municipais para desenvolvimento de comunidade de energia renovável (CER), mediante hasta pública, ao consórcio da firma Amener Eficiência Energética, SA e a firma HUB7 Energy Services, Lda”, com um valor de encargos de €6.535.505,84, celebrado pelo prazo de 20 anos.

12 O referido contrato foi antecedido de uma hasta pública, na qual foi apresentada apenas uma proposta e, defende a entidade fiscalizada, aquele tem como “objeto principal a cedência de utilização temporária das coberturas de diversos edifícios e espaços municipais para a instalação, manutenção, exploração e gestão de unidades de produção para autoconsumo (UPAC) e a constituição de uma Comunidade de Energia Renovável (CER)”. Defende igualmente a entidade adjudicante que os encargos previstos no contrato resultam da operação, gestão e manutenção das infraestruturas, não correspondendo ao pagamento de um preço pela aquisição da energia elétrica nos moldes de um contrato de fornecimento celebrado com um comercializador.

13 Estando em causa, para a entidade adjudicante, uma cedência gratuita de espaços municipais, com o investimento na aquisição e instalação das unidades de produção fotovoltaica a caber à entidade adjudicatária, o contrato produz efeitos de natureza económica que não dizem respeito à cedência dos espaços, resultando da participação do Município, enquanto autoconsumidor e membro beneficiário no modelo de autoconsumo coletivo e de CER, reconduzindo aquela o contrato outorgado a um contrato de natureza mista, “resultante da articulação entre a cedência de espaços municipais e a utilização a energia elétrica produzida no âmbito do projeto”. Entende ainda o Município que, atento o enquadramento jurídico do contrato, o mesmo não estava sujeito

a procedimento pré-contratual, tendo optado pelo mecanismo de hasta pública, o qual, defende, assegurou os princípios fundamentais da contratação pública.

- 14 A sujeição ou não do contrato fiscalizado a procedimento pré-contratual configura uma questão nuclear que contende com a própria (in)validade do mesmo, e cuja resposta dependerá da natureza do instrumento jurídico que ora cumpre caracterizar.
- 15 Resulta da factualidade provada, que o Município do Barreiro submeteu junto deste TdC o contrato denominado de “Contrato de cedência a título temporário de espaços municipais para desenvolvimento de comunidade de energia renovável (CER), mediante hasta pública, ao consórcio da firma Amener Eficiência Energética, SA e a firma HUB7 Energy Services, Lda”.
- 16 Conforme resulta do ponto 2.7 dos factos provados, a cláusula 1.ª do instrumento contratual, sob a epígrafe “Objeto”, prescreve expressamente, no seu n.º 1, que o contrato em causa tem como objeto principal a cedência de utilização temporária das coberturas dos edifícios municipais identificados no Anexo I ao contrato.
- 17 Todavia, como decorre do n.º 2 da identificada cláusula, a cedência de utilização operada pelo contrato tem a finalidade ali expressamente consagrada: “a instalação, manutenção, exploração e gestão das unidades de produção para autoconsumo (UPAC) e para desenvolvimento de Energia Renovável (CER)”.
- 18 Relativamente às atividades de instalação, manutenção, exploração e gestão das unidades de produção, estas estão a cargo do agrupamento identificado como segundo outorgante, o qual explora, em regime de exclusividade, a produção de energia pelos painéis fotovoltaicos no âmbito do negócio jurídico aqui em causa (cf. cláusula 8.ª – ponto 2.7 do probatório), obrigando-se o Município, por sua vez, a consumir a energia produzida quando haja necessidade de consumo nos edifícios municipais abrangidos pelo contrato.
- 19 No que concerne aos efeitos financeiros do contrato, não resulta do clausulado contratual o recebimento de qualquer quantia por parte do Município pela cedência temporária das coberturas dos edifícios municipais em causa – contrariamente ao que faria antever a deliberação da Câmara Municipal datada de 2/07/2025, que aprovou a abertura do procedimento de hasta pública destinado à “cedência onerosa de utilização temporária das coberturas de diversos imóveis municipais, para a instalação de painéis fotovoltaicos para produção de energia, e o desenvolvimento de uma Comunidade de Energia Renovável (CER)”(cf. ponto 2.1 do probatório).
- 20 Diferentemente, prevê a cláusula 5.ª (cf. ponto 2.7 dos factos provados), com a epígrafe “remunerações” que, por força da execução do contrato, o Município do Barreiro pagará ao

segundo outorgante uma despesa estimada total de € 6.535.505,84, a qual não corresponde a um preço de fornecimento de energia elétrica, como referido pela entidade fiscalizada, mas sim a contraprestação pelo benefício associado ao modelo de autoconsumo e partilha de energia, nos termos em que o mesmo é disponibilizado pelo contraente privado.

- 21 Considerando o clausulado que aqui se deixou exposto, diferentemente do que aparenta resultar da denominação do instrumento contratual, e da posição assumida pelo Município, o contrato submetido pelo Município a fiscalização, ainda que comporte, por um lado, a cedência temporária de espaços municipais, visa a instalação, manutenção e exploração de unidades de produção de eletricidade (composta por painéis fotovoltaicos) para autoconsumo (UPAC) por parte do município e outros consumidores, a um preço pré-determinado, pelo prazo de 20 anos.
- 22 Com efeito, nesta parte, resulta do contrato a aquisição pelo Município de um serviço de produção de energia elétrica, para o qual cede, a longo prazo, a utilização de espaços públicos, obrigando-se a adquirir junto do segundo outorgante a energia produzida pela infraestrutura ali instalada, cujo investimento e exploração corre por conta do agrupamento de empresas.
- 23 No que se refere à duração do contrato, não se deixe de referir que, não obstante o mesmo ser designado como de cedência temporária, o prazo contratual é de 20 anos, podendo ser renovado até 50 anos. Ainda que tecnicamente se esteja perante uma cedência temporária, a mesma é de longa duração, excedendo inclusivamente o prazo máximo de 30 anos previsto para os contratos públicos de maior duração no artigo 410.º, n.º 1 do CCP.
- 24 O contrato em causa consubstancia assim um contrato com um conteúdo complexo composto, em parte, por prestações características de espécies contratuais distintas, compreendendo em si elementos característicos do contrato de empreitada de obra pública e fornecimento de bens, a que se reconduzem as obras de instalação e fornecimento dos painéis fotovoltaicos e demais equipamentos acessórios abrangidos pelo contrato.
- 25 Simultaneamente, e como se deixou já anteriormente referido, o contrato outorgado comporta em si a aquisição de serviços, prestados pelo segundo outorgante, destinados à produção de eletricidade, envolvendo, necessariamente, a gestão e exploração dos equipamentos a cargo do agrupamento de empresas adjudicatário.
- 26 Conforme refere igualmente a entidade fiscalizada em sede de contraditório, “o investimento na aquisição e instalação das unidades de produção fotovoltaica, bem como todos os trabalhos acessórios necessários à sua implementação, são integralmente assegurados pela entidade adjudicatária (...)”, configurando assim o objeto principal do contrato, não a mera cedência de

espaços públicos ou o mero fornecimento de energia elétrica, mas sim um serviço de produção de energia fotovoltaica para autoconsumo.

- 27 Tal é aliás evidenciado pela própria entidade adjudicante quando refere que *“(O)s encargos previstos no contrato decorrem da operação, gestão e manutenção das infraestruturas necessárias a esse modelo, não correspondendo ao pagamento de um preço pela aquisição de energia elétrica nos moldes de um contrato de fornecimento celebrado com um comercializador”* (cf. ponto 2.9 do probatório).
- 28 Os encargos previsíveis com o contrato prendem-se assim com a remuneração do contraente privado pelo fornecimento de energia elétrica pelo prazo de 20 anos ao preço previsto no contrato; nesse preço está incluído todo o custo de produção dessa mesma energia, o que passa pela gestão, manutenção, e disponibilização da unidade de produção energética.
- 29 Ainda que o valor do contrato em causa seja uma estimativa, indexada ao consumo, conforme alega a entidade pública, o mesmo configura, como se referiu anteriormente, o pagamento do preço do serviço disponibilizado ao cocontratante público.
- 30 Não pode por isso ser reconhecida razão ao Município do Barreiro quando refere que o contrato em causa configura um mero contrato de cedência de espaços, e que não integra quaisquer elementos de obra pública, porquanto o privado não é contratado para realizar qualquer obra.
- 31 O contrato em causa ao visar, em última instância, a contratação de um serviço de produção de energia em benefício do município, contém em si prestações inerentes a várias espécies contratuais distintas.
- 32 Com efeito, o fator distinto do contrato *sub iudice* face a um contrato de fornecimento de energia, é o facto de a estrutura produtiva ser implantada em espaços públicos do Município, o que exige a realização de trabalhos a cargo do cocontratante privado, quer em sede de implantação, quer em sede de manutenção de todo o sistema.
- 33 No caso em que é celebrado um contrato misto, o Código dos Contratos Públicos (CCP) prevê, no seu artigo 32.º, que quando aquele abranja simultaneamente prestações típicas de mais de um tipo de contrato, *“aplica-se, em matéria de escolha do procedimento, o regime previsto para o tipo contratual que caracteriza o objeto principal do mesmo, atendendo, designadamente, a elementos tais como o valor estimado do contrato ou as suas prestações essenciais”* (cf. n.º 2 do referido artigo).
- 34 Em observância ao que se referiu anteriormente, o contrato tem um conteúdo muito complexo que integra no seu seio, mas não se limita a elas, prestações típicas, de entre outros, de contratos

- de prestação de serviços (no que diz respeito à operação do sistema) e de fornecimento de bens, pelo que, nos termos dos artigos 16.º e ss. do CCP, a sua celebração deveria ter sido antecedida de procedimento pré-contratual reconduzível ao elenco previsto no n.º 1 do mesmo artigo 16.º.
- 35 Mais concretamente, estando em causa a celebração de um contrato com o encargo esperado de € 6.535.505,84, valor esse superior aos limiares comunitários, a adjudicação do mesmo ao contratante privado deveria ter sido antecedida de um concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia [cf. artigos 19.º, al. a), 20.º, n.º 1, al. a) do CCP].
- 36 Impunha-se assim que a adjudicação das prestações contratadas ao abrigo do contrato fiscalizado tivesse ocorrido no âmbito de um procedimento concorrencial com publicidade internacional, de acordo com o CCP.
- 37 Conforme prescreve o artigo 1.º-A, n.º 1 do CCP, *“(N)a formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.”*
- 38 O princípio da concorrência em sede da contratação pública pressupõe, por um lado, o acesso ao procedimento do maior número possível de candidatos e concorrentes, e, por outro, o assegurar da existência de uma efetiva e livre concorrência entre os mesmos.
- 39 O Município do Barreiro, ao abrigo do Regime Jurídico do Património Imobiliário Público (RJPIP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 280/2007, de 07 de agosto, levou a cabo procedimento de hasta pública, não obstante, como se deixou já referido anteriormente, não estarmos face a uma simples cedência temporária de espaços públicos, mas antes perante um contrato com uma natureza muito distinta.
- 40 O recurso ao mecanismo de hasta pública que teve lugar anteriormente à celebração do contrato, quer em face da natureza do contrato, quer em face do seu valor, não assegura a defesa dos princípios elencados no artigo 1.º-A, n.º 1 do CCP, mormente, do princípio da concorrência, tanto mais que, em face do critério elencado em último lugar, se impunha o recurso a procedimento com publicidade internacional.

- 41 Tal facto é bastante para concluir que o procedimento que precedeu a celebração do contrato objeto de fiscalização não assegurou a possibilidade de participação no mesmo de todos os potenciais interessados, ao circunscrever a sua divulgação à mera publicação de edital afixado nos locais de estilo, limitando assim o seu alcance, quer geográfico, quer temporal – ao limitar o prazo de apresentação de propostas a 16 dias seguidas - e, com ele, a garantia de que foi assegurada possibilidade de participação dos potenciais interessados.
- 42 Com efeito, atento o valor do contrato, como se deixou já anteriormente referido, o CCP aplicável, exigia a publicidade internacional do procedimento, permitindo que os operadores económicos de toda a Europa pudessem participar no procedimento, apresentando propostas, incentivando com isso a concorrência entre os interessados, potenciando a possibilidade de obtenção de uma melhor proposta para o Município.
- 43 Não está em causa que, conforme alega a entidade fiscalizada, o contrato em apreço poderá permitir uma poupança financeira em face da redução da sua fatura energética, e, concomitantemente, caminhar na redução de emissões de GEE. Tal advirá da mudança a operar no modo de fornecimento da energia elétrica - cujo mérito da opção discricionária do Município aqui não se syndica -, sendo uma consequência do negócio jurídico em causa.
- 44 Contudo, tal resultado decorrente em abstrato da natureza do contrato não poderá postergar a proteção do princípio da concorrência, e com ele a obtenção do melhor preço para o negócio jurídico a celebrar.
- 45 Concomitantemente e atendo-nos ao procedimento de hasta pública, conforme resulta da Cláusula 1.ª, n.º 1 do Programa de Procedimentos, objeto de divulgação em sede do referido procedimento, o contrato foi caracterizado como “cedência onerosa de espaços municipais”, não obstante tal não se vir a mostrar vertido no Caderno de Encargos e subsequente contrato celebrado, no qual não se previu qualquer remuneração da entidade pública pela cedência dos espaços.
- 46 Em sede de contraditório, o Município alegou que a referência a cedência onerosa não seria mais que um lapso, um erro de escrita, afirmando mesmo que “a cedência foi deliberadamente estruturada a título gratuito” (cf. 2.9. do probatório).
- 47 Neste aspeto cumpre desde logo evidenciar que tal circunstância, ainda que de um erro se possa tratar, é o bastante para gerar equívocos e afastar potenciais interessados, afetando assim, em abstrato, o potencial universo de interessados no procedimento, tanto mais que o contrato em causa tem uma natureza totalmente distinta.

- 48 Com efeito, a dissonância entre as peças procedimentais da hasta pública, mormente o anúncio do contrato como sendo de cedência onerosa, quando na verdade configura uma cedência gratuita – como reconhece o Município em sede de contraditório -, é igualmente um elemento capaz de contender com o princípio da concorrência ao ter a virtualidade de afastar potenciais interessados no procedimento.
- 49 Acresce que a cedência em causa, de forma gratuita, da utilização e gestão das coberturas dos edifícios dos espaços municipais, viola o RJPIP, a que o Município requerente se encontra vinculado, nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a) deste diploma legal.
- 50 Com efeito, “a liberdade de ceder a utilização desses imóveis” que o Município reivindica (cf. n.º 2.11. do probatório) é conformado pelo RJPIP e nomeadamente balizado pelos princípios da “boa administração” e da “onerosidade”, nos termos dos quais o “espaço ocupado nos bens imóveis do Estado deve ser avaliado e sujeito a contrapartida”, a qual “pode assumir a forma de compensação financeira” e, no caso de dever ser paga “por entidades diversas dos serviços do Estado é determinada por avaliação promovida pela Direção Geral do Tesouro e Finanças – cf. artigos 4.º e 54.º do DL 280/2007.
- 51 Aliás, a inobservância do regime jurídico previsto no citado DL 280/2007, nomeadamente os princípios da “boa administração” e da “onerosidade”, traduzindo-se na violação de norma legais sobre a gestão do património é suscetível de configurar a prática de uma infração financeira sancionatória prevista na 2.ª parte da alínea d), do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC¹.
- 52 Estranha-se, por isso, a resposta do Município do Barreiro, à devolução efetuada por este Tribunal, quando alega que *“o tipo de contrato a que respeita o procedimento em análise tem sido utilizado por vários municípios e entidades públicas, não sendo, por isso, de uso inédito por parte do Município do Barreiro (vide casos de Figueiró dos Vinhos, Guimarães, Belmonte, Almodôvar, Moita, Lisboa, só para citar alguns)”*.
- 53 Importa por isso tomar em consideração tal alegação, o que deve ser feito em procedimento autónomo deste processo, a determinar afinal.
- 54 Em face de tudo quanto se deixou exposto, temos que o contrato objeto de fiscalização configura um contrato misto, abrangendo não apenas a cedência de espaços públicos, mas igualmente a

¹ Neste sentido se decidiu na Sentença n.º 18/2025 de 05.03.2025, acessível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/3s/Paginas/detalhe.aspx?dset=2025> de que foi subscritor o relator do presente aresto.

realização de empreitada de obra (como aliás o Município reconhece – cf. n.º 2.6. do probatório), o fornecimento de bens e a prestação de serviços.

55 Deste modo, resulta da leitura conjugada dos artigos 32.º, n.º2, 16.º, 19.º, al. a), 20.º, n.º 1, al. a) e 474.º, n.º 2 e 3, al. a) do CCP que o mesmo estaria legalmente sujeito à realização prévia de um procedimento concursal com publicidade internacional, por forma a assegurar o respeito pelos princípios que enformam a contratação pública, não tendo tal virtualidade a hasta pública realizada.

III.3 Dos efeitos das ilegalidades no processo de fiscalização prévia: recusa de visto

56 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 artigo 44.º, n.º 3, da LOPTC.

57 É entendimento consolidado deste TdC (*vide* a título de exemplo os Acórdãos n.ºs 7/2018- 1ª S/SS e 26/2018- 1ª S/SS), que a preterição total de procedimento configura causa de nulidade.

58 Essa é a consequência jurídica decorrente da leitura conjugada do disposto no artigo 284.º, n.º 2 do CCP, e artigo 161.º, n.º 2, al. I) do Código de Procedimento Administrativo (CPA).

59 A nulidade contratual verificada, condizente com uma preterição total de procedimento, configura fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, atento o disposto no artigo 44.º, n.º 3, al. a), e n.º 4 (este a *contrario sensu*), da LOPTC.

60 Neste contexto, verificada a nulidade do contrato outorgado pelo Município do Barreiro, por força da preterição total de procedimento, existe um fundamento absoluto de recusa de visto, que não permite a sua concessão ainda que acompanhada de eventuais recomendações, a ilegalidade mencionada constitui fundamento para a recusa do visto nos termos do artigo 44.º, al. a) do n.º 3 da LOPTC

61 Nestes termos, deve ser recusado o visto ao contrato submetido a fiscalização prévia nos presentes autos.

*

IV. DECISÃO

Em face de tudo exposto, decide-se recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos (“Contrato de cedência a título temporário de espaços municipais para desenvolvimento de comunidade de energia renovável (CER), mediante hasta pública, ao consórcio da firma Amener Eficiência Energética, SA e a firma HUB7 Energy Services, Lda.”), outorgado em 26/11/2025, com o valor de encargos de €6.535.505,84, celebrado pelo prazo de 20 anos.

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

Registe-se e notifique-se.

Considerando o atrás referido (cf. §§ 52 e 53), determina-se o envio, ao NATDR (Núcleo de Análise e Tratamento de Denúncias e de Relatórios dos Órgãos de Controle Interno), junto deste Tribunal, de certidão deste acórdão, do contrato submetido a fiscalização prévia e da resposta do Município do Barreiro apresentada pelo requerimento n.º 112/2026 datada de 12.02.2026, tendo em vista apurar os termos em que os municípios aí referidos, Figueiró dos Vinhos, Guimarães, Belmonte, Almodôvar, Moita e Lisboa (sem prejuízo de outros como se deixa subentender naquela resposta), terão celebrado este “tipo de contrato”, nomeadamente se os mesmos foram gratuitos ou onerosos e se foram ou não submetidos a fiscalização prévia e, assim, apurar indícios de eventuais infrações financeiras sancionatórias, nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alíneas d) e h) da LOPTC, justificativos de abertura de auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras.

Lisboa, 03/03/2026

Os Juízes Conselheiros,

António Francisco Martins – Relator

Participou na sessão e assinou digitalmente o acórdão

Paulo Nogueira da Costa

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão

Miguel Pestana de Vasconcelos

Participou na sessão e votou favoravelmente o acórdão