

CONTROLO PRÉVIO E CONCOMITANTE

ACÓRDÃO N.º 4/2024 – 1ªS/SS

12/02/2024

Processo n.º 2456/2023

**Relator: Conselheiro Miguel
Pestana de Vasconcelos**

AJUSTE DIRETO / CONSULTORIA / CONTRATO DE
AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS / NORMA FINANCEIRA /
NULIDADE / RECUSA DE VISTO / RESOLUÇÃO
BANCÁRIA / SUBCONTRATAÇÃO

SUMÁRIO

1. As entidades que demandam os Estado Português estão domiciliadas nas ilhas Maurícias (que são uma *offshore*). Não fosse este acordo bilateral, não o teriam podido fazer, tendo de recorrer, somente, às autoridades e aos tribunais nacionais (e, sendo o caso, da União Europeia), como sucede com todas as entidades que tenham sede noutras jurisdições.
2. Como se refere no [Acórdão n.º 15/2013, 1.ª S/SS](#), de 15.05, os serviços jurídicos não estão excluídos do CCP e não há nenhuma norma que “declare a aquisição de serviços jurídicos insuscetível de se subordinar a uma escolha concorrencial.”
3. O recurso a especificações contratuais suficientemente precisas que permitam uma comparação e seleção de propostas é possível no âmbito dos serviços jurídicos, como o é para outras prestações de carácter intelectual. Assim, começando a entidade adjudicante por definir as características do serviço (p. ex., consultadoria, exercício do patrocínio jurídico numa ação ou em diversas ações de que a entidade adjudicante seja parte, elaboração e análise de contratos), será possível estabelecer critérios de adjudicação, recorrendo a fatores e, eventualmente, a subfactores, como seja a

especialização na área científica pretendida (assim, p. ex., direito administrativo, contratação pública).

4. A existência de uma relação de confiança, decorrente de uma relação prévia ou em curso, não é critério suficiente. Decisivas são as “capacidades técnicas e pessoais do proponente, únicas que poderiam gerar confiança à entidade adjudicante.”¹
5. Por isso, o fundamento do artigo 27.º, n.º 1, al. b) CCP invocado pela entidade para fundamentar recurso ao ajuste direto não se verifica.
6. Desta forma, o fundamento invocado só poderia ter sido o do artigo 24.º, n.º 1, al. c) CCP. Contudo, mesmo o ajuste direto com base no artigo 24.º, n.º 1, al. c) CCP tem que ter critérios. A decisão de contratar do ente público, embora de forma mais ampla, nunca é arbitrária. Tem de haver critérios para se recorrer a uma entidade e não a outras.
7. O fundamento previsto na subalínea ii) da alínea e) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP reconduz-se à total ausência de mais de um prestador em condições de realizar o serviço ou obra pretendidos o que, logicamente, torna inútil a adoção de um procedimento concorrencial. É o que decorre também da extensa jurisprudência do Tribunal de Contas sobre esta matéria.
8. A entidade alega que a cocontratante é a única sociedade de advogados portuguesa com aptidão técnica para cumprir as prestações decorrentes deste tipo de atividade que não está em conflito de interesses. Esse aspeto em si não impedia a realização de um concurso, eventualmente com prévia qualificação. Seriam excluídas as sociedades em conflitos de interesses, ou mesmo, nem sequer se candidatariam. Seria a forma adequada para avaliar a eventual existência desse impedimento.
9. A afirmação nos termos em que é feita é pouco verosímil à luz de um critério de experiência é desmentida pelas próprias ata do GT onde está demonstrado que havia outras sociedades de advogados nacionais que já tinham manifestado o seu interesse e o mesmo tinha sucedido com diversas sociedades internacionais especialistas nestas matérias.
10. A lei impede em termos gerais a cessão da posição contratual e subcontratação, quando a escolha do “cocontratante tenha sido determinada por ajuste direto, nos casos em que

¹ Acórdão do TdC n.º 15/2013, 1.ª S/SS, de 15.05 (n.º 28), cit., p. 21.

só possa ser convidada uma entidade” (artigo 317.º, n.º 1, al. a) [CCP](#)). Admite-se, porém, a subcontratação, desde que não diga respeito às prestações objeto do contrato que “tiverem sido determinantes para a escolha do ajuste direto” (artigo 317.º, n.º 2 [CCP](#)). Ou seja, as prestações que o caracterizam e conduziram a um ajuste direto por razões de exclusividade técnica.

11. Para essa finalidade haverá que determinar as prestações caracterizadoras do contrato e, nessa medida, decisivas para o recurso ao ajuste direto, e verificar depois se aquelas objeto do subcontrato coincidem no todo ou em parte com as primeiras. Se houver essa coincidência, a subcontratação viola a lei.
12. É patente que as prestações a executar pelo *co-counsel* no seu conjunto fazem parte dos elementos decisivos do contrato.
13. A entidade concluiu desta forma um contrato nulo, e violou de forma direta normas de natureza financeira. Recorreu também a uma subcontratação que viola claramente o artigo 317.º, n.º 1, al. a) e n.º 2 [CCP](#), praticando uma - outra – ilegalidade.

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO POR
ILEGALIDADE / MODIFICAÇÃO OBEJTIVA DO
CONTRATO / NORMA FINANCEIRA / RECUSA DE
VISTO / REMUNERAÇÕES / REVISÃO DE PREÇOS

ACÓRDÃO N.º 52/2024 – 1ªS/SS

18/12/2024

Processo n.º 2256/2024

**Relator: Conselheiro Miguel
Pestana de Vasconcelos**

SUMÁRIO

1. O direito à modificação do contrato com este fundamento no art. 312.º, alínea b) [CCP](#), implica que se verifiquem um conjunto de requisitos, que, sendo já de si exigentes, configuram na sua soma uma *factispecies* que só em casos muito limitados estará

preenchida. De facto, trata-se da exceção a um princípio central do direito dos contratos. Concluído o negócio, ele terá de ser pontualmente cumprido nos precisos termos aí previstos.

2. A atualização anual do salário mínimo nacional não representa uma alteração anormal e imprevisível. É uma modificação de política económico-social do governo, perfeitamente previsível ou expectável para qualquer contraente médio colocado na posição do cocontratante.
3. A modificação dos custos decorrentes do aumento da retribuição mínima mensal garantida é um risco, que além de ser próprio do contrato, está expressamente regulada no contrato.
4. Estando a alteração verificada coberta pelos riscos próprios do contrato, fica excluída da previsão da norma do art. 312.º, alínea b) do [CCP](#), devendo o custo adicional decorrente do risco ser suportada pelo cocontratante, e não pelo contraente público.
5. Ainda que se pudesse considerar a valorização do salário mínimo um ato modificativo das circunstâncias, ele não configura um ato do príncipe nos termos e para os efeitos do art. 314.º, alínea a) [CCP](#), uma vez que não é da iniciativa ou responsabilidade do contraente público, mas uma medida geral de carácter económico-social, por parte do governo, que afeta transversalmente todos os agentes económicos.
6. Não se verificando nenhum dos requisitos da disciplina da alteração subsequente de circunstâncias, que fundamente um direito à modificação do contrato, nos termos do art. 312.º, alínea b) [CCP](#), e não constituindo o aumento do valor da remuneração mínima mensal garantida um facto do príncipe nos termos e para os efeitos do art. 314.º, alínea a) [CCP](#), a adenda submetida a fiscalização prévia é ilegal por ausência de fundamento e por violar, diretamente, os termos contratuais.
7. As ilegalidades verificadas têm incidência direta e alteram o resultado financeiro do contrato, na medida em que determinam um acréscimo de despesa pública, constituindo fundamento de recusa de visto, nos termos do art. 44.º, n.º 3, alínea c) da [LOPTC](#).

ACÓRDÃO N.º 3/2025 – 1ªS/SS

28/01/2025

Processo n.º 2650/2024

**Relator: Conselheiro Paulo
Nogueira da Costa**

ALTERAÇÃO DO RESULTADO FINANCEIRO /
MODELO DE AVALIAÇÃO; PRINCÍPIO DA
CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA
PROPORCIONALIDADE / PROPOSTA
ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA

SUMÁRIO

1. Na construção do modelo de avaliação das propostas, cabe à entidade adjudicante definir os critérios de adjudicação que se mostrem mais adequados à finalidade do contrato a celebrar no termo do procedimento, devendo para isso assegurar a conformidade do mesmo com os princípios da contratação pública e princípios gerais da atividade administrativa, nomeadamente, os princípios da transparência, igualdade e concorrência.
2. Concatenadas as normas contidas nos artigos 75.º, 132.º, n.º 1, al. n) e 139.º do CCP, o modelo de avaliação definido para o procedimento compreenderá fatores e, eventualmente, subfactores de avaliação tidos como indispensáveis à otimização do critério de adjudicação, devendo os mesmos reportar-se aos aspetos do contrato a celebrar submetidos à concorrência, de acordo com o caderno de encargos.
3. Não obstante o artigo 139.º, n.º 3 do CCP permitir a utilização de escalas de pontuação na avaliação das propostas, na construção das mesmas deverá procurar utilizar-se uma grelha o mais ampla possível, de modo a mitigar ou alavancar as diferenças entre as propostas, consoante o caso, o que não é passível de ser logrado, mediante o recurso a escalas como as que foram utilizadas no concurso em causa nestes autos (de 1 a 3), que

não cumpre com o princípio da proporcionalidade no processo avaliativo, consagrado no artigo 7.º do [CPA](#).

4. A escala de pontuação adotada condicionou a concorrência, contribuindo ativamente para que a adjudicação fosse feita a uma proposta com preço elevado, cerca de 12% a mais do que o preço da proposta mais baixa, contrária aos interesses financeiros públicos, tal como o próprio município os definiu, ao estabelecer o critério de adjudicação e os fatores de avaliação.
5. A atuação da entidade adjudicante, ao desconsiderar diferenças de preços no modelo de avaliação das propostas, mediante o recurso a uma escala reduzida e um arredondamento das classificações decorrentes da tarefa avaliativa, é incompatível com o objetivo legal do critério de adjudicação, tal como definido no artigo 74º n.º 1 alínea a) do [CCP](#), obstando à sua realização, pelo que o modelo em causa mostrou-se inadequado ao fim para que estava desenhado, concretamente para permitir que a proposta escolhida fosse a economicamente mais vantajosa, ponderados todos os fatores que estariam na sua génese.
6. Acresce que a própria fórmula com base na qual é construído o modelo de avaliação de um dos fatores – fator A – é, ela própria, ilegal, ao contrariar a previsão do artigo 139.º, n.º 4 do [CCP](#), na medida em que a entidade adjudicante se serve do atributo da proposta de mais baixo valor para avaliar idêntico atributo das outras propostas, definindo a pontuação destas em função da pontuação da primeira.
7. A entidade adjudicante, para além de construir um modelo de avaliação das propostas que não permite a efetiva diferenciação e avaliação das propostas, adotou critérios de desempate que, no que se refere ao primeiro critério subsidiário – fator “Preço” –, não permitiram, eles mesmos, uma efetiva diferenciação das propostas.
8. No caso *sub judice* foi, pois, violado o disposto na lei em matéria de consagração do modelo de avaliação, nos termos dos artigos 74.º, 75.º, 132.º, n.º 1, al. n) e artigo 139º do [CCP](#), desrespeitando-se igualmente os princípios da proporcionalidade e concorrência, previstos no artigo 1º-A do [CCP](#).
9. As ilegalidades identificadas implicaram uma alteração do resultado financeiro, situação que se subsume na previsão da alínea c), do n.º 3, do Art.º 44.º da [Lei de Organização e](#)

Processo do Tribunal de Contas (LOPTC), constituindo, assim, fundamento para recusa do visto.

- 10.** Face ao elevado montante envolvido e aos contornos do caso concreto, acrescido do facto de, especificamente no que se refere à utilização de uma fórmula em desrespeito pelo artigo 139.º, n.º 4 do CCP, e à utilização de escalas com intervalos reduzidos, ter já este Tribunal expressamente recomendado ao Município para se abster de recorrer às mesmas, entende-se não dever ser concedido o visto acompanhado de recomendações – artigo 44.º, n.º 3, alínea c), e n.º 4 (*a contrario*) da LOPTC.

EXECUÇÃO DE SENTENÇA / EXECUÇÃO DO
CONTRATO / FISCALIZAÇÃO PRÉVIA ESPECIAL /
FUNDOS EUROPEUS / NULIDADE / PRODUÇÃO DE
EFEITOS

ACÓRDÃO N.º 4/2025 – 1ªS/SS

04/02/2025

Processo n.º 33/2024

**Relator: Conselheiro Nuno
Miguel P. R. Coelho**

***“com declaração de voto”**

SUMÁRIO

1. Estando o contrato cuja adjudicação foi anulada por decisão judicial já completamente executado, não pode a entidade adjudicante celebrar com a concorrente preterida um novo contrato fundado no título judicial daquela decisão judicial anulatória.
2. Isto por se encontrar verificada uma impossibilidade objetiva de execução da sentença anulatória, pois perante a anulação judicial de um ato administrativo, a regra geral é a da obrigação de reconstituir a situação que existiria se o ato anulado não tivesse sido praticado, sem prejuízo do poder de praticar novo ato, tudo nos termos do disposto no Art.º 173.º, n.º 1 do Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA – aprovado pela Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro).

3. O postulado geral que se pode extrair do Art.º 45.º-A, n.º 1, alínea a) do [CPTA](#) (aditado pelo [Decreto-Lei n.º 214-G/2015](#), de 2 de outubro) é o de que, estando executado o contrato celebrado na sequência de um ato de adjudicação posteriormente anulado por sentença, se verifica uma causa legítima de inexecução da sentença por impossibilidade objetiva, tal como tem considerado a jurisprudência administrativa.
4. Destarte, já não se mostra possível atuar como se o ato de adjudicação anulado nunca tivesse sido praticado, pois este produziu todos os efeitos a que se destinava – o contrato não só foi celebrado como foi integralmente executado, encontrando-se exaurido nos seus efeitos.
5. Por outro lado, tratando-se de um contrato novo e não da formalização do contrato que foi o culminar do procedimento pré-contratual anterior, forçosamente se tem de concluir que o mesmo contrato não se mostra precedido de qualquer procedimento prévio de formação (mesmo o do ajuste direto por total ausência dos respetivos pressupostos, trâmites preparatórios e decisões).
6. A preterição total do procedimento legalmente exigido é causa de nulidade, nos termos do disposto nos Art.ºs 161.º, n.º 2, alínea l), e 284.º, n.º 2, ambos do [Código de Procedimento Administrativo](#) (CPA).
7. Tratando-se aqui de um contrato financiado por fundos europeus, é-lhe aplicável o regime de fiscalização prévia especial, nos termos do disposto no Art.º 17.º-A da [Lei n.º 30/2021](#), de 21 de maio (na redação introduzida pela [Lei n.º 43/2024](#), de 2 de dezembro), que se rege pela Leis de Organização e Processo do Tribunal de Contas, com as especificidades previstas nessa mesma norma.
8. A nulidade contratual verificada, condizente com uma preterição total de procedimento, seria em fiscalização prévia (comum) fundamento absoluto de recusa de visto, que não permitia 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](#).
9. Nos termos do disposto no n.º 5 do citado Art.º 17.º-A da [Lei n.º 30/2021](#), de 21 de maio, em fiscalização prévia especial, nos casos em que se verifique a preterição total de procedimento de formação do contrato, deve ser proferida decisão de improcedência, da qual resulta a imediata cessação dos efeitos dos atos ou contratos objeto da decisão.

ACÓRDÃO N.º 8/2025 – 1ªS/SS

03/03/2025

Processo n.º 2567/2024

**Relator: Conselheiro Miguel
Pestana de Vasconcelos**

ASSOCIAÇÃO DE DIREITO PRIVADO / MUNICÍPIO /
NORMA FINANCEIRA / NULIDADE / RECUSA DE
VISTO / SUSTENTABILIDADE ECONÓMICO-
FINANCEIRA

SUMÁRIO

1. A constituição de uma associação de direito privado por parte de um município apenas com outra entidade pública, constitui uma violação direta de norma legal imperativa (o artigo 59.º, n.º 1 da [Lei n.º 50/2012](#), de 31 de agosto – Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais – RJAEL), pelo que enferma de nulidade, nos termos do disposto no artigo 294.º do [Código Civil](#).
2. Sendo a celebração do negócio pretendido nulo, a deliberação da assembleia municipal que aprova a participação do município na constituição da associação de direito privado, reportando-se a um objeto juridicamente impossível, a constituição de uma associação com substrato pessoal exclusivamente de natureza pública, também se apresenta juridicamente afetada por violação de normas legais imperativas, sendo também sancionada com a nulidade estabelecida no artigo 161.º, n.º 2, al. c), do [Código de Procedimento Administrativo](#).
3. Não apresentando o estudo prévio que sustenta a constituição da associação, a indicação, em concreto, da proveniência dos fundos necessários ao investimento da sua criação, mas apenas indicações vagas sobre a angariação dos mesmos (*fundraising* e *crowdfunding*), bem como qual o impacto real nas contas e na estrutura do município, não se encontra demonstrada e garantida a viabilidade e sustentabilidade económico-

financeira do projeto de constituição da nova entidade, em violação do disposto no n.º 1 do artigo 32.º do [RJAEL](#).

4. As nulidades apuradas e a violação da norma financeira constituem fundamento de recusa de visto, nos termos do artigo 44.º, n.º 3, als. a) e b) da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) (LOPTC).

ADJUDICAÇÃO / ALTERAÇÃO DO RESULTADO
FINANCEIRO POR ILEGALIDADE / BEM MÓVEL /
CADUCIDADE / CONTRATO DE AQUISIÇÃO DE
BENS / CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS
PÚBLICAS / ESPECIFICAÇÃO TÉCNICA /
HABILITAÇÃO A CONCURSO / INTERESSE
PÚBLICO / NULIDADE / OBJETO DO CONTRATO /
PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA / PRINCÍPIO DA
IGUALDADE / RECUSA DE VISTO / RESTRIÇÃO DE
CONCORRÊNCIA

ACÓRDÃO N.º 47/2024 – 1ªS/PL

10/12/2024

Recurso Ordinário n.º 5/2024

Processo n.º 126/2024

**Relator: Conselheiro Nuno Miguel
P. R. Coelho**

SUMÁRIO

1. O regime de recursos estabelecido na [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) (LOPTC), designadamente no âmbito da fiscalização prévia, contém determinadas especificidades que o diferenciam do modelo de apelação restrita estabelecido no processo civil, o qual, ainda assim, possui, ele próprio, algumas relevantes exceções como é inerente à simplificação inerente a um modelo e que aqui se estabelece como regime normativo supletivo nos termos do Art.º 80.º da mesma [LOPTC](#).
2. Segundo esse modelo os recursos constituem-se, à partida, como meios processuais de impugnação de anteriores decisões judiciais e não ocasião para julgar questões novas. Em princípio, não pode alegar-se matéria nova nas instâncias superiores, em recurso, não obstante o tribunal ad quem dever apreciar as questões de conhecimento oficioso ou

apreciar a matéria de facto de forma crítica, ativa e ponderada, se necessário com a determinação da sua modificabilidade – assim, conjugadamente, os Art.ºs 608.º, n.º 2, parte final, 635.º e 662.º, todos do [Código de Processo Civil](#) (CPCivil). Esta mesma razão dita a proibição de princípio de apresentação e junção de documentos novos na fase de recurso, salvo nas situações a que se refere o n.º 1 do Art.º 651.º do [CPCivil](#).

3. As especificações técnicas consubstanciam, no caso dos contratos de aquisição de bens móveis, o elenco de características exigidas a um produto, tais como os níveis de qualidade, desempenho, avaliação do produto, segurança, dimensões, níveis de desempenho ambiental, etc.
4. Por conseguinte, a entidade adjudicante deve reconduzir ao caderno de encargos a descrição detalhada do bem que pretende adquirir, especialmente, dos termos de desempenho e dos requisitos funcionais, por forma a permitir que os concorrentes identifiquem de modo claro e inequívoco o objeto do contrato (cfr. Art.º 49.º, n.ºs 1, 2 e 3 do [Código dos Contratos Públicos](#) [CCP]).
5. Esta identificação clara das especificações técnicas, bem como o concreto modo como estas são apresentadas, constituem ainda uma garantia de igualdade de acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação, e não devem criar obstáculos injustificados ao desenrolar da concorrência no mercado que é convocado a oferecer o produto que a entidade adjudicante pretende adquirir (cfr. Art.º 49.º, n.ºs 4 e 8, do [CCP](#)).
6. A definição das especificações determinado equipamento ou produto pode sempre constituir um meio de distorção da concorrência, na medida em que a entidade adjudicante possa, por exemplo, definir, sem motivo justificado, características de um produto que só um operador económico comercializa ou produz.
7. E esta regra de proibição só não se aplica, a título excecional, quando não é possível uma descrição suficientemente precisa e inteligível do objeto do contrato, caso em que se exige que a referência seja acompanhada da menção «ou equivalente». Esta proibição estabelecida pelo n.º 8 do citado Art.º 49.º da [CCP](#), visa, assim, garantir a igualdade de acesso aos procedimentos concursais.
8. A margem de discricionariedade das entidades públicas na conformação das suas relações contratuais tem como limite legal a definição do interesse público realizada pela

própria norma legal, que não conforma apenas requisitos mínimos e pode apresentar limites máximos.

9. Pelo que se terá de concluir, como no acórdão recorrido, que uma especificação técnica como a que a entidade adjudicante fez constar no Programa Preliminar, ao exigir um sistema de deteção de incêndios através de câmaras de espectrometria que está patenteado em Portugal e no estrangeiro apenas para uma entidade, não é compatível com o princípio da igualdade entre concorrentes e com o princípio da máxima abertura à concorrência.
10. Esta ilegalidade contratual – ligada com a restrição à concorrência derivada da exigência da tecnologia das câmaras espectrométricas e da marca registada -, não se consubstancia como uma nulidade, mas, sim enquanto anulabilidade, pois a violação do disposto no n.º 4 do Art.º 49.º do [CCP](#), e dos princípios da contratação pública (Art.º 1.º-A do mesmo [CCP](#)), terá sempre como vício negativo correspondente o regime regra da anulabilidade – cfr. Art.º 284.º, n.º 1, do [CCP](#) -, não estando prevista legalmente a invalidade major para esta situação.
11. A habilitação primacial ou qualificação do adjudicatário, numa empreitada de obras públicas, pode ser estabelecida como um limite qualitativo à legitimação técnica e profissional para adjudicar certos trabalhos e de recurso à habilitação de terceiros (subcontratantes), o que não deixa de constituir, nesse sentido, um limite ao recurso à subcontratação por ausência de habilitação própria.
12. Por ser assim, a possibilidade de aproveitamento da capacidade de terceiros não pode ser ilimitada, pois de outra forma estar-se-iam a pôr em causa os motivos que levaram à necessidade de demonstração da habilitação do adjudicatário.
13. Nesse sentido, é irrelevante que se conheça a identidade e habilitação do terceiro subcontratado logo desde a fase das propostas ou apenas na fase de habilitação posterior à adjudicação – em qualquer dos casos, o objetivo de evitar que se adjudiquem empreitadas de obras públicas a empresas não detentoras de habilitação para os trabalhos mais expressivos apenas se alcança através da exigência de tal habilitação à cocontratante (que, repete-se, depois será livre de recorrer à subcontratação, dentro dos limites quantitativos estabelecidos pela lei)”.

14. Este entendimento jurisprudencial, aqui sedimentado, nada tem de “criativo” e demonstra-se compatível com os valores e os interesses públicos aqui em confronto - tanto no respeitante ao interesse público da idoneidade técnica e financeira de quem se apresenta como candidato a realizar uma empreitada pública como no que concerne ao princípio do aproveitamento da habilitação de terceiras entidades como defesa da concorrência e da abertura das pequenas e médias empresas (PMEs) ao mercado da contratação pública -, sendo que a mesma posição se tem como a mais adequada não só com a natureza e a finalidade da fiscalização prévia aqui em atuação como também com a análise, no seu todo, do plano da ilicitude e das suas consequências no plano da invalidade negocial.
15. Conclusão que se escora na análise normativa-legal multi-nível que aqui é convocada (europeia e nacional), na abordagem mais aprofundada dos interesses e valores em confronto nesta vertente económica e jurídica e na verificação mais detalhada dos argumentos da jurisprudência europeia e nacional que tem sido produzida neste âmbito.
16. A falta de apresentação de documentos de habilitação no prazo fixado no programa de procedimento e de acordo com as exigências legais, todavia, não determina, só por si, a caducidade da adjudicação, como concluiu o acórdão recorrido.
17. Pelo que não se poderá concluir pela demonstração da inexistência da adjudicação, o que seria, por seu turno, fundamento da nulidade do contrato por carecer de um elemento essencial (cfr. Art.ºs 284.º, n.º 2 do [CCP](#), e 133.º, n.º 1 do [Código do Procedimento Administrativo](#)).
18. Mas a verdade é que esta invalidade, esta nulidade, não se encontra assim configurada pela lei. Ela terá de passar necessariamente por uma declaração de caducidade, após as interpelações para apresentar dos documentos de habilitação ou para justificar a sua não apresentação, tal como se consagra expressamente nos n.ºs 2 e 3, do Art.º 86.º do [CCP](#).
19. Nos termos conjugados dos Art.ºs 86.º, n.º 2 e 3 e 187.º, n.º 3 e 4, ambos do [CCP](#), a caducidade da adjudicação só ocorre após a audiência prévia do adjudicatário e após a prolação de uma decisão da entidade adjudicante que decida pela referida imputabilidade da causa da não adjudicação ao adjudicatário.

- 20.** Ora, a previsão destes passos procedimentais diferenciados e necessários para a ocorrência da situação geradora desta invalidade, correspondente à nulidade, não deixa de conferir a esta mesma nulidade um caráter específico ou atípico, que suscita a questão do seu regime jurídico e, do mesmo modo, a sua qualificação para as finalidades de apuramento da sua legalidade para efeitos de fiscalização prévia e de concessão ou não do visto pelo Tribunal de Contas.
- 21.** Nesta situação, tendo em conta o sentido teleológico da fiscalização prévia a cargo do Tribunal de Contas e a distinção essencial de outras situações de nulidade atípica que fundamentam do ponto de vista necessário (ou absoluto) de recusa de visto, na aplicação estrita da alínea a), do n.º 3 do Art.º 44.º da [LOPTC](#), temos por mais adequado proceder a uma degradação desta específica ilegalidade, em vista do desvalor aqui em causa e na atenção à composição dos diversos interesses aqui protegidos, fazendo-lhe corresponder o regime aplicável às demais ilegalidades que não impliquem a nulidade (no sentido estrito, aqui incluindo as anulabilidades), que alterem ou possam alterar o resultado financeiro do contrato, enquanto fundamento de recusa de visto mas com possibilidade de concessão de visto condicionado à formulação de recomendações, tal como se pode retirar da conjugação da alínea c) do n.º 3 e do n.º 4, do mesmo Art.º 44.º da [LOPTC](#).
- 22.** Esta última posição, tem em devida conta que na presente situação a invalidade ou ilegalidade em causa só se consolida como nulidade após a sequência procedimental indicada (uma declaração de caducidade, após as interpelações para apresentar dos documentos de habilitação ou para justificar a sua não apresentação, com a análise do comportamento do adjudicatário), o que a diferencia, por exemplo, de outras situações, como a da falta de fundos disponíveis para suportar a despesa que gera a nulidade do contrato e do compromisso, em que o que se perspetiva é uma eventual sanção jurisdicional, portanto a posteriori, da nulidade verificada, o que sairia do quadro de competência jurisdicional (prévia) do próprio Tribunal de Contas.
- 23.** Por outra via, esta solução será aquela que é melhor suportada pela ideia de uma aplicação do direito que valoriza o sistema de princípios da contratação pública e que se enquadra na linha de balanceamento desses princípios com uma forte índole de justificação procedimental.

- 24.** E que, ao mesmo tempo, não descarta a ponderação do desvalor presente na ilegalidade praticada (a falta de apresentação de documentos de habilitação no prazo fixado no programa de procedimento e de acordo com as exigências legais) de acordo com a sua própria repercussão financeira para o contrato de empreitada em questão (que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro), introduzindo a possibilidade de recusa de visto ou de concessão do visto mediante advertência da necessidade de suprir ou evitar no futuro essa omissão, em conformidade com os parâmetros normativos já salientados da alínea c) do n.º 3 e do n.º 4, ambos do Art.º 44.º da [LOPTC](#).
- 25.** De acordo com a jurisprudência constante deste Tribunal de Contas, para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve se ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexo causal entre o vício e um imediato impacto financeiro, daí se falar de uma aptidão ou de um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro.

