

Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras indiciadas no exercício da Fiscalização Prévia no âmbito do *contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional* de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira

RELATÓRIO N.º 8/2023-ARF/SRMTC

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



**TC**  
**TRIBUNAL DE  
CONTAS**

SECÇÃO REGIONAL DA MADEIRA



PROCESSO N.º 03/2022–AUD/ARF

Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia no âmbito do contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira

RELATÓRIO N.º 8/2023-ARF/SRMTC

*Setembro 2023*



## ÍNDICE

ÍNDICE.....	1
RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS.....	2
FICHA TÉCNICA .....	2
1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO.....	3
1.1. FUNDAMENTO, ÂMBITO E OBJETIVOS.....	3
1.2. METODOLOGIA.....	4
1.3. QUADRO NORMATIVO .....	4
1.4. AUDIÇÃO PRÉVIA DOS RESPONSÁVEIS .....	7
2. RESULTADOS DA ANÁLISE.....	8
2.1. DOS ELEMENTOS DE FACTO E DE DIREITO .....	8
2.1.1. FACTOS DADOS POR PROVADOS EM SEDE JURISDICCIONAL.....	8
2.1.2. A QUESTÃO DE DIREITO SUSCITADA.....	25
2.2. A DECISÃO N.º 5/2022-FP/SRMTC PROFERIDA SOBRE O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO PRÉVIA .....	32
2.3. O ACÓRDÃO N.º 15/2022-1.ª SECÇÃO-PL, PROFERIDO NO ÂMBITO DO RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO .....	35
2.4. RESPONSABILIDADE FINANCEIRA E IDENTIFICAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS.....	41
2.5. APRECIAÇÃO DAS ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE AUDIÇÃO PRÉVIA OU CONTRADITÓRIO .....	51
3. CONCLUSÕES .....	69
4. RECOMENDAÇÃO .....	70
5. DECISÃO.....	71
ANEXOS.....	73
I. QUADRO SÍNTESE DE INFRAÇÕES FINANCEIRAS .....	75
II. ALEGAÇÕES PRODUZIDAS EM SEDE DE CONTRADITÓRIO .....	77

## RELAÇÃO DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO	ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS	DESIGNAÇÃO
Al(s).	Alinea(s)	Mm.º	Meritíssimo
ARF	Auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras	N.º(s)	Número(s)
Art.º(s)	Artigo(s)	<i>op. cit.</i>	<i>Opus citatum</i> (obra citada)
CCP	Código dos Contratos Públicos	Pág(s). ou p./pg./pp.	Página(s)
CD	<i>Compact disc</i>	PG	Plenário Geral
Cf.	Confrontar/conforme	PL	Plenário
CRP	Constituição da República Portuguesa	SRMTC	Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas
DR	Diário da República	STA	Supremo Tribunal Administrativo
<i>Ex vi</i>	Por força	TCAN	Tribunal Central Administrativo Norte
FP	Fiscalização Prévia	TCAS	Tribunal Central Administrativo Sul
<i>i.e.</i>	<i>Id est</i> (isto é)	TContas	Tribunal de Contas
<i>In</i>	No	UAT	Unidade de Apoio Técnico
<i>In casu</i>	No caso vertente	UC	Unidade(s) de conta
IVA	Imposto sobre o Valor Acrescentado	Vd.	<i>Vide</i>
JORAM	Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira	1.ª S/PL	Primeira secção em plenário
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas		

## FICHA TÉCNICA

Supervisão	
MIGUEL PESTANA	Auditor-Coordenador
Coordenação	
MERÍCIA DIAS	Auditora-Chefe
Equipa	
PAULO LINO	Técnico Verificador Assessor
SARA DANTAS	Inspetora

## 1. CARACTERIZAÇÃO DA AÇÃO

### 1.1. Fundamento, âmbito e objetivos

Esta ação de controlo integra-se na jurisdição prevista no artigo 214.º n.º 1 e n.º 4 da CRP e no artigo 129.º n.º 2 do Regulamento do Tribunal de Contas.

Neste tipo de ações de controlo como em todas as outras, o Tribunal de Contas, ao decidir, emite decisões judiciais. Ora, todas as decisões com eficácia externa do Tribunal de Contas de Portugal (i) são decisões judiciais e (ii) são decisões organicamente jurisdicionais; é o que resulta do artigo 214.º n.º 1 da CRP. Por isso, existe ali tutela (organicamente) jurisdicional, nomeadamente no ato de aprovação de um relatório do Tribunal de Contas ou numa das decisões judiciais previstas no artigo 75.º-álneas a) e e) da LOPTC, em processos dirigidos e decididos por juizes conselheiros e onde há sempre direito ao contraditório. Enfim, no âmbito formal e organicamente judiciário e jurisdicional fixado pelo artigo 214º da CRP, pela LOPTC e pelo Regulamento do Tribunal de Contas (de 2018, alt. em 2021), não existe tutela jurisdicional fora das decisões dos juizes do Tribunal de Contas de Portugal<sup>1</sup>.

O presente documento integra os resultados da auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia deste tribunal incidente sobre o processo de fiscalização prévia n.º 141/2021 desta Secção Regional<sup>2</sup>, respeitante ao contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira. O contrato foi celebrado a 12 de novembro de 2021 entre a Direção Regional do Património, através da Secretaria Regional das Finanças, e a empresa Caldeira Costa & Companhia, Unipessoal, Lda., pelo preço contratual de 3 797 232,00 € (s/IVA).

A sua seleção e inclusão no Programa Anual de Fiscalização da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) para 2022<sup>3</sup> foi determinada pela nossa Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC<sup>4</sup>, proferida em sessão extraordinária realizada no dia 1 de fevereiro, que ditou a execução da presente auditoria, direcionada especificamente ao apuramento das responsabilidades financeiras indiciadas no referido processo de fiscalização prévia n.º 141/2021.

Aquela ação insere-se no Objetivo Estratégico 3 do TContas, que consiste em **“contribuir para que os gestores de dinheiros e ativos públicos respondam pela sua gestão”**, e no eixo prioritário 3.5, que

---

<sup>1</sup> Isto significa que não há falta de tutela jurisdicional na aprovação (que é feita por juizes e após contraditório) de um relatório de auditoria ou de verificação de contas que identifique eventuais infrações financeiras e seus eventuais agentes, tudo à luz do estabelecido claramente no artigo 214º da CRP e nas várias disposições normativas da LOPTC. Tal como ocorre normalmente em decisões do TC, do STJ e do STA, mesmo funcionando em 1.ª instância (fora o caso do Direito penal).

<sup>2</sup> Registado nesta Secção Regional a 23 de novembro de 2021.

<sup>3</sup> Aprovado pelo Tribunal de Contas reunido em Plenário Geral de 10 de dezembro [através da Resolução n.º 9/2021-PG, publicada no Diário da República (DR), série II, n.º 247, de 23 de dezembro de 2021, e no Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira (JORAM), série II, n.º 42, Segundo Suplemento, de 4 de março de 2022], onde foi inscrita a ação designada por “auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras apuradas em processos de fiscalização prévia, PEQD ou ROC”.

<sup>4</sup> Vd. em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Decisoies/srmtc/Documents/2022/dec005-srmtc-2022.pdf>.

se traduz em “*criar as condições para o reforço da efetivação de responsabilidades por infrações financeiras*”, conforme definido no Plano de Ação do TContas para o triénio 2020-2022<sup>5</sup>.

## 1.2. Metodologia

No desenrolar dos trabalhos da auditoria – que se consubstanciaram essencialmente na consolidação dos dados coligidos na citada Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTTC de 1 de fevereiro desta Secção Regional, a qual foi confirmada pelo Acórdão n.º 15/2022-1.ªSecção-PL de 17 de maio<sup>6</sup>, e na elaboração do Relato aqui antecedente<sup>7</sup> – foram adotados, com as adaptações impostas pelas especificidades próprias desta ação, os métodos e os procedimentos definidos no *Manual de Auditoria e de Procedimentos do Tribunal de Contas* (volume I)<sup>8</sup> e no *Manual de Auditoria e Princípios Fundamentais*<sup>9</sup>, bem como no Regulamento do Tribunal de Contas<sup>10</sup>.

## 1.3. Quadro normativo

A Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares encontrava-se integrada na estrutura do XIII Governo Regional da Madeira, conforme previsto na alínea b) do artigo 1.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 8-A/2019/M de 19 de novembro<sup>11</sup>, que aprovou a respetiva organização e funcionamento, estando cometido àquele departamento regional, entre outras atribuições, as referentes aos setores das finanças e do património<sup>12</sup>.

Na estrutura orgânica da Vice-Presidência, fixada no Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2020/M de 17 de janeiro<sup>13</sup>, inseria-se, enquanto serviço executivo da administração direta, a Direção Regional do Património<sup>14</sup>, a qual tinha por missão, entre outras, “(...) *assegurar o aprovisionamento de bens e serviços da administração direta do Governo Regional.*”<sup>15</sup>, sendo dirigida por um diretor regional<sup>16</sup>.

---

<sup>5</sup> Aprovado em reunião do Plenário Geral do TContas, de 13 de dezembro de 2019.

<sup>6</sup> Vd. em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2022/ac015-2022-1spl.pdf>.

<sup>7</sup> A que se seguirá: (ii) a fase do contraditório; (iii) a fase de análise dos eventuais comentários apresentados pelos responsáveis e a elaboração do anteprojeto de relatório. Segue-se (iv) o projeto de relatório redigido pelo Juiz Conselheiro e, depois das vistas ao MP e aos assessores (na sede, ais adjuntos), (v) o relatório com a decisão judiciária.

<sup>8</sup> Aprovado pela Resolução n.º 2/99 – 2.ª Secção de 28 de janeiro e adaptado à SRMTC pelo Despacho Regulamentar n.º 1/01-JC/SRMTTC de 15 de novembro.

<sup>9</sup> Aprovado na reunião em Plenário ordinário da 2.ª Secção do TContas de 29 de setembro de 2016 e adotado pela SRMTC através do Despacho Regulamentar n.º 1/17-JC/SRMTTC de 22 de fevereiro.

<sup>10</sup> Com o n.º 112/2018-PG, aprovado pelo Plenário Geral do TContas a 24 de janeiro de 2018 (vd. DR, série II, n.º 33, de 15 de fevereiro seguinte), alterado a 24 de fevereiro de 2021 pelo mesmo Plenário através da Resolução n.º 3/2021-PG (cf. DR, série II, n.º 48, de 10 de março seguinte) e a 29 de março de 2022 através da Resolução n.º 2/2022-PG (vd. DR, série II, n.º 68, de 6 de abril seguinte).

<sup>11</sup> Retificado pela Declaração de Retificação n.º 59/2019 de 5 de dezembro e revogado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M de 27 de agosto.

<sup>12</sup> Vide as alíneas e) e m) do n.º 1 do artigo 3.º e ainda o artigo 1.º-alínea b).

<sup>13</sup> Alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M de 4 de novembro e revogado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M de 16 de novembro.

<sup>14</sup> Nos termos conjugados da alínea g) do n.º 1 e do n.º 4 do artigo 5.º.

<sup>15</sup> Conforme determinado no n.º 1 do artigo 15.º.

<sup>16</sup> Cargo de direção superior de 1.º grau, nos termos do n.º 2 do artigo 15.º. Com a alteração introduzida pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M de 4 de novembro, passou a constar que o diretor regional seria “(...) *coadjuvado por um subdiretor*”



A invocada estrutura foi alterada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M de 4 de novembro<sup>17</sup>, através do qual foi igualmente aprovado o diploma organizativo da Direção Regional do Património<sup>18</sup>, cuja incumbência principal consistia em “(...) *executar e controlar as ações necessárias (...) para assegurar o aprovisionamento de bens e serviços aos organismos da administração direta da Região e a gestão do património mobiliário da Região Autónoma da Madeira, que não se encontre transmitido ou concessionado.*”<sup>19</sup>.

A sua missão, concretizada através das respetivas atribuições, incluía “(...) *prestar serviços a outras entidades, nos termos do artigo 6.º do presente diploma, designadamente de aprovisionamento ou de consultadoria ou suporte técnico.*”<sup>20</sup>.

Para a prossecução da respetiva missão dispunha da atribuição de “*assegurar o aprovisionamento dos organismos da administração direta da Região e promover outras medidas com vista à racionalização, controlo e eficiência das aquisições do Governo Regional (...)*”<sup>21</sup>, bem como de “*cooperar e assegurar a ligação com outras entidades nas áreas das aquisições públicas e de gestão patrimonial*”<sup>22 e 23</sup>.

A organização interna da Direção Regional do Património obedecia ao modelo organizacional hierarquizado, que compreendia unidades orgânicas nucleares e flexíveis e secções ou áreas de coordenação administrativa, sendo a mesma dirigida por um diretor regional<sup>24</sup>, ao qual competia, entre outras, no âmbito da orientação e gestão daquela Direção:

- Coordenar e orientar a ação dos diversos serviços, segundo as diretrizes do então Vice-Presidente do Governo, nos domínios da gestão do património da Administração Pública;
- Apoiar o Vice-Presidente na definição, execução e controlo de todas as medidas respeitantes ao património da Região;

---

*regional, cargo de direção superior de 2.º grau.” (vd. ainda o n.º 4 do artigo 28.º, com a alteração preconizada pelo referido Decreto Regulamentar Regional).*

<sup>17</sup> Revogado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M de 16 de novembro (alterado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2023/M de 10 de janeiro, que ripristinou o n.º 2 do artigo 1.º e os Anexos A e B com efeitos reportados a 5 de novembro de 2021).

<sup>18</sup> Que resultou da cisão da então Direção Regional do Património e Informática, extinta pelo n.º 2 do artigo 27.º do citado Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2020/M.

<sup>19</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da orgânica da Direção Regional do Património, aprovada em anexo (Anexo A) ao Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M (vd. o artigo 1.º, n.º 2).

Tal gestão do património não abrangia, no entanto, a gestão financeira, orçamental e contabilística para efeitos de mensuração e reconhecimento do património no âmbito da contabilidade pública, de acordo com o n.º 3.

<sup>20</sup> Vd. o n.º 2 do artigo 2.º da citada orgânica.

<sup>21</sup> Cf. a alínea d) do n.º 1 do artigo 3.º.

<sup>22</sup> Vd. a alínea g) do n.º 1 do artigo 3.º da mencionada orgânica.

<sup>23</sup> Sendo também relevante referir que no elenco das atribuições daquela Direção Regional se incluíam, entre outras, as de “*assegurar a execução e controlo das ações necessárias à gestão do património da Região, à exceção do (...) transmitido e ou concessionado (...)*”, “*promover as negociações necessárias à concretização das aquisições de imóveis*”, bem como os procedimentos necessários aos processos de expropriação por utilidade pública.

<sup>24</sup> Que corresponde ao cargo de direção superior de 1.º grau, nos termos do n.º 1 do artigo 4.º do Anexo A do Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M.

- Propor a aprovação e dar parecer sobre as normas relativas à uniformização e racionalização dos procedimentos de gestão dos bens patrimoniais da Região [cf. as als a) a c) do n.º 1 do artigo 4.º, respetivamente].

A estrutura nuclear dos serviços e as competências das unidades orgânicas da citada Direção Regional foram definidas na Portaria n.º 746/2020 de 13 de novembro<sup>25</sup>, de onde constava<sup>26</sup>, enquanto unidade orgânica nuclear, a Direção de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública, a qual tinha por atribuição<sup>27</sup> “(...) assegurar o aprovisionamento dos organismos da administração direta da Região, a gestão e a alienação dos bens móveis (...)”<sup>28</sup>.

Especificamente, eram atribuições daquela Direção de Serviços<sup>29</sup>:

- Assegurar o aprovisionamento dos organismos da administração direta da Região e promover outras medidas com vista à racionalização, controlo e eficiência das aquisições do Governo Regional;
- No uso das competências em matéria de agregação de compras de bens e serviços de uso comum, sempre que se encontrem reunidas as condições para o efeito e que daí resultem ganhos de economia, eficiência e eficácia, fornecer bens e serviços aos organismos da administração indireta, serviços e fundos autónomos ou outros organismos com autonomia financeira e às entidades pública empresariais e empresas públicas do setor empresarial da Região;
- Assegurar e organizar os processos de contratação pública de bens e serviços necessários à atividade daquela Direção Regional;
- Garantir o planeamento do aprovisionamento e a distribuição de bens de consumo pelos serviços utilizadores;
- Elaborar os relatórios ou emitir os pareceres que lhe sejam solicitados no domínio das suas competências.

De acordo com o n.º 3 do artigo 3.º, a aludida Direção era dirigida por um Diretor de Serviços<sup>30</sup>.

---

<sup>25</sup> Publicada no JORAM, I série, n.º 215, e posteriormente alterada pela Portaria n.º 179/2022 (publicada no JORAM, I série, n.º 55 de 30 de março), já fora do âmbito desta ação.

<sup>26</sup> Na alínea a) do artigo 2.º.

<sup>27</sup> Nos termos do artigo 3.º.

<sup>28</sup> “(...) dos bens perdidos a favor da Região Autónoma da Madeira e da frota de veículos, bem como a gestão administrativa e dos recursos humanos (...)”.

<sup>29</sup> Conforme previsto no n.º 2 do aludido artigo 3.º [vd. as alíneas a), c), b), f) e n), respetivamente].

<sup>30</sup> Cargo de direção intermédia de 1.º grau.

Através do Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M de 27 de agosto<sup>31</sup>, mas com efeitos reportados a 16 de agosto<sup>32</sup>, foi aprovada a nova estrutura do XIII Governo Regional da Madeira, tendo sido integrada na sua composição, em substituição da Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, a Secretaria Regional das Finanças<sup>33</sup>, passando a estar inseridas naquele departamento as atribuições da área das finanças e do património, conforme se atesta pela alínea k) do n.º 1 do artigo 5.º do Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M de 16 de novembro<sup>34</sup>, que aprovou a respetiva orgânica.

A Direção Regional do Património foi então integrada, enquanto serviço executivo da administração direta, naquela Secretaria Regional<sup>35</sup>, mantendo, entre outras<sup>36</sup>, a missão de assegurar o aprovisionamento de bens e serviços da administração direta do Governo Regional (cf. o n.º 1 do artigo 13.º do citado diploma orgânico) sendo dirigida por um diretor regional<sup>37</sup>.

A estrutura nuclear dos serviços e as competências das unidades orgânicas da Direção Regional em apreço foram alteradas através da Portaria n.º 179/2022<sup>38</sup>, passando a estar prevista<sup>39</sup> a Direção de Serviços de Aprovisionamento e Contratação Pública, a qual tem por atribuição assegurar o aprovisionamento dos organismos da administração direta da Região<sup>40</sup>, sendo igualmente dirigida por um diretor de serviços<sup>41</sup>.

#### 1.4. Audição prévia dos responsáveis

Dando cumprimento ao princípio geral do contraditório consagrado no artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas<sup>42</sup> (LOPTC), procedeu-se à audição<sup>43</sup> do ex-Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado,

---

<sup>31</sup> Alterado e parcialmente revogado pelos Decretos Regulamentares Regionais n.ºs 10/2021/M de 3 de novembro, 16/2021/M de 20 de dezembro e 1/2023/M de 6 de janeiro.

<sup>32</sup> Tal como previsto no n.º 1 do artigo 23.º, “(...) *considerando-se ratificados ou confirmados todos os atos que tenham sido praticados desde aquela data e cuja regularidade dependa da conformidade com o disposto no presente diploma.*”, data que coincide com a da exoneração do então Vice-Presidente e com a nomeação do Secretário Regional das Finanças (cf. os Decretos do Representante da República para a Região Autónoma da Madeira n.ºs 1-A/2021 e 1-B/2021 de 16 de agosto, publicados no DR, n.º 158, 1.º suplemento, série I, da mesma data).

<sup>33</sup> De acordo com o previsto na alínea d) do artigo 1.º.

<sup>34</sup> Alterado e parcialmente revogado pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 2/2023/M de 10 de janeiro.

<sup>35</sup> De acordo com a alínea e) do n.º 1 e do n.º 3 do artigo 5.º do respetivo diploma orgânico.

<sup>36</sup> Tal como “(...) *executar e controlar as ações necessárias para a aquisição, gestão e administração do património da Região (...)* que não tenha sido transmitido nem esteja concessionado (...)”.

<sup>37</sup> Conforme determinado no n.º 2 do artigo 13.º do citado Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M.

<sup>38</sup> Que alterou a Portaria n.º 746/2020, de 13 de novembro, e foi publicada no JORAM, I série, n.º 55, de 30 de março.

<sup>39</sup> Na alínea a) do artigo 2.º.

<sup>40</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 3.º.

<sup>41</sup> Cargo de direção intermédia de 1.º grau, nos termos do n.º 3 do artigo 3.º.

<sup>42</sup> Aprovada pela Lei n.º 98/97 de 26 de agosto, alterada e republicada pela Lei n.º 20/2015 de 9 de março, posteriormente alterada pelas Leis n.ºs 42/2016 de 28 de dezembro, 2/2020 de 31 de março, 27-A/2020 de 24 de julho e 12/2022 de 27 de junho.

<sup>43</sup> Cf. os ofícios com os registos de saída n.ºs 2042/2023, 2045/2023, 2044/2023 e 2043/2023, respetivamente, todos de 16 de maio (a fls. 65 a 76 do volume I da Pasta do Processo de Auditoria – PPA).

do Secretário Regional das Finanças, Rogério de Andrade Gouveia, da Diretora Regional do Património, Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro, e do ex-Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública daquela Direção Regional, Fernando dos Prazeres Joaquim Peres, relativamente ao teor do relato desta auditoria.

No prazo concedido para o efeito apresentaram alegações, a título individual, a identificada Diretora Regional do Património<sup>44</sup> e o assinalado ex-Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública daquela Direção Regional<sup>45</sup>, não tendo o ex-Vice-Presidente do Governo Regional e o Secretário Regional das Finanças exercido o direito de pronúncia sobre o conteúdo do relato.

As alegações apresentadas nesta sede são analisadas e tidas em consideração na elaboração do presente documento, nomeadamente através da sua transcrição parcial e inserção no ponto respetivo (vd. o ponto 2.5.), em simultâneo com a análise tida por adequada e necessária, constando na íntegra do Anexo II infra.

## 2. RESULTADOS DA ANÁLISE

### 2.1. Dos elementos de facto e de direito

Para efeitos de sujeição à fiscalização prévia, a Direção Regional do Património remeteu a esta Secção Regional, em 19 de novembro de 2021<sup>46</sup>, o contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira celebrado no dia 12 anterior com a empresa Caldeira Costa & Companhia, Unipessoal, Lda., pelo preço de 3 797 232,00 € (s/IVA) e com o prazo de execução de 48 meses<sup>47</sup>, a contar do dia 1 de março de 2022<sup>48</sup>, o qual foi registado sob o n.º 141/2021.

#### 2.1.1. Factos dados por provados em sede jurisdicional

No âmbito da verificação preliminar do respetivo processo apurou-se a seguinte factualidade (que foi dada como assente na Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC e por provada, porque não impugnada, nos autos do recurso ordinário<sup>49</sup> interposto pela Direção Regional do Património, que originou o Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL<sup>50</sup>, já transitado em julgado)<sup>51</sup>:

---

<sup>44</sup> Através de documento entregue em mão pelo advogado, com o registo de entrada na SRMTC n.º 1588/2023 de 30 de maio (a fls. 77 a 82 do volume I da PPA).

<sup>45</sup> Por documento entregue em mão pelo próprio, com o registo de entrada na SRMTC n.º 1615/2023 de 1 de junho (a fls. 83 a 105 do volume I da PPA).

<sup>46</sup> Mediante mensagem de correio eletrónico com o registo de entrada n.º 2842/2021, da mesma data, constando os elementos instrutórios que o acompanharam em *CD-ROM*.

<sup>47</sup> Com possibilidade de prorrogação do prazo contratual pelo período máximo de 12 meses, perfazendo um total máximo de 60 meses, ou até esgotar a verba do encargo total máximo resultante do contrato se ocorrer primeiro (cf. a cláusula 2.ª n.ºs 1 e 3 do contrato).

<sup>48</sup> Ou, se posterior, na data da conclusão da fase de transição e da aceitação definitiva dos bens e da solução e arranque dos trabalhos da prestação dos serviços, em conformidade com o disposto na cláusula 4.ª do caderno de encargos (vd. a cláusula 2.ª n.º 2 do contrato).

<sup>49</sup> Com o n.º 2/2022-RO-SRM-1.ª Secção (Processo n.º 141/2021).

<sup>50</sup> Aprovado pelo Plenário da 1.ª Secção do TContas a 17 de maio.

<sup>51</sup> Vd. o ponto *II.1-Fundamentos de facto: os factos apurados* [alíneas 01) a 14)] da aludida Decisão e o ponto *II.1 Factos provados* do invocado Acórdão [n.º 10, alíneas a) a n)].

- a) A 19 de novembro de 2021, a Direção Regional do Património remeteu à Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, para efeitos de fiscalização prévia, o “Contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo regional da Madeira”, outorgado a 12 de novembro de 2021 entre aquela entidade, através da Secretaria Regional das Finanças, e a empresa Caldeira Costa & Companhia, Unipessoal, Lda., pelo preço de 3 797 232,00€ (s/IVA).
- b) Por anúncios publicados no Diário da República, II Série, n.º 118, Jornal Oficial da Região Autónoma da Madeira, II Série, n.º 107, ambos de 21 de junho de 2021, e Jornal Oficial da União Europeia, S 119, de 22 de junho de 2021, e na sequência do despacho do Vice-Presidente do Governo Regional de 14 de maio de 2021, e da concordância da Diretora Regional do Património, ambos exarados sobre a informação do Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública n.º 1002/2021, de 14 de maio, foi aberto concurso limitado por prévia qualificação, assente no modelo simples de qualificação, tendente à aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira.
- c) Os requisitos mínimos de qualificação foram definidos no programa do concurso, reportando-se o artigo 11.º à capacidade financeira, que aqui não releva analisar, e o artigo 12.º à capacidade técnica, que se passam a transcrever:

*“Artigo 12.º*

*Requisitos de capacidade técnica*

*Os candidatos devem preencher os seguintes requisitos mínimos de capacidade técnica:*

*a) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 1 (um) contrato de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 3 anos, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 500.000,00€ (quinhentos mil Euros) para o Lote 1 e a 100.000,00€ (cem mil Euros) para o Lote 2 e que tenha sido assinado há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tenha sido assinado ou renovado em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020);*

*b) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 3 (três) contratos de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 1 (um) ano cada, e com um valor mínimo igual ou superior a 100.000,00€ (cem mil Euros) e que tenham sido assinados há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tenham sido assinados ou renovados em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020);*

*c) Possuir representação oficial e centro técnico autorizado e certificado pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos NOVOS propostos;*

*d) Possuir representação oficial do fabricante da solução/software de gestão de impressão proposto;*

*e) Disponer de um quadro de pessoal<sup>52</sup> com, no mínimo, 5 (cinco) trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, com mínimo de 5 (cinco) anos de experiência na prestação de serviços técnicos de objeto similar;*

---

<sup>52</sup> “O quadro de pessoal compreende apenas os trabalhadores que tenham um vínculo de trabalho com a empresa em questão, não podendo ser considerados trabalhadores com vínculo a outras empresas, ainda que do mesmo grupo, mas que prestem serviços ocasionais à empresa em causa”.

f) Disponer de um quadro de Pessoa<sup>53</sup> com, no mínimo, 5 (cinco) trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, autorizados e tecnicamente qualificados e certificados pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos novos propostos;

g) Disponer de um corpo técnico que integre, no mínimo, 2 (dois) elementos certificados na manutenção da solução / software de gestão proposta". (Sublinhados nossos).

d) Considerava-se que os requisitos mínimos estavam preenchidos nos termos do artigo 13.º da mesma peça processual:

*"Artigo 13.º*

*Preenchimento dos requisitos mínimos por agrupamentos candidatos*

*No caso de o candidato ser um agrupamento, considera-se que preenche os requisitos mínimos desde que:*

*(...)*

*b) Todos os membros que integram o agrupamento preencham os requisitos de capacidade técnica identificados nas alíneas b), c) e d) do artigo anterior;*

*c) Algum dos membros que integra o agrupamento preencha os requisitos de capacidade técnica identificados nas alíneas a), e), f) e g) do artigo anterior"*

e) Nos termos do n.º 3 da cláusula 1.ª do caderno de encargos patenteado no procedimento, o objeto do contrato a celebrar cinge-se à aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira, incluindo esses serviços, por força da alínea b) da mesma cláusula:

*"I. Disponibilização, em aluguer operacional, de equipamentos NOVOS e equipamentos de SUBSTITUIÇÃO, opções, componentes, acessórios e soluções técnicas integradas, incluindo o fornecimento dos consumíveis de impressão originais, peças, componentes, papel e todos serviços de assistência técnica necessários à concretização da prestação dos serviços, para todos os equipamentos de cópia e impressão a instalar NOVOS e de SUBSTITUIÇÃO com as tipologias descritas no ANEXO I e ANEXO II (Lote 1) e ANEXO III (Lote 2) a instalar nos LOCAIS identificados no ANEXO IV (Lote 1) e ANEXO VI (Lote 2) do presente Caderno de Encargos.*

*II. Disponibilização de serviços, opções, componentes, acessórios e soluções técnicas integradas, incluindo o fornecimento dos consumíveis de impressão originais, peças, componentes, papel e de todos serviços de assistência técnica necessários à concretização da prestação dos serviços, para todos os equipamentos de cópia e impressão EXISTENTES constantes dos ANEXO V (Lote 1) do presente Caderno de Encargos.*

*III. A integração de TODOS os equipamentos de cópia e impressão no Sistema / Software de gestão de impressão, de custos, de atividades e contabilização – UniFlow instalado no Governo Regional, ou em outro software/sistema apresentado pelo concorrente que cumpra com os requisitos técnicos constantes do ANEXO VII do presente Caderno de Encargos.*

*IV. Um volume mensal de cópia e impressão estimadas para o Lote 1 (Governo Regional) seguintes:*

*i. 2.400.000 (dois milhões e quatrocentas mil) páginas A4/A3 Preto/Cor (aplica-se aos equipamentos das Tipologia 1 a 7 identificados no ANEXO I). Para efeitos de estimativa prevê-se um valor de 60% de cópias/ impressões a Cor;*

*ii. 60 (sessenta) m<sup>2</sup> rolo/por máquina (aplica-se aos equipamentos das Tipologia 8, 9 e 10 identificados nos ANEXOS II e V);*

---

<sup>53</sup> "O quadro de pessoal compreende apenas os trabalhadores que tenham um vínculo de trabalho com a empresa em questão, não podendo ser considerados trabalhadores com vínculo a outras empresas, ainda que do mesmo grupo, mas que prestem serviços ocasionais à empresa em causa".

iii. 60 (sessenta) páginas A2 (aplica-se aos equipamentos da Tipologia 11 identificados no ANEXO II).

V. Um volume mensal de cópia e impressão estimadas para o Lote 2 (Estabelecimentos de Infância e 1.º Ciclo) seguintes:

i. 400.000 (quatrocentas mil) Páginas A4/A3|Preto/Cor (aplica-se aos equipamentos das Tipologia 12 a 14 identificados no ANEXO III). Para efeitos de estimativa prevê-se um valor de 60% de cópias/ impressões a Cor.

VI. Transferência para a propriedade do Governo Regional de 50% (cinquenta por cento) dos Equipamentos NOVOS profissionais instalados no início do Contrato, mantendo a proporção por Tipologia, desde que esses Equipamentos estejam instalados, ao abrigo do Contrato, há pelo menos 48 (quarenta e oito) meses”.

f) Do relatório preliminar da fase de qualificação, datado de 29 de julho de 2021, resulta que:

“(…)

#### III – LISTA DOS CANDIDATOS POR ORDEM DE APRESENTAÇÃO DAS CANDIDATURAS

Apresentaram candidaturas os seguintes candidatos, ordenados por ordem de apresentação das mesmas:

1. Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda. - candidatura apresentada às 10:56 do dia 15.07.2021;
2. Beltrão Coelho - Sistemas de Escritório, Lda. & Duplipélago - Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda., em Consórcio Externo - candidatura apresentada às 15.04 do dia 20.07.2021.

#### IV – ANÁLISE DAS CANDIDATURAS.

Analisadas as candidaturas, o júri propõe, nos termos do n.º 2 do artigo 148.º do CCP, a exclusão da candidatura apresentada pelo candidato Beltrão Coelho - Sistemas de Escritório, Lda. & Duplipélago - Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda., em Consórcio Externo, pelos motivos abaixo indicados:

##### 1) Alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso - LOTE 1 e 2

1.1) Análise dos contratos juntos pelo membro do Consórcio Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda., nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 14.º do Programa do Concurso (Anexo II).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> A saber:

– Administração Regional de Saúde do Centro, IP., em vigor desde 17 de setembro de 2020 até à presente data (celebrado pelo período de 36 (trinta e seis) meses), valor total contratualizado: 816.523,20€ (oitocentos e dezasseis mil quinhentos e vinte e três euros e vinte centimos).

– Unidade Local de Saúde da Guarda, E.P.E., em vigor desde 9 de setembro de 2019 até à presente data (celebrado pelo período de 3 (três) anos), valor total contratualizado: 233.604,00€ (duzentos e trinta e três mil seiscentos e quatro euros).

– Município de Vila Franca de Xira, assinado em 29 de setembro de 2017 e em vigor até à presente data (celebrado pelo período de 60 (sessenta) meses, com efeitos a partir do trânsito em julgado do Acórdão proferido pelo Supremo Tribunal Administrativo, no âmbito do processo n.º 1262/16.7BELSB - TCA Sul, e se não forem arguidas nulidades no processo), valor total contratualizado: 340.399,80€ (trezentos e quarenta mil trezentos e noventa e nove euros e oitenta centimos).

– Assembleia da República, assinado em 13 de março de 2018, em vigor desde a data de aceitação dos equipamentos até 2023 (celebrado pelo período de 5 (cinco) anos), valor total contratualizado: 490.980,00€ (quatrocentos e novecentos e oitenta euros). [sic].

– Município de Almada, em vigor desde 16 de julho de 2020 até à presente data (celebrado pelo período de 3 (três) anos), valor total contratualizado: 199.176,00€ (cento e noventa e nove mil cento e setenta e seis euros).

– Politécnico de Lisboa, em vigor desde 5 de fevereiro de 2018 e findou em 2021 (celebrado pelo período de 3 (três) anos), valor total contratualizado 251.171,64€ (duzentos e cinquenta e um mil cento e setenta e um euros e sessenta e quatro centimos).

– Instituto Português de Oncologia de Lisboa de Francisco Gentil, EPE., em vigor desde 30 de junho de 2020 até à data (celebrado pelo período de 3 (três) anos), valor total contratualizado: 251.928,00€ (duzentos e cinquenta e um mil novecentos e vinte e oito euros).

– Instituto Politécnico de Santarém, em vigor desde 1 de novembro de 2020 até à data (celebrado pelo período de 3 (três) anos), valor total contratualizado: 199.287,00€ (cento e noventa e nove mil duzentos e oitenta e sete euros).



1.2) *Análise dos contratos juntos pelo membro do Consórcio Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda., nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 14.º do Programa do Concurso (Anexo II):*<sup>55</sup>

1.3) *Análise do cumprimento do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso - Lote 1*

*Cumpra referir, antes de mais, que o cumprimento deste requisito identificado na alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso era alcançado se algum dos membros que integra o agrupamento preencha os requisitos de capacidade técnica, quer no que concerne ao Lote 1, quer ao Lote 2, nos termos da alínea c) do artigo 13.º do Programa do Concurso.*

*Quanto ao Lote 1, a alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso determina que o candidato evidencie “[...] celebração de pelo menos 1 (um) contrato de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 3 anos, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 500.000,00€ (quinhentos mil Euros) para o Lote 1 [...] e que tenha sido assinado há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tenha sido assinado ou renovado em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020) [...]”. Da análise efetuada pelo júri aos documentos juntos pelo Consórcio candidato, resulta claro que nem o membro Beltrão Coelho –Sistemas de Escritório, Lda., nem o membro Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda. alcançaram o cumprimento deste requisito relativamente ao Lote 1. Pese embora alguns contratos juntos tivessem uma vigência de 3 anos, como exigido, a verdade é que nenhum deles cumpre a segunda parte do requisito, ou seja, que o contrato tivesse o valor mínimo anual igual ou superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros) – razão pela qual há incumprimento do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso quanto ao Lote 1 relativamente a este candidato. Este incumprimento determina a exclusão deste candidato por violação do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso, quanto ao Lote 1, nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 14.º do Programa do Concurso, e nos termos das alíneas d), e) e l) do n.º 2 do artigo 184.º do CCP.*

---

*– Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em vigor desde 2 de outubro de 2020 até à data (celebrado pelo período de 33 (trinta e três) meses), valor total contratualizado: 197.076,00€ (cento e noventa e sete mil e setenta e seis euros)”.*

<sup>55</sup> A saber:

*– Escola Básica e Secundária Padre Manuel Álvares, no período entre 2018 e 2020, valor total contratualizado: 8.113,38€ (oito mil cento e treze euros e trinta e oito cêntimos).*

*– Escola Básica 2.º e 3.º Ciclos Dr. Eduardo Brazão de Castro, no período entre 2017 e 2018, valor total contratualizado: 5.292€ (cinco mil e duzentos e noventa e dois euros).*

*– Escola Básica 2.º e 3.º Ciclos Dr. Eduardo Brazão de Castro, no período entre 2018 e 2019, valor total contratualizado: 5.320€ (cinco mil e trezentos e vinte euros).*

*– Escola Básica 2.º e 3.º Ciclos do Caniço, no período entre 2016 a 2019, valor total contratualizado: 11.597,04€ (onze mil quinhentos e noventa e sete euros e quatro cêntimos).*

*– Escola Básica 2.º e 3.º Ciclos do Caniço, no período entre 2019 até à presente data, valor total contratualizado: 10.043,84€ (dez mil e quarenta e três euros e oitenta e quatro cêntimos).*

*– Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM, no período entre 2018 até à presente data, valor total contratualizado 20.925,00€ (vinte mil e novecentos e vinte e cinco euros).*

*– Escola Básica e Secundária com Pré-Escolar da Calheta, no período entre 2017 até 2020, valor total contratualizado: 9.148,68€ (nove mil e cento e quarenta e oito euros e sessenta e oito cêntimos) mas no contrato publicado na basegov o valor indicado é de 10.511,12€.*

*– Escola Básica e Secundária com Pré-Escolar da Calheta, no período entre 2020 até à presente data, valor total contratualizado: 15.355,57€ (quinze mil trezentos e cinquenta e cinco euros e cinquenta e sete cêntimos).*

*– Escola Básica e Secundária da Ponta do Sol, no período entre 2020 até presente data, valor total contratualizado: 8.460,00€ (oito mil quatrocentos e sessenta euros).*

*– Escola Básica e Secundária com Pré-escolar e Creche do Porto Moniz, no período entre 2018 até à presente data, valor total contratualizado. 6.000,00€ (seis mil euros)”.*



1.4) *Análise do cumprimento do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso - Lote 2*

*Cumpra referir antes de mais que, o cumprimento deste requisito identificado na alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso era alcançado se algum dos membros que integra o agrupamento preencha os requisitos de capacidade técnica, quer no que concerne ao Lote 1, quer ao Lote 2, nos termos da alínea c) do artigo 13.º do Programa do Concurso.*

*Quanto ao Lote 2, a alínea a) do artigo 12.º do Programa do Concurso determina que o candidato evidencie “[...] experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 1 (um) contrato de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 3 anos, e com um valor mínimo anual igual ou superior a [...] 100.000,00€ (cem mil Euros) para o Lote 2 e que tenha sido assinado há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tenha sido assinado ou renovado em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020) [...]”. Da análise efetuada pelo júri aos documentos juntos pelo Consórcio candidato, resulta claro que o membro Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda. alcançou o cumprimento deste requisito para o Lote 2, com a junção do contrato que celebrou com a Administração Regional de Saúde do Centro. IP, pelo período de 36 (trinta e seis) meses, com o valor total de 816.523,20€ (oitocentos e dezasseis mil quinhentos e vinte e três euros e vinte cêntimos), ou seja, com o valor anual de 272.174,40€ (duzentos e setenta e dois mil cento e setenta e quatro euros e quarenta cêntimos).*

2) *Alínea b) do artigo 12.º do Programa do Concurso - LOTE 1 e 2*

*Cumpra referir, antes de mais, que, nos termos da alínea b) do artigo 13.º do Programa do Concurso, todos os membros que integram o agrupamento deveriam preencher o requisito de capacidade técnica identificado na alínea b) do artigo 12.º do Programa do Concurso. É exigido que o candidato evidencie “[...] experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 3 (três) contratos de serviços similares, em Portugal, com o prazo mínimo de vigência de 1 (um) ano cada, e com um valor mínimo igual ou superior a 100.000,00€ (cem mil euros) e que tenham sido assinados há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tenham sido assinados ou renovados em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020) [...]”. Da análise efetuada pelo júri aos documentos juntos pelo Consórcio candidato, resulta claro que o membro Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda. não cumpre o requisito mínimo de capacidade técnica previsto nesta alínea. Como facilmente se constata, nenhum dos contratos anexos cumpre com a exigência do valor mínimo igual ou superior a 100.000,00€ (cem mil euros) – aliás, o contrato de maior valor é de 20.925,00€, muito longe do requisito mínimo exigido. O júri verifica que a disparidade de valores dos contratos apresentados face ao que era exigível constitui uma situação, no mínimo, estranha, tanto mais que a soma de todos os contratos é ligeiramente acima do valor que era exigível para cada um dos 3 contratos que deveriam ter sido apresentados. É acima de tudo estranho pois o elemento literal é claro e não existe lugar a interpretações duvidosas: 3 contratos com prazo de vigência de 1 ano cada e com um valor mínimo igual ou superior a 100.000,00€. Não eram 10 contratos cuja soma é igual ou superior a 100.000,00€ e nem sequer 3 contratos cuja soma é igual ou superior a 100.000,00€ (mesmo com esta versão, o candidato não logrou cumprir este requisito mínimo). Além do elemento literal que era claro na exigência mínima para cumprir este requisito, também o elemento integrativo da lógica deste procedimento não deixa dúvidas. o valor indicado para cumprimento deste requisito para o Lote 1 (três contratos com um valor mínimo igual ou superior a 100.000,00€) está diretamente relacionado com o preço base deste Lote (530.000,00€) por referência ao número de contratos exigidos. É esta a capacidade técnica instalada que a entidade adjudicante entendeu ser a mínima e, por conseguinte, adequada a garantir o know-how do candidato face à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar e à sua adequação às características, complexidade e especificidade do mesmo.*

*Uma vez que o preenchimento deste requisito mínimo de capacidade técnica deveria ser comprovado por ambos os membros do Consórcio, apesar do membro Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda., cumprir, há incumprimento do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea b) do artigo 12.º do Programa do Concurso quanto ao Lote 1 e quanto ao Lote 2 relativamente a este candidato. Este incumprimento determina a exclusão deste candidato por violação do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea b) do artigo 12.º do Programa do Concurso, nos termos previstos na alínea d) do n.º 1 do artigo 14.º do Programa do Concurso, e nos termos das alíneas d), e) e l) do n.º 2 do artigo 184.º do CCP.*

(...)

5) *Alínea e) do artigo 12.º do Programa do Concurso - LOTE 1 e 2*

5.1) *Análise dos contratos juntos pelo membro do Consórcio Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda., nos termos previstos na alínea i) do n.º 1 do artigo 14.º do Programa do Concurso (Anexo III).*<sup>56</sup>

5.2) *Análise do cumprimento do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea e) do artigo 12.º do Programa do Concurso - Lote 1 e 2*

*Cumpra referir, antes de mais, que o cumprimento deste requisito identificado na alínea e) do artigo 12.º do Programa do Concurso era alcançado se algum dos membros que integra o agrupamento preencha os requisitos de capacidade técnica, quer no que concerne ao Lote 1, quer ao Lote 2, nos termos da alínea c) do artigo 13.º do Programa do Concurso.*

**É exigido que o candidato comprove “[...] Dispor de um quadro de pessoal com, no mínimo, 5 (cinco) trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, com o mínimo de 5 (cinco) anos de experiência na prestação de serviços técnicos de objeto similar [...]”.**

*Da análise efetuada pelo júri aos documentos juntos pelo Consórcio candidato, resulta claro que o membro Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda. (o membro Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda. não apresentou qualquer documentação relativa a este requisito) cumpre o referente ao número mínimo de trabalhadores exigido no quadro de pessoal (através do documento Extrato da Declaração de Remunerações referente ao mês de junho de 2021), no entanto não comprova, nem com as declarações do Anexo III, nem por qualquer outro documento, o mínimo de 5 (cinco) anos de experiência exigida a cada um dos trabalhadores que compõe o seu quadro de pessoal na prestação de serviços técnicos de objeto similar ao do procedimento em causa. Por um lado, não junta declarações que façam referência a contratos de duração mínima de 5 anos nem anexa contratos que individual ou conjuntamente perfazem esse período mínimo. Não apresenta nenhuma declaração da empresa onde se verifique, sequer, que o quadro de pessoal indicado tem um vínculo com a empresa de, pelo menos, 5 anos de onde pudesse resultar evidências da experiência na prestação de serviços técnicos de objeto similar. O consórcio candidato também não fez prova, por qualquer documento que fosse meio de prova bastante e admissível, de que os trabalhadores do seu quadro de pessoal identificados estejam a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira”. (Sublinhado nosso).*

*Assim sendo, o júri conclui que o consórcio candidato não comprovou o cumprimento do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea e) do artigo 12.º do Programa do Concurso. Este incumprimento determina a exclusão deste candidato por violação do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea e) do artigo*

---

<sup>56</sup> A saber:

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação - Escola Básica e Secundária Padre Manuel Álvares [ADG/1/2018]- Vigorou de 2018 a 2020;

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação - Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos Dr. Eduardo Brazão de castro [LF/2017] - Vigorou de 2017 a 2018;

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação - Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos Dr. Eduardo Brazão de castro [LF/2018]. Vigorou de 2018 a 2019;

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação - Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos do Caniço [Ajuste Direto] - Vigorou de 2016 a 2019;

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação - Escola Básica dos 2.º e 3.º Ciclos do Caniço [Consulta Prévia] - Em vigor de 1 de agosto de 2019 até 1 de julho de 2022;

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional da Inclusão e Assuntos Sociais - Instituto de Emprego da Madeira, IP-RAM [Consulta Prévia] - Em vigor de 1 de setembro de 2018 até 31 de agosto de 2021;

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia - Escola Básica e Secundária/PE da Calheta [Ajuste Direto] - Em vigor de 1 de outubro de 2020 até 31 de agosto de 2023;

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação, Ciência e Tecnologia - Escola Básica e Secundária de Ponta do Sol [Ajuste Direto] - Em vigor de 1 de novembro de 2020 até 31 de agosto de 2023;

– Região Autónoma da Madeira, através da Secretaria Regional de Educação - Escola Básica e Secundária do Porto Moniz [Ajuste Direto] — Em vigor de 2018 a 2021 [sem contrato junto no basegov].”

12.º do Programa do Concurso, nos termos previstos nas alíneas f) e i) do n.º 1 do artigo 14.º do Programa do Concurso, e nos termos das alíneas d), e) e l) do n.º 2 do artigo 184.º do CCP.

6) Alínea f) do artigo 12.º do Programa do Concurso - LOTE 1 e 2

Cumpra referir, antes de mais, que o cumprimento deste requisito identificado na alínea f) do artigo 12.º do Programa do Concurso era alcançado se algum dos membros que integra o agrupamento preencha os requisitos de capacidade técnica, quer no que concerne ao Lote 1, quer ao Lote 2, nos termos da alínea c) do artigo 13.º do Programa do Concurso.

É exigido que o candidato comprove “[...] Dispor de um quadro de pessoal com, no mínimo, 5 (cinco) trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, autorizados e tecnicamente qualificados e certificados pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos NOVOS propostos [...]”.

Da análise efetuada pelo júri aos documentos juntos pelo Consórcio candidato, resulta claro que o membro Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda. (o membro Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda. não apresentou qualquer documentação relativa a este requisito) comprova a exigência do número mínimo de trabalhadores exigido no quadro de pessoal (através do documento Extrato da Declaração de Remunerações referente ao mês de junho de 2021, que junta), no entanto, à semelhança do ocorrido quanto ao requisito da alínea e) do artigo 12.º do Programa do Concurso, não faz prova, por qualquer documento que fosse meio de prova bastante e admissível, de que esses trabalhadores do seu quadro de pessoal estejam a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira. Quanto à exigência de que o candidato deveria apresentar prova de que o seu quadro de pessoal estaria autorizado e tecnicamente quantificado e certificado pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos novos propostos, o júri constatou que o mesmo se limita a juntar declaração emitida pela entidade “Xerox Portuga, Lda.” atestando que o membro Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda. possui um quadro de pessoal de 5 elementos autorizados e certificados para os equipamentos em comercialização a desempenhar funções técnicas de forma permanente na Região Autónoma da Madeira. Em lado algum dessa declaração são identificados os elementos desse quadro de pessoal, pelo que esta não se mostra um meio idóneo de prova de que os elementos do quadro de pessoal, que integrarão a equipa técnica (corpo técnico do quadro de pessoal identificado nos termos das alíneas e), f) e g) do artigo 12.º do Programa de Concurso – conforme constante no n.º 1 da cláusula 26.º do Caderno de Encargos), se encontram devidamente autorizados e tecnicamente qualificados e certificados pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos novos que serão propostos. Fica por apurar o que é mais grave, se a apresentação de uma declaração genérica adaptada a qualquer trabalhador deste membro do Consórcio se a, suposta, certificação de pessoas desconhecidas e sem identificação. O que fica patente é o incumprimento por parte deste candidato da indicação dos recursos humanos a serem utilizados pelo candidato, adequados à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar, que preencham o requisito mínimo exigido na alínea f) do artigo 12.º do Programa do Concurso por referência à alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º do CCP.

Pelo exposto, o consórcio candidato não fez prova, por qualquer documento que fosse meio de prova bastante e admissível, de que os trabalhadores do seu quadro de pessoal identificados estejam autorizados e certificados a trabalhar com os equipamentos propostos (a propor), pelo que o júri conclui que o consórcio candidato não comprovou o cumprimento do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea f) do artigo 12.º do Programa do Concurso. Este incumprimento determina a exclusão deste candidato por violação do requisito mínimo de capacidade técnica previsto na alínea f) do artigo 12.º do Programa do Concurso, nos termos previstos nas alíneas f) e i) do n.º 1 do artigo 14.º do Programa do Concurso, e nos termos das alíneas d), e) e l) do n.º 2 do artigo 184.º do CCP.

(...)

Em suma, e após a análise de toda a documentação apresentada pelo candidato em Consórcio Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda. & Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda., conclui o Júri que este candidato não preenche os requisitos mínimos de capacidade técnica previstos nas alíneas a), b), e) e f) do artigo 12.º do Programa do Concurso. Este incumprimento determina a exclusão deste candidato por violação das alíneas a), b), e) e f) do artigo 12.º e d), f) e i) do n.º 1 do artigo 14.º ambos do Programa do Concurso, nos termos do disposto nas alíneas d), e) e l) do n.º 2 do artigo 184.º do CCP.

*A candidatura apresentada pelo candidato Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda. foi objeto de análise, tendo-se verificado que foi apresentada conforme o solicitado e que, pela documentação junta, se comprova cumprir todos os requisitos mínimos de capacidade financeira e técnica previstos nos artigos 11.º e 12.º do Programa do Concurso – pelo que se encontra em condições de ser qualificado quer relativamente ao Lote 1, quer relativamente ao Lote 2.*

*Não foram prestados esclarecimentos nos termos do artigo 183.º do CCP.*

#### V - ORDENAÇÃO DAS CANDIDATURAS:

*Assim sendo, tendo por base o critério de qualificação e o modelo de qualificação fixado o júri delibera, por unanimidade, propor a ordenação das candidaturas, para efeitos de qualificação, da seguinte forma:*

##### LOTE 1.

*1.º Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda. - candidatura apresentada às 10:56 do dia 15.07.2021.*

##### LOTE 2.

*1.º Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda. - candidatura apresentada às 10:56 do dia 15.07.2021.”*

- g) O relatório final da fase de qualificação elaborado pelo júri, em 18 de agosto de 2021, dá conta do seguinte:

"(...)

#### IV- AUDIÊNCIA PRÉVIA E ANÁLISE DAS CANDIDATURAS

*Realizada a audiência prévia escrita, nos termos do disposto no artigo 185.º do CCP, foi apresentada pronúncia do Relatório Preliminar por parte do candidato 2. Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda. & Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda., em Consórcio Externo, que aqui se dá por integralmente reproduzida para os devidos efeitos legais, sendo parte integrante deste Relatório Final.*

*Para uma mais correta análise, infra se reproduz um resumo dessa pronúncia:*

*Ao fixar na alínea a) do artigo 12º do programa de concurso como requisito mínimo de capacidade técnica a evidente experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 1 (um) contrato de serviços similares, em Portugal, com o prazo mínimo de vigência de 3 anos, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 500.000,00€ (quinhentos mil euros), sabia a entidade adjudicante que apenas o candidato “Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda.” o cumpriria ou o fabricante por este representado, Canon.*

*Aliás, a simples pesquisa ao portal base gov.pt é o bastante para se aferir que o único candidato passível de cumprir este requisito em particular era o candidato cuja a ordenação de candidatura resulta o relatório preliminar da fase de qualificação agora proferido do presente procedimento.*

*Na verdade, a entidade adjudicante apenas fez uso do procedimento de concurso limitado por prévia qualificação, porquanto o Código dos Contratos Públicos lhe veda a aplicação do procedimento de ajuste direto, não obstante ser essa a vontade material da entidade adjudicante, ou seja, a contratação com candidato “Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda.”*

*Nunca, face aos requisitos mínimos de capacidade técnica estabelecidos, quis a entidade adjudicante outro candidato que não o “Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda.” Porém e estando à entidade adjudicante vedado o uso do procedimento de ajuste direto, “lançou mão”, qual forma astuta, de procedimento de concurso limitado por prévia qualificação, em clara e manifesta violação dos princípios basilares da contratação pública, pois que, ao fixar os requisitos mínimos de capacidade técnica, nos termos do artigo 12º do programa de concurso, mormente o disposto na primeira parte da alínea a), sabe e conhece a entidade adjudicante que vedava a abertura de candidaturas à concorrência.*

*Sabe a entidade adjudicante que a fixação de tais requisitos mínimos são desproporcionados e pouco transparentes.*

*Na realidade, o presente procedimento de concurso limitado por prévia qualificação é um procedimento ajuste direto “encapotado”. Feito à medida de um único candidato.*

*Por fim, salienta-se que, ao contrário do decidido em relatório preliminar da fase de concurso, o candidato em Consórcio Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda. & Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda. não incumpriu o estabelecido nas alíneas e) e f) do artigo 12º do programa de concurso, uma vez que, não era nem pode ser exigido ao consórcio candidato identificar cabal e minuciosamente, através da transmissão de dados pessoais, o nome, o domicílio, a retribuição de trabalhadores, nem qualificações por estes detidas. Concluindo perante tudo o acima exposto, por ofensa aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da concorrência, da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação previstos no artigo 1ºA do Código dos Concursos Públicos por banda da entidade adjudicante, impõe-se a anulação do presente procedimento de concurso limitado por prévia qualificação.*

Resposta:

1. *Questão prévia:*

*As afirmações que o candidato profere quando acusa a entidade adjudicante de astúcia e, essencialmente, de má-fé são, no mínimo, ofensivas, efetuadas de forma gratuita e com mero intento de proteger os interesses comerciais do candidato. Em defesa desses interesses não vale tudo, não se pode permitir tudo. Não pode, além disso, o candidato apresentar uma candidatura onde afirma estar de acordo como [sic] todas as regras procedimentais do concurso e, após verificar a sua exclusão, vir opor-se veementemente a essas mesmas regras que deixaram de servir. É, além de venire contra factum proprium, uma forma ofensiva e desprovida de qualquer fundamento da qual, certamente, a entidade adjudicante não deixará de se reservar o direito de, em devido tempo, reagir em sede própria.*

2. **Quanto ao facto do candidato “Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda.” ser o único que cumpriria ou o fabricante por este representado, Canon:**

*Basta uma simples pesquisa ao portal base gov.pt (como aliás o candidato é lesto em afirmar que consultou) para verificar que, além do candidato “Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda.” existem diversas empresas com capacidade financeira e técnica para a prestação de serviços de objeto similar ao pretendido no procedimento:*

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=3282022>

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=7283122>

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=7253645>

*XEROX Portugal – Equipamentos de Escritório, Lda. (501656677)*

*CANON Portugal SA (507477740)*

*ITEN SOLUTIONS – Sistemas de Informação, S.A. (510728189)*

*MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, S.A. (504615947)*

*RICOH Portugal, Unipessoal, Lda. (508080975)*

*KONICA MINOLTA Business Solutions Portugal, Unipessoal, Lda. (502120070)*

*CLARANET II Solutions, SA (510728189)*

*MEGASOFT (501748156)*

3. **Quanto ao facto da fixação de tais requisitos mínimos serem desproporcionados e pouco transparentes:**

*Também quanto a esta questão, contrariamente ao afirmado pelo candidato, quer os requisitos mínimos de capacidade financeira quer os requisitos mínimos de capacidade técnica são perfeitamente transparentes, claros, precisos, proporcionados e adequados a garantir o know-how do candidato face à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar e a sua adequação às características, complexidade e especificidade do mesmo.*

Senão, vejamos:

(...)

*No que diz respeito à capacidade técnica, foi exigido um contrato com prazo mínimo de vigência de 3 anos, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 500.000,00€ (quinhentos mil Euros) para o Lote 1 e a 100.000,00€ (cem mil Euros) para o Lote 2. Uma vez mais, perfeitamente proporcional, face ao valor base do período em referência de cada lote. O valor do contrato solicitado é, inclusive, abaixo do valor referência que seria de 654.000,00€ para o lote 1 e de 106.000,00€ para o lote 2. Esta forma de avaliação é além de proporcional e transparente, reflexo do que outras entidades adjudicantes efetuam em procedimentos de prévia qualificação e, quando muito, está abaixo dos valores que, em termos proporcionais, são normalmente solicitados. Esta constatação é também verificável pela simples pesquisa ao portal base gov.pt que o candidato tão bem conhece e cujo fabricante por este representado, XEROX, é constantemente candidato e adjudicatário (...)*

*A referência utilizada é sempre adequada ao objeto contratual que as entidades adjudicantes pretendem. Obviamente que existirá sempre restrição da concorrência (daí ter-se optado pelo concurso com prévia qualificação), mas tal restrição, necessária, é perfeitamente exigível e proporcional face à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar e à sua adequação às características, complexidade e especificidade do mesmo – tal como ocorre neste procedimento.*

*Acreditamos se, ao invés de contratos com valores proporcionais aos preços base fixados, a entidade adjudicante tivesse optado pela exigência da apresentação de contrato abrangendo o número de equipamentos (mesmo que se tivesse cingido apenas à quantidade de equipamentos que seriam abrangidos pelo contrato – 867) a limitação da concorrência, ainda assim perfeitamente legal, seria mais evidente.*

*Não se pode olvidar que o objeto contratual, além dos 867 equipamentos, engloba toda a Região Autónoma da Madeira (ilha da Madeira e Porto Santo), com uma dispersidade geográfica que abrange todos os Concelhos com intervenções obrigatórias desde 1 hora após a comunicação do problema/avaria até às 4 horas.*

*Não se trata de fornecer equipamento informático cujo contrato termina com esse fornecimento (tendo por referência o exemplo do procedimento da ESPAP na qualificação de fornecedores e candidatos para o acordo quadro de Informática, lançado no presente ano de 2021 que este candidato evidenciou), mas sim fornecer equipamento de impressão, consumíveis, papel, prestar assistência técnica a todos esses e restante equipamentos do parque de impressão e garantir o seu ininterrupto funcionamento durante 5 anos.*

*Naturalmente que é necessário garantir à entidade adjudicante que o adjudicatário tenha capacidade demonstrada e comprovada face a este objeto contratual e não a qualquer outro.*

*Desta forma, os requisitos mínimos da capacidade técnica e financeira, proporcionalmente fixados nos artigos 11.º e 12.º do programa do concurso, são adequados a garantir o know-how do candidato face à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar e a sua adequação às características, complexidade e especificidade do mesmo.*

*4. Quanto ao facto de não poder ser exigido ao consórcio candidato identificar cabal e minuciosamente a equipa técnica:*

*Como acontece com a restante argumentação, também aqui não abona qualquer razão ao candidato.*

*Face ao objeto do contrato toma-se evidente e necessária a existência da exigência de identificar a equipa técnica do candidato que será alocada ao contrato. Tanto mais que é necessário, desde já, garantir essa capacidade técnica como condição de apresentação de proposta<sup>57</sup>.*

*Também relativamente a esta matéria são bastos os exemplos de procedimentos publicados no portal base gov.pt com tratamento idêntico ao preceituado neste procedimento: (...)*

*Em todos estes procedimentos é exigida a apresentação dos curriculum vitae dos recursos a integrar a equipa técnica para, dessa forma, aferir a sua capacidade técnica. Nos três últimos procedimentos além da identificação da equipa técnica e dos curriculum vitae respetivos, é exigida que a experiência desta decorra de contratos de natureza similar ao objeto do procedimento que é lançado.*

---

<sup>57</sup> "Obviamente que aqui fica a ressalva de certa documentação poder ser apresentada nos termos da alínea a) do n.º 2 do artigo 187.º do CCP, mas sempre previamente à apresentação de proposta e na condição de serem identificados os elementos da equipa técnica."



*Mesmo no que concerne ao número de elementos mínimos que deverão constituir a equipa técnica (no caso deste procedimento: 5 elementos) também aqui a entidade adjudicante foi proporcional à exigência do objeto do contrato (tendo também por referência o histórico dos contratos anteriores com objeto similar) e adequou este requisito mínimo de forma a garantir o know-how do candidato face à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar e a sua adequação às características, complexidade e especificidade do mesmo.*

##### 5. Conclusão

*É por demais evidente que o candidato, face às inúmeras razões de exclusão que a sua candidatura padece, não poderia deixar de saber, aquando a submissão da mesma, que esta viria a ser excluída. Não obstante, avançou omitindo informação relativa à equipa técnica que sabia não existir (ou pelo menos com as competências mínimas que eram exigidas) no membro do consórcio com sede na Região Autónoma da Madeira. Juntou comprovativos de contratos que sabia não preencherem os requisitos técnicos mínimos indicados. Não satisfeito com a exclusão (por violação dos requisitos mínimos de capacidade técnica previstos nas alíneas a), b), e) e f) do artigo 12.º do Programa do Concurso), veio então afirmar que tais requisitos técnicos estavam formulados em «"ofensa aos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da concorrência, da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação previstos no artigo 1º A do Código dos Concursos Públicos por banda da entidade adjudicante, impõe-se a anulação do presente procedimento de concurso limitado por prévia qualificação". Como fica devidamente explanado, tal não corresponde à verdade, quer pela definição do objeto contratual deste procedimento, quer pela praxis cabalmente demonstrada em procedimentos de natureza similar disponíveis no portal base gov.pt.*

*Quer os requisitos mínimos de capacidade financeira quer os da capacidade técnica foram fixados de forma clara, transparente e proporcional face ao objeto do contrato, em cumprimento das regras e princípios aplicáveis ao procedimento concursal utilizado.*

*A capacidade mínima que os artigos 11.º e 12.º do Programa de Concurso visaram aferir corresponde, indubitavelmente, à capacidade instalada que a entidade adjudicante entendeu ser a mínima e, por conseguinte, adequada a garantir o know-how do candidato face à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar e a sua adequação às características, complexidade e especificidade do mesmo.*

*Desta forma, o Júri delibera manter a análise das candidaturas, não alterando o teor, a exclusão e a conclusão do Relatório Preliminar, para o qual se remete nos seus precisos termos, e que ora se resume:*

*Após a análise de toda a documentação apresentada pelo candidato em Consórcio Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda. & Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda., conclui o Júri que este candidato não preenche os requisitos mínimos de capacidade técnica previstos nas alíneas a), b), e) e f) do artigo 12.º do Programa do Concurso. Este incumprimento determina a exclusão deste candidato por violação das alíneas a), b), e) e f) do artigo 12.º e d), f) e i) do n.º 1 do artigo 14.º ambos do Programa do Concurso, nos termos do disposto nas alíneas d), e) e l) do n.º 2 do artigo 184.º do CCP, quer relativamente ao Lote 1, quer relativamente ao Lote 2.*

*A candidatura apresentada pelo candidato Caldeira, Costa & Companhia Unipessoal, Lda. foi objeto de análise, tendo-se verificado que foi apresentada conforme o solicitado e que, pela documentação junta, se comprova cumprir todos os requisitos mínimos de capacidade financeira e técnica previstos nos artigos 11.º e 12.º do Programa do Concurso – pelo que se encontra em condições de ser qualificado quer relativamente ao Lote 1, quer relativamente ao Lote 2."*

- h) O relatório final de qualificação foi aprovado por despacho do Secretário Regional das Finanças, de 24 de agosto de 2021, com parecer positivo da Diretora Regional do Património, de 23 de agosto de 2021, ambos exarados sobre informação interna do Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública, datada do dia 19 de agosto anterior.
- i) Após a análise (formal) da proposta apresentada pelo único concorrente convidado, a aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira foi àquele adjudicada por despacho do Presidente do Governo Regional da Madeira, datado de 19 de outubro de 2021, com o parecer concordante do

Secretário Regional das Finanças, da mesma data, ambos exarados sobre a informação da Diretora Regional do Património de 15 de outubro.

- j) Em sede da respetiva verificação preliminar o correspondente processo foi devolvido, no dia 14 de dezembro de 2021<sup>58</sup>, a fim de serem facultados documentos complementares e prestados esclarecimentos. Em concreto, e para o que ora importa apreciar, foi solicitado que se fundamentasse legalmente a exigência feita no artigo 12.º do programa do procedimento de que, para efeitos de demonstração da capacidade técnica, as prestações de serviços de objeto similar tivessem de ter sido executadas exclusivamente em Portugal [vd. a alínea b) do nosso ofício], e que se remetesse cópia da pronúncia apresentada em sede de audiência prévia pelo consórcio candidato Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda., e Duplipélagos – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda. [vd. a alínea e) do mesmo ofício].
- k) Não se confrontou, porém, a Direção Regional do Património com a exigência feita quanto à obrigatoriedade, para o mesmo efeito, de os candidatos disporem de um quadro de pessoal com um mínimo de trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, vertidas nas alíneas e) e f) do mesmo artigo 12.º. Em resposta, concedida a 22 de dezembro de 2021<sup>59</sup>, veio a Direção Regional do Património, no tocante à questão colocada na alínea b) antes referida, defender o seguinte entendimento:

*“A definição da capacidade técnica relevante e a forma de concretização e comprovação insere-se na ampla margem de decisão da administração pública.*

*Ao exigir a demonstração de experiência em Portugal, a entidade adjudicante garante que os concorrentes são conhecedores da realidade do mercado português, que abrange a economia regional, incluindo suas especificidades, burocracias, infraestruturas e transportes, e todos os normais trâmites de transações comerciais no território nacional, visando-se a boa execução do futuro contrato.*

*O mercado português possui particularidades específicas, desafios de acesso a materiais, aprovisionamentos, tempos de encomendas e fornecimentos, vicissitudes que a entidade adjudicante tem de aferir, por comparação com experiência adquiridas em situações anteriores com níveis de execução de contratos similares celebrados em Portugal, visto que, mutatis mutandis, é a realidade mais próxima àquela que será sentida na Região Autónoma da Madeira (RAM) e na qual será executado o contrato.*

*Face ao objeto do contrato a celebrar – a aquisição em aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia – é justificável que os concorrentes tenham de ter experiência na prestação de serviços similares no território de Portugal Continental ou Regiões Autónomas, sendo que a verificação do cumprimento do requisito toma-se assim mais capaz quanto à comprovação da veracidade das declarações e documentação em causa, quer quanto às partes, quer quanto ao objeto.*

*Esta exigência abarca a necessidade de assegurar que os concorrentes tivessem a experiência e o conhecimento da própria forma que juridicamente reveste esta prestação, o que é, como se realiza, o que é expectável que venha a ser executado, visto que, a Lex loci contractus diverge entre ordenamentos jurídicos e, em resultado disso, também a experiência adquirida.*

*Possibilita, por isso mesmo, uma melhor aferição dos requisitos em causa na fase de qualificação, por se tratar de experiências com os mesmos valores mínimos e nos mesmos territórios, e influencia, positivamente, na posterior comparabilidade das propostas apresentadas pelos operadores económicos que foram qualificados com experiências equivalentes.*

---

<sup>58</sup> Através do nosso ofício com o registo de saída n.º 4383/2021.

<sup>59</sup> Mediante mensagem de correio eletrónico com o registo de entrada n.º 3109/2021.



*Porque assente em realidades conhecidas e com modelos de controlo conhecidos, permite à entidade adjudicante aferir qual a capacidade técnica do concorrente para dar resposta as vicissitudes contratuais que, eventualmente, possam existir, sendo esta exigência necessária e proporcional para aferição da sua adequação à especial complexidade deste objeto contratual.*

*Jurisprudência existente que suporta a posição adotada pela entidade adjudicante:*

*– Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo processo n.º 0739/16 de 20 de outubro “I – As entidades adjudicantes podem fixar os requisitos mínimos de capacidade, designadamente de capacidade técnica, que estimem indispensáveis para a boa execução do objeto do contrato, sendo certo que a lista do artigo 165.º do CCP é apenas exemplificativa. II – Nos termos do n.º 1 do artigo 165.º do CCP, os “requisitos mínimos de capacidade técnica (...) devem ser adequados à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar”. Disponível em:*

*[http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/0a472c0913de4ad9802580570053a52f?OpenDocument&ExpandSection=1#\\_Section1](http://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/0a472c0913de4ad9802580570053a52f?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1)*

*- Acórdão do Tribunal de Justiça da EU de 18 de maio de 1982. THE QUEEN CONTRA SECRETARY OF STATE FOR HOME DEPARTMENT, EX PARTE EVANS MEDICAL LTD E MACFARLAN SMITH LTD - Case C-324/93. Disponível em:*

*<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A61993CJ0324>”.*

- l) No tocante à pronúncia apresentada em sede de audiência prévia pelo consórcio candidato Beltrão Coelho – Sistemas de Escritório, Lda., e Duplipélago – Sociedade de Equipamentos Comerciais e Industriais, Lda., requerida na alínea e) do nosso ofício, transcrevem-se os seguintes excertos:

*“7. Importa relembrar quem outorgou o contrato de aquisição em aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira outorgado em 11 de Dezembro de 2017 e decorrente do procedimento de concurso público com o número de processo 16/CP/2017: a mesma entidade adjudicante e o mesmo candidato, cuja candidatura se mostra agora ordenada.*

*(...)*

*13. Sabe e não pode ignorar que ao definir os requisitos mínimos de capacidade técnica no presente procedimento, ao arrepio dos ditames da boa-fé, lesa os dinheiros públicos, iniciando procedimento concursal que “assenta que nem uma luva” a um único candidato, cuja a proposta a apresentar será sempre pelo preço base do procedimento, ou seja, 3.800.000,00€ (três milhões e oitocentos mil euros).*

*14. Como também sabe a entidade adjudicante que ao definir os requisitos mínimos de capacidade técnica tal como patente no artigo 12º do programa de concurso, estanca a apresentação de propostas economicamente mais vantajosas.*

*(...)*

*17. Assim, porque violador dos princípios basilares de contratação pública, nomeadamente, dos princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé,*

*18. Bem como os princípios da concorrência, da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação previstos no artigo 1º A do Código dos Concursos Públicos,*

*19. Padece o procedimento nº 8037/2021 ao qual correspondente o processo nº 10/CL/2021 – Aquisição em aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o governo regional da madeira de manifesta ilegalidade.*

*20. Partilhando o ora sufragado, dá-se nota do proferido em acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, Processo nº 11595/14, de 20-04-2017, no qual se deliberou que “Do art. 165º n.ºs 1 e 5, do CCP, decorre que o legislador deixou alguma margem de liberdade às entidades adjudicantes para a fixação de requisitos mínimos de capacidade técnica dos candidatos, mas tal margem de liberdade não é ilimitada, pois os critérios escolhidos têm de ser adequados ao objeto do contrato a celebrar, assegurando, assim, o respeito pelos princípios da concorrência e da proporcionalidade.”*

21. Acresce ainda, não poder a entidade adjudicante desconhecer os procedimentos da ESPAP no que concerne a qualificação de fornecedores e candidatos para o acordo quadro de Informática, lançado no presente ano de 2021, conforme anexos 1, 2 e 3, onde se poderá constatar que os princípios basilares que regem o código da contratação pública são integralmente respeitados por estes representantes da Administração Pública.

(...)

24. Bastava para o cumprimento dos requisitos previstos nas alíneas e) e f) do artigo 12º do programa de concurso, a documentação junta à candidatura, sendo que dúvidas existisse, sempre poderia a entidade adjudicante peticionar esclarecimentos."

m) Perante o alegado tornou-se necessário proceder à devolução do correspondente processo, em 27 de dezembro de 2021<sup>60</sup>, através do Despacho n.º 55/FP/2021, a fim de que a Direção Regional do Património fosse instada, para o que importa:

- a) A precisar quais as específicas particularidades que o mercado português possui e que suportaram a exigência feita no artigo 12.º do programa do procedimento de que, para efeitos de demonstração da capacidade técnica que os candidatos deviam preencher, as prestações de serviços de objeto similar tivessem de ter sido executadas exclusivamente em Portugal (não se voltando a fazer referência à dotação dos respetivos quadros de pessoal com trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira), e
- b) A demonstrar que esse requisito é adequado e indispensável face ao fim que se pretende alcançar com a presente contratação e que o mesmo observa os princípios reguladores da contratação pública, nomeadamente o da concorrência e o da proporcionalidade.

n) Na sua resposta, entrada neste Tribunal em 13 de janeiro de 2022<sup>61</sup>, veio aquela entidade alegar que:

*"a) Os requisitos específicos exigidos para a qualificação dos candidatos, para aferir as capacidades técnica e financeira são definidos, não pela lei, mas pela própria entidade adjudicante no programa do procedimento – circunstância demonstrativa da especificidade destes requisitos, que atendem à particular configuração do contrato cuja adjudicação se visa.*

*A qualificação, sendo anterior à apresentação das propostas, assegura à entidade adjudicante que quem quer que venha a ser o adjudicatário terá capacidade para cumprir pontualmente o contrato (ARROWSMITH, 1996: 713).*

***Assim, esta etapa procedimental pode ser entendida como uma fase de "triagem", que permite selecionar os candidatos aptos a passar à fase seguinte – apresentação de propostas – e entrar, efetivamente, no micro mercado criado pelo procedimento pré-contratual em causa (o mercado da contratação pública stricto sensu).***

*Esta ideia, pela qual se expressa a vertente concorrencial e (pré-)seletiva dos requisitos de acesso ao mercado da contratação pública, imbrica-se numa outra: a entrada dos operadores económicos no mercado pressupõe uma avaliação prévia da Administração contratante (GIGLIONI, 2008: 235) Ou seja, o momento avaliador não se esgota na escolha do adjudicatário, antes deste existem outros patamares seletivos, aos quais, em bom rigor, imerge uma avaliação – ainda que indireta – dos operadores económicos (na fase de acesso ao mercado) e das propostas (na fase de corrida pela adjudicação): nisto consiste a concorrência para o mercado.*

*A final, a escolha da entidade adjudicante deverá refletir esta seleção prévia e, em nome do Best Value for Money, a adequação do adjudicatário à prossecução do fim visado pelo contrato em condições o mais favoráveis possível para o interesse público.*

---

<sup>60</sup> Através do nosso ofício com o registo de saída n.º 4576/2021.

<sup>61</sup> Mediante mensagem de correio eletrónico com o registo de entrada n.º 90/2022.

*Conforme esclarecimentos já prestados no âmbito deste processo de visto n.º 141/2021, entende-se que uma das justificações inerentes à exigência prevista no artigo 12º do Programa do Procedimento, é fundada nas particularidades específicas do mercado português e no modelo de negócio do outsourcing de impressão.*

*Tais particularidades reconhecidas por entidades nacionais, europeias e internacionais reconduzem-se a aspetos como: (i) pequena e limitada economia aberta, (ii) nível de capital humano menos técnico, qualificado e disponível, (iii) produtividade mais reduzida, (iv) diminuída qualidade dos fatores e tecnologias de produção, (v) fatores restritivos derivados da carga administrativa, (vi) pouca flexibilidade e eficiência, (vii) rígida estrutura de custos, (viii) fragilidades económico-financeiras e estruturais, e (ix) volatilidades cíclicas.*

*Embora se verifique uma melhoria da posição de Portugal nos últimos anos, continua a existir uma acentuada diferença face a outros países, com repercussões quer nas atividades das empresas que operam em Portugal e, por conseguinte, na própria execução do contrato a celebrar, quer no funcionamento das próprias entidades adjudicantes.*

*As específicas particularidades do mercado nacional, onde se inclui a economia regional, contribuem assim para a exigência do requisito de capacidade técnica previsto no artigo 12º do Programa do Procedimento, e visam assegurar o cumprimento das obrigações contratuais. Referimo-nos, em particular, aos tempos de entrega e de prestação de serviços de assistência, assim como uma maior resiliência a vicissitudes diversas que ocorram.*

*Essas particularidades específicas do mercado português, como supra se referiu, interferem e moldam de forma diferenciada o modelo de negócio do outsourcing de impressão em Portugal face à forma como este é praticado em outros países, nomeadamente europeus. As particularidades do mercado português reconduzem a uma (ainda) considerável concentração, nas empresas que se dedicam a este tipo de negócio, dos vários aspetos contratuais, em detrimento de uma subcontratação que, apesar de (já) existir, ainda é muito incipiente – em contradistância com o praticado noutros mercados europeus em que o recurso à subcontratação constitui a regra e o maior peso neste tipo de contratos.*

*A experiência dos concorrentes em prestações similares noutros países, que não Portugal, não permitiria assim à entidade adjudicante aferir se os concorrentes conhecem as especificidades do mercado nacional e estão aptos a prestar os serviços em tais condições.*

*Veja-se também que estão em causa especificidades não só práticas, como também legais, sendo essencial o conhecimento e correta aplicação da legislação portuguesa ao objeto contratual, e a tudo o que se mostra indireta ou acessoriamente necessário ao respetivo cumprimento, como legislação laboral, fiscal e ambiental, por exemplo.*

*Os termos do requisito em causa justificam-se ainda pela inegável e maior interligação da Região Autónoma da Madeira com o território continental e Açores do que com outros países, pelo que a exigência de experiência em Portugal, além de permitir aferir da capacidade de adaptação às particularidades do mercado nacional, não limita desnecessariamente o âmbito geográfico relevante, sem qualquer preferência estritamente regional.*

- b) *A fixação dos requisitos mínimos, sendo discricionária – rectius, preenchendo valorativamente o conceito de interesse público visado com o concurso em questão – não é naturalmente arbitrária. Ou seja, o estabelecimento de uma fasquia de exigência técnica que afasta da adjudicação quem não obedeça a esse grau mínimo de exigência – naturalmente um fator em si de limitação da concorrência – está, ainda assim, em linha com um critério de necessidade e adequação face à natureza das prestações contratuais a adjudicar e, nessa medida, em respeito pelos princípios da concorrência e da proporcionalidade.*

*E, temos para nós que a experiência dos candidatos não pode deixar de ser atendida, uma vez que se trata de um contrato de execução complexa, devendo a contratação garantir a capacidade da entidade adjudicatária de manter a ininterruptibilidade dos serviços de impressão tendo em conta as especificidades do mercado português. Ou seja, a regra encontrada justifica-se e é proporcional aos objetivos a prosseguir.*

*Com efeito, os requisitos mínimos de capacidade técnica dos candidatos destinam-se a aferir se o concorrente tem a necessária dimensão, estrutura, capacidade para executar adequadamente o contrato.*

*Por conseguinte, este requisito de capacidade técnica previsto no artigo 12º do Programa do Procedimento, afigura-se útil, lógico e justificado para assegurar a boa execução do futuro contrato, sendo adequado, necessário e proporcional ao objeto contratual.*

*Nota-se que tal requisito não tem por efeito tornar impossível, nem extremamente difícil, que entidades nacionais e estrangeiras (considerando, desde logo, a liberdade de prestação de serviços na União Europeia) concorressem ao procedimento, não colocando assim em causa os princípios conformadores da contratação pública, em especial o da concorrência e o da proporcionalidade. De facto, qualquer entidade, sediada em Portugal ou noutro país, poderia concorrer ao presente procedimento, por si, ou através de terceiros.*

*E não se poderá também deixar de se referir a importância dos serviços a contratar para a atividade do Governo Regional da Madeira e que justificam a proporcionalidade dos requisitos exigidos. A aquisição de serviços de aluguer de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia é fundamental para a atividade do Governo Regional da Madeira, pelo que quaisquer constrangimentos na execução do contrato poderão dar origem a prejuízos sérios e afetar o normal funcionamento dos serviços públicos insulares.*

*A avaliação da capacidade técnica exigida está ligada única e exclusivamente ao objeto do contrato e é inteiramente proporcional à satisfação das obrigações decorrentes do particular e concreto contrato a adjudicar (em respeito pelos princípios da concorrência e o da proporcionalidade).*

*Independentemente do claro e sustentado respeito pelos princípios reguladores da contratação pública, mormente os princípios da concorrência e da proporcionalidade, que norteou a exigência das prestações de serviços de objeto similar tivessem de ter sido executadas exclusivamente em Portugal, certo é que nos termos dos artigos 168.º, n.º 4 e 179.º, n.º 2, ambos do CCP, admite-se que os candidatos possam invocar a capacidade técnica de terceiros para preencher esses requisitos e independentemente do vínculo jurídico estabelecido com eles, nomeadamente o de subcontratação – o que afasta, de todo, qualquer dúvida que ainda restasse sobre a necessidade, coerência, adequação, proporcionalidade e indispensabilidade de tal requisito.*

*De acordo com o disposto no artigo 58.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro: “No que respeita à capacidade técnica e profissional, as autoridades adjudicantes podem impor requisitos de molde a assegurar que os operadores económicos disponham dos recursos humanos e técnicos e da experiência necessários para assegurar um nível de qualidade adequado na execução do contrato”; mais adiante prevê-se no artigo 63.º, n.º 1, que “um operador económico pode, se necessário e para um contrato determinado, recorrer às capacidades de outras entidades, independentemente da natureza jurídica do vínculo que tenha com elas. (...) os operadores económicos só podem recorrer às capacidades de outras entidades quando estas últimas assegurem a execução da empreitada de obras ou o fornecimento dos serviços para os quais são exigidas essas capacidades”.*

### 2.1.2. A questão de Direito suscitada

A factualidade acabada de expor no ponto antecedente suscitou diversas questões jurídicas que foram enquadradas e analisadas no âmbito da Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC de 1 de fevereiro, cujos fundamentos de Direito a seguir se reproduzem [vd. o ponto *II.2-Fundamentos de direito: aplicação do Direito aos factos apurados* (§1º a §35º) da aludida Decisão].

«A)

*§1º A questão suscitada e que cumpre analisar reconduz-se, em suma, em determinar, se os requisitos mínimos obrigatórios da capacidade técnica dos candidatos estabelecidos pela entidade adjudicante no artigo 12.º als. a), b), e) e f) do programa do procedimento, acima reproduzidos, têm acolhimento no vertido no artigo 165.º n.º 1 do CCP, nomeadamente no que tange à sua adequabilidade face à natureza dos trabalhos dos serviços em apreço.*

*§2º Ora, a seleção da tipologia procedimental, no caso, o concurso limitado por prévia qualificação, vincula, desde logo, a entidade adjudicante às normas procedimentais reguladoras dessa forma de procedimento, nomeadamente a obrigatoriedade de estabelecer no programa do procedimento requisitos mínimos de capacidade técnica para efeitos de qualificação dos candidatos [cf. os artigos 164.º n.º 1 al. h) e 165.º n.º 1 do CCP], a aferir na fase de qualificação após a qual, no caso de os candidatos preencherem os referidos requisitos, são convidados a apresentar propostas.*

*§3º Para além da citada vinculação procedimental, existem ainda regras que impõem condutas obrigatórias como as fixadas para a capacidade técnica. Assim, veja-se o artigo 165.º n.º 1 als. a) a d) do CCP, de onde resulta que:*

*"1 - Os requisitos mínimos de capacidade técnica a que se refere a alínea h) do n.º 1 do artigo anterior devem ser adequados à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar, descrevendo situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos, designadamente:*

*a) À experiência curricular dos candidatos;*

*b) Aos recursos humanos, tecnológicos, de equipamento ou outros utilizados, a qualquer título, pelos candidatos;*

*c) Ao modelo e à capacidade organizacionais dos candidatos, designadamente no que respeita à direção e integração de valências especializadas, aos sistemas de informação de suporte e aos sistemas de controlo de qualidade;*

*d) À capacidade de os candidatos adotarem medidas de gestão ambiental no âmbito da execução do contrato a celebrar". (O sublinhado é nosso)*

*§4º Decorre destes normativos uma margem de autonomia ou liberdade conferida à entidade adjudicante na fixação daqueles requisitos de qualificação, pois, além de estarmos no campo habitual das opções administrativas, a lei limita-se a exemplificar alguns dos critérios que podem ser considerados como requisitos mínimos da capacidade técnica.*

*§5º Ou seja, dessas normas procedimentais resulta uma certa medida abstrata de discricionariedade ou margem de livre decisão administrativa na escolha dos critérios a presidir à avaliação da capacidade técnica dos potenciais candidatos a concurso, podendo ainda a entidade adjudicante dispor da faculdade de escolher que a qualificação se faça apenas em função da capacidade técnica ou apenas em função da capacidade financeira [vd. o artigo 164.º n.º 5 do CCP].*

*§6º Mas, essa "certa medida" tem de ser concretizada e aferida casuisticamente, pois a liberdade que nesta matéria é conferida às entidades adjudicantes nunca é ilimitada, já que conhece, obviamente, barreiras constitucionais e legais consubstanciadas em regras e princípios jurídicos.*

*§7º Quer dizer, o poder administrativo de fixar condições administrativas de carácter restritivo quanto ao acesso ao mercado, caso a caso, tem, logicamente, limites jurídicos: estes limites são, como sempre, além de concretas normas-regra legais, os "princípios gerais" da contratação pública, onde avulta o da sã concorrência, e os "princípios gerais" de Direito administrativo, onde avultam a norma-regra da prossecução do interesse coletivo e a máxima metódica da proporcionalidade jurídica com as suas três submáximas ou subprincípios.*

§8º *Veja-se o que sobre esta matéria defende PEDRO COSTA GONÇALVES*<sup>62</sup>:

*“Como ponto de partida, importa reconhecer a legitimidade do poder das entidades adjudicantes adotarem, na adjudicação dos seus contratos, procedimentos bifásicos, com uma fase de prévia qualificação. Trata-se, certamente, de um poder discricionário, logo materializado na escolha de um modelo de procedimento que integra aquela fase; a seguir, a discricionariedade estende-se à formulação de requisitos, pois a entidade adjudicante vê-se investida da faculdade de formular os requisitos mínimos que reputa necessários e adequados para assegurar a boa execução do contrato.*

*Ora para além dos limites específicos acima referidos, relativos à definição dos requisitos de capacidade financeira, bem como do que, para o caso de contratos de obras públicas, se prevê no número 4 do artigo 165.º, importa assinalar que, de um modo geral, a formulação dos requisitos de capacidade tem de respeitar os princípios gerais da contratação pública e os princípios de Direito Administrativo, designadamente os princípios da concorrência e da proporcionalidade (a exigência de adequação, uma dimensão do princípio da proporcionalidade, está de resto inscrita logo no n.º 1 do artigo 165.º): não podendo ser desproporcionados (exagerados, abusivos, desadequados) em face da natureza e do tipo de prestações contratuais a executar, os requisitos mínimos de participação também não podem ser formulados a ter por efeito a restrição, limitação ou falseamento da concorrência.*

*Nesse preciso sentido, a Diretiva 2014/24 refere que «as autoridades adjudicantes limitam as condições às que são adequadas para assegurar que um candidato ou proponente disponha da capacidade legal e financeira e das habilitações técnicas e profissionais necessárias para cumprir o contrato a adjudicar. Todos os requisitos devem estar ligados e ser proporcionais ao objeto do contrato». Compreende-se que assim tenha de ser, porquanto, como vimos, o que está aqui em causa é o exercício pelas entidades adjudicantes de um poder de condicionamento do acesso dos interessados a mercados de contratos públicos, que interfere com o desenvolvimento da liberdade de prestação de serviços e de iniciativa económica.*

*Além de ligados ao objeto do contrato, adequados, equilibrados ou proporcionais, os requisitos mínimos não podem, naturalmente, ser formulados em termos de violarem princípios ou regras gerais, como poderá suceder, por exemplo, com a exigência de que o candidato «tenha experiência» na execução de trabalhos num certo local ou, o que vai dar ao mesmo, tenha implantação geográfica num certo território.” (O sublinhado é nosso)*

§9º *Em termos jurisprudenciais, e com relevo para a apreciação da questão em análise, faça-se novo apelo ao já citado Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 20 de outubro de 2016, no âmbito do Proc. n.º 0739/16, na parte em que, de forma perentória, afirma que:*

*“Em face de tudo isto, é forçoso concluir que, se por um lado, as entidades adjudicantes podem fixar requisitos mínimos de capacidade, designadamente de capacidade técnica, que estimem indispensáveis para a boa execução do objeto do contrato – sendo certo que a lista do artigo 165.º do CCP é apenas exemplificativa –, por outro lado, esses requisitos mínimos têm que estar ligados e ser proporcionais a esse mesmo objeto (os “requisitos mínimos de capacidade técnica (...) devem ser adequados à natureza das prestações objecto do contrato a celebrar” — art. 165.º do CCP). No caso em apreço, em que estavam em causa serviços de vigilância e segurança humana e serviços de ligação a central de recepção e monitorização de alarmes, isolados ou combinados, o requisito do ‘valor mínimo’ por região constante do artigo 8.º do PC, tal como aí definido, é ilegal, na medida em que impõe um requisito de prévia prestação de serviços no local/região (assimilável a um requisito de implantação local) sem que haja um fundamento claro e objectivo, necessariamente relacionado com a adequação do requisito “à natureza das prestações objecto do contrato a celebrar”, que o justifique. Com isto, foram desrespeitados o n.º 1 do artigo 165.º do CCP e, bem assim, os princípios da concorrência, da igualdade de tratamento e da proporcionalidade.”*

§10º *Traga-se, ainda, à colação o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul de 10 de março de 2016, proferido no processo n.º 12539/15:*

*“A prevalência do princípio da concorrência foi por este TCAS destacada no recente ac. de 29.10.2015, proc. n.º 11938/15: “É sabido que o princípio da concorrência – do qual a exigência de comparabilidade das propostas constitui um pressuposto essencial – e o princípio da igualdade constituem dois princípios estruturantes e fundamentais da contratação pública (cfr. artigo 1º, n.º 4 do CCP).*

---

<sup>62</sup> *In Direito dos Contratos Públicos*, 2021 - 5.ª Edição, Almedina, págs. 743 e seguintes.



*O princípio da concorrência, assumindo-se como “a verdadeira trave-mestra da contratação pública, uma espécie de umbrela principle”, significa que “a contratação por parte de entidades adjudicantes do CCP, ou de qualquer outra pessoa sujeita ao dever de preceder um contrato (ou acto) seu de um procedimento concorrencial regulado pelo direito administrativo, realiza-se pública ou abertamente no mercado, através dele, dirigindo-se à concorrência aí existente, para que o maior e melhor número de pessoas ou empresas se interessem pela celebração do contrato em causa e, para tanto, concorram ou licitem umas contra as outras, oferecendo as contrapartidas necessárias para superar as que presumidamente os seus opositores serão capazes de oferecer” (in Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública, Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, Almedina, págs. 185/186).*

(...)

*Nesta matéria, importa não perder de vista que é à Administração que cabe, no âmbito da discricionariedade que detém e no da margem de livre decisão, inclusive, por razões de oportunidade, a definição do interesse público a prosseguir (artigos 111.º, n.º 1, da Constituição e 3.º, n.º 1, do CPTA). A determinação dos conceitos jurídicos indeterminados consubstancia aquilo que a doutrina alemã, desde a segunda metade da década de 60 tem designado de “entscheidungsspielraum”, ou seja, um espaço ou margem de livre decisão administrativa (e não verdadeiramente um espaço de livre apreciação, uma vez que os pressupostos em si não estão na disponibilidade da Administração). A Administração dispõe, portanto, de uma liberdade de preenchimento valorativo do conceito indeterminado, pautado pelos critérios fornecidos pela legalidade material, ou mais extensamente pelo bloco de legalidade (sobre esta matéria, extensamente, v. Sérvulo Correia, Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos, 1987, pp. 119, 122, 128 e s, e 472 e s.).*

(...)

*Veja-se, a propósito do que temos vindo de dizer e em maior aproximação ao caso concreto, o entendimento firmado no acórdão do STA de 27.06.2007, proc. n.º 302/07, cujo sumário se transcreve:*

“(…)

*II – A definição de qual o tipo de “experiência relevante”, ou de “capacidade técnica exigível” para a prestação do serviço objecto do concurso, é inequivocamente competência da entidade adjudicante, pois que quem contrata é que estabelece a experiência ou capacidade técnica mínimas exigíveis que pretende para levar a cabo a contratação.*

*III – Decorre naturalmente da própria génese do “concurso” a ideia de seleção, a qual, por seu turno, implica discriminação entre candidatos, numa primeira fase em termos de admissão ou exclusão de concorrentes (avaliação subjectiva) e depois em termos de admissão ou exclusão de propostas (avaliação objectiva).*

*IV – Só poder falar-se em violação dos princípios da igualdade e da concorrência se a discriminação operada pela aplicação dos regulamentos do concurso for infundada, injustificada e sem critério, ou seja, se a concretização do que é capacidade técnica adequada ao objecto do contrato (prestação de determinado serviço) consubstanciar, em termos reais e objetivos, a criação de uma situação arbitrária de desigualdade, violadora do núcleo essencial da igualdade e da concorrência.”*

(...)

*A fixação dos requisitos mínimos, sendo discricionária – rectius, preenchendo valorativamente o conceito de interesse público visado com o concurso em questão –, não é naturalmente arbitrária. Ou seja, o estabelecimento de uma fasquia de exigência técnica e/ou financeira que afasta da adjudicação quem não obedeça a esse grau mínimo de exigência – naturalmente um factor em si de limitação da concorrência – terá que estar em linha com um critério de necessidade e adequação face à natureza das prestações contratuais a adjudicar, sob pena de violação da concorrência.*

*E, temos para nós que a experiência dos candidatos não pode deixar de ser atendida, uma vez que se trata de um fornecimento em que estará sempre em causa a saúde dos destinatários dos bens e serviços, dependo a contratação garantir a capacidade das entidades fornecedoras para a prestação do serviço objecto do acordo quadro. Ou seja, a regra encontrada e que aqui vem colocada em crise justifica-se e é proporcional aos objectivos a prosseguir.*

(...)

*“(…) Na fixação dos referidos requisitos, o R. encontra-se limitado, entre outros e para o que aqui interessa, pelos princípios da proporcionalidade e da concorrência. Por força do princípio da concorrência, o procedimento concursal deve ser gizado de forma a garantir a mais ampla admissão de concorrentes, não podendo fixar-se requisitos restritivos de qualificação que não encontrem uma base justificativa perante o objecto do contrato. O princípio da proporcionalidade impõe que os*

*requisitos mínimos definidos para aferir da capacidade financeira, sejam necessários, adequados e proporcionais em sentido estrito. Refere-se no ac. do TCAN de 22/04/2010, proc.º n.º 01327/09, in [www.dgsi.pt](http://www.dgsi.pt). que “O princípio da proporcionalidade, definido no n.º 2 do art.º 50 do CPA, é uma norma que numa relação de meio fim determina a medida certa, a «justa medida», e que no lado oposto estabelece a proibição do excesso, em qualquer das perspetivas em o mesmo se possa manifestar: falta de adequação de necessidade e de equilíbrio. É um princípio de adequação, no sentido de que a medida adoptada para a prossecução do interesse público deve ser apropriada ou idónea ao fim ou fins a ele subjacentes: um princípio de necessidade, no sentido de não haver outro meio adequado para alcançar o fim que seja menos oneroso para a comunidade e para os particulares, designadamente no que se refere à limitação ou ablação de direitos e interesses legalmente protegidos; e um princípio de equilíbrio, no sentido de que a medida tomada tem que ser um meio razoável, de modo a que as vantagens intentadas não devam estar em notória desproporcionalidade como os custos incorridos.”*

*§11º Não sendo nosso propósito erigir o princípio da concorrência [cf. o art.º 1º-A n.º 1, 2ª parte, do atual CCP] a “animal sagrado” (até porque a prossecução do interesse público pela Administração Pública é dever constitucional que pode, porventura, sobrepor-se à concorrência), mas, sendo inegável que o mesmo tem também consagração constitucional em geral na al. f) do artigo 81.<sup>63</sup> e no artigo 99.<sup>64</sup>, ambos da Lei Fundamental, afigura-se-nos pertinente chamar à questão o que, sobre o assunto, foi escrito por ABEL M. MATEUS<sup>65</sup>:*

**“Competition is a public good, and society cannot expect the victims of anticompetitive conduct to protect themselves.”**

*“A concorrência é um bem constitucional. A Constituição da República Portuguesa estabelece como incumbência prioritária do Estado, no plano económico, “assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre empresas, a contrariar as formas de organização monopolista e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”, nos termos do disposto na alínea e)<sup>66</sup> do artigo 81.º.*

*(...) a concorrência assume algumas características de um bem público: em especial, o facto de todos ganharem com ela. E, do facto desses benefícios se disseminarem pela comunidade faz com que a sua “produção” seja insuficiente: um consumidor lesado por um cartel que aumenta o preço do pão em 1 cêntimo dificilmente irá incorrer nos custos associados à perseguição de um hipotético cartel de padeiros. Mas quando consideramos os custos dessa restrição para a sociedade no seu conjunto, facilmente identificamos prejuízos na ordem dos muitos milhões de euros.*

*O direito da concorrência, sendo mais vasto que o direito da regulação, pois tem uma aplicação transversal à economia, na sua aplicação carece de se articular com aquele. O direito da regulação é também parte do direito público pois destina-se a preservar um bem público – o funcionamento eficiente de um mercado – em benefício dos utentes ou consumidores desse produto ou serviço. Por exemplo, no caso do monopólio natural, que abandonado a si próprio levaria a uma solução ineficiente, o regulador procura aproximar o equilíbrio do custo marginal de longo prazo, sujeito à restrição de cobertura financeira dos custos fixos (ou outra regra semelhante). Porque é que é preferível a concorrência à regulação? Devido a*

---

<sup>63</sup> “Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e Social:

(...)

f) Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral”.

<sup>64</sup> “São objetivos da política comercial:

a) A concorrência salutar dos agentes mercantis;

b) A racionalização dos circuitos de distribuição;

c) O combate às atividades especulativas e às práticas comerciais restritivas;

d) O desenvolvimento e a diversificação das relações económicas externas;

e) A proteção dos consumidores.”

<sup>65</sup> Sobre os Fundamentos do direito e economia da concorrência, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 66 — Vol. III — Dez. 2006.

<sup>66</sup> Hoje corresponde à al. f), em virtude da alteração à Lei Fundamental operada pela Lei Constitucional n.º 1/2004 de 24 de julho.



*assimetrias de informação entre o regulador e o regulado, ou ao problema da captura do regulador pelo regulado, existindo condições estruturais concorrenciais, a concorrência é sempre superior à regulação.*

*A existência de regras de concorrência e a criação de autoridades independentes incumbidas da missão de perseguir essas práticas visa resolver esses problemas de coordenação. Como ficou demonstrado acima, a concorrência é não só o mecanismo fundamental de funcionamento da economia de mercado, como a sua preservação exige a intervenção do Estado.*

*Mas não é só em termos de direito objectivo que as leis da concorrência são parte do direito público. Tal também se verifica no aspeto subjectivo, ao integrarem um conjunto de normas sancionatórias que são aplicadas por entidades com autoridade pública.*

*Mais ainda, como também sabemos, a nível comunitário, a política da concorrência é instrumental para construir o mercado comum. E este objectivo comunitário, que é prosseguido na prática pela DG-Comp e Tribunais Comunitários, o que é fundamentalmente um objectivo de natureza pública, realiza-se na esfera privada quando os actos têm como destinatários as empresas e, na esfera pública, quando os actos têm como destinatários os próprios Estados Membros. A Comissão intervém na esfera das diferentes empresas para assegurar a realização daquele objetivo.”*

*§12º Enfim, o cit. n.º 1 do artigo 165.º do CCP prevê uma situação assaz importante, onde pontificam em vários pratos de uma balança – racional – a chamada “discricionariedade administrativa” ou “margem de livre decisão administrativa” na prossecução juridicamente correta [há que diga “justa”] do [supremo] interesse público [muito diferente de arbítrio].*

*§13º Os requisitos mínimos ali referidos representam assim, naturalmente, um fator de limitação da sã concorrência prevista no n.º 1 do novo artigo 1.º-A do CCP. Por isso, o próprio n.º 1 citado remete para o grande limite à discricionariedade administrativa que é o “princípio” geral ou máxima metódica da proporcionalidade jurídica [com as suas três submáximas: adequação ente o meio escolhido, em vez de outro ou nenhum, e o fim prosseguido; necessidade-exigibilidade do meio escolhido, em vez de outro ou nenhum, para o fim prosseguido; equilíbrio e racionalidade na escolha do meio concreto adequado e necessário escolhido, em vez de outro, para o fim público concretamente prosseguido].*

*§14º Ora, o programa do procedimento corporiza o regulamento que define os termos a que deve obedecer a fase de formação do contrato [cf. o artigo 41.º do CCP], o qual, no caso do concurso limitado por prévia qualificação, deve conter os requisitos mínimos de capacidade técnica que os candidatos devem preencher [artigo 164.º n.º 1 al. h) e 165.º n.º 1 do CCP], requisitos esses a aferir na fase de qualificação (artigos 184.º e ss. do mesmo diploma).*

*§15º O artigo 165.º n.º 1, do mesmo Código, consagra, conforme foi já antes salientado, que os “(...) requisitos mínimos de capacidade técnica (...) devem ser adequados à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar, descrevendo situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos, designadamente:*

*-À experiência curricular dos candidatos;*

*-Aos recursos humanos, tecnológicos, de equipamento ou outros utilizados, a qualquer título, pelos candidatos;*

*-Ao modelo e à capacidade organizacionais dos candidatos, designadamente no que respeita à direção e integração de valências especializadas, aos sistemas de informação de suporte e aos sistemas de controlo de qualidade;*

*-À capacidade de os candidatos adotarem medidas de gestão ambiental no âmbito da execução do contrato a celebrar;*

*-À informação constante da base de dados do Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., relativa a empreiteiros, quando se tratar da formação de um contrato de empreitadas ou de concessão de obras públicas”.*

*§16º Aqui, da análise comparativa entre (i) os requisitos técnicos definidos pela Direção Regional do Património e (ii) o que é legalmente admissível, concluímos que existe uma disparidade fundada na inadequação e desnecessidade face ao fim (de interesse público) que se pretendeu alcançar com este procedimento de contratação pública.*

*§17º Pese embora a lei confira à entidade adjudicante alguma liberdade na fixação dos requisitos mínimos da capacidade técnica dos potenciais candidatos ao procedimento, temos que tal liberdade se mostra, como já dito, limitada pelos comandos jurídicos reguladores da contratação pública, nomeadamente o princípio da concorrência e o da proporcionalidade, tal como a doutrina e a jurisprudência têm paulatinamente vindo a vincar e atrás se procurou demonstrar.*

*§18º Em rigor, aqui, a exigida [máxima metódica da] proporcionalidade jurídico-administrativa [nas vertentes da adequação e da necessidade] serve para o Direito proteger a [regra jurídica da] sã concorrência na contratação pública.*

§19º Nessa medida, a natureza das obrigações emergentes do contrato surge como um fator determinante (1º) na ponderação da adequação, indispensabilidade e razoabilidade ou equilíbrio dos critérios de averiguação da capacidade mínima dos candidatos, por referência ao conteúdo, aos deveres e às sujeições por ele constituídas, e (2º) na ponderação dos níveis mínimos de capacidade para se aceder ao concurso. De tal modo que a definição de tais requisitos não pode ser feita em abstrato, sem qualquer conexão com o contrato que se visa celebrar na sequência do procedimento adjudicatório; deve a mesma ajustar-se àquele objeto contratual; deve reportar-se, para o efeito, a elementos adequados e necessários por causa da natureza das prestações contratuais.

§20º A este propósito referem MARIO ESTEVES DE OLIVEIRA e RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA<sup>67</sup> que:

“(…) é na concorrência (no apelo e defesa do mercado, insitos nestes procedimentos), que assenta, na verdade, o valor nuclear dos procedimentos (mais ou menos) concursais: é a ela que estes se dirigem e é no aproveitamento das respetivas potencialidades que se baseia o seu lançamento.

Com a existência de um procedimento dirigido à concorrência assegura-se, na medida do possível, que, na satisfação de interesses administrativos que lhes estão cometidos (e que implicam dispêndio de dinheiros públicos ou cedência de bens ou utilidades administrativas), os entes públicos o façam da forma publicamente mais vantajosa possível.

E, quanto mais pessoas se apresentarem perante a Administração, como eventuais futuros contratantes, quanto mais pessoas quiserem negociar com ela, no mercado administrativo, melhor: maior será o leque de ofertas contratuais – e o leque de escolha da Administração – e mais procurarão os concorrentes otimizar as suas propostas.

E esta uma das razões por que os procedimentos concursais foram legalmente erigidos no principal *modus negociandi* do mercado administrativo.

Chamar a concorrência, lançar um concurso, pressupõe, portanto, considerar os concorrentes como opositores uns dos outros, permitindo-se-lhes que efectivamente compitam e concorram entre si, que sejam medidos (eles ou as suas propostas) sempre e apenas pelo seu mérito relativo, em confronto com um padrão ou padrões iniciais imutáveis (...).”

§21º E RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA<sup>68</sup> sustenta ainda que “(...) no plano procedimental, um corolário da concorrência é, desde logo, o dever de a entidade adjudicante não definir requisitos de acesso ao procedimento tais (como número e valores das obras ou serviços iguais ou similares prestados, etc.) que resultem numa limitação desproporcionada no mercado habilitado a participar nesse procedimento (...)”.

§22º Conforme já dito anteriormente, na determinação dos pressupostos de acesso ao procedimento a entidade adjudicante deverá ter em consideração a relação causal entre as medidas a adotar e os fins a prosseguir, para não estabelecer requisitos de que possam resultar limitações inadequadas, e ou desnecessárias, e ou desequilibradas para a boa prossecução do fim público a alcançar no caso concreto.

§23º Este entendimento é expressamente sufragado também por GOMES CANOTILHO<sup>69</sup>, quando sustenta que “(...) a medida adotada para a realização do interesse público deve ser apropriada à prossecução do fim ou fins subjacentes (...)”, sendo que a “(...) exigência de conformidade pressupõe a investigação e prova de que o ato do poder público é apto e conforme os fins justificativos da sua adoção (...)”, tendo presente se “(...) o meio utilizado é ou não desproporcionado em relação ao fim”.

§24º Posto isto, o que se exige então à entidade adjudicante é que, perante o objeto contratual e a função e objetivos do procedimento em causa, não adote medidas restritivas e inadequadas ao efeito pretendido, que potenciem a redução do universo concorrencial, ou seja, que resultem numa limitação desproporcionada e prejudicial à sua concorrência que, aliás com algumas regras legais estritas interpostas [artigo 165.º n.º 1 do CCP], serve o interesse público que se visa prosseguir.

---

<sup>67</sup> Citados no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte de 25 de março de 2010, no processo com o n.º 01257/09.7BEPRT – Vd. *Concursos e outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa. Das Fontes às Garantias*, 2005, págs. 100 e 101.

<sup>68</sup> In *op.cit.*, pág. 71.

<sup>69</sup> In *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7.ª Edição, págs. 269 e 270.

§25º Ora, no caso sub *judice*, verifica-se que o artigo 12.º do programa do procedimento não respeitou os normativos jusconcurais atrás identificados.

§26º Com efeito, para a aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira, foi exigido que os candidatos opositores ao procedimento:

– Evidenciassem experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 1 (um) contrato de serviços similares<sup>70</sup>, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 3 anos, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 500.000,00€ (quinhentos mil Euros) para o Lote 1 e a 100.000,00€ (cem mil Euros) para o Lote 2 e que tivesse sido assinado há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tivesse sido assinado ou renovado em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020) [artigo 12.º, al. A)];

– Evidenciassem experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 3 (três) contratos de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 1 (um) ano cada, e com um valor mínimo igual ou superior a 100.000,00€ (cem mil Euros) e que tivessem sido assinados há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tivessem sido assinados ou renovados em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020) [artigo 12.º, al. b)];

– Dispusessem de um quadro de pessoal<sup>71</sup> com, no mínimo, 5 (cinco) trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, com mínimo de 5 (cinco) anos de experiência na prestação de serviços técnicos de objeto similar [artigo 12.º, al. e)], e

– Dispusessem de um quadro de pessoal com, no mínimo, 5 (cinco) trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, autorizados e tecnicamente qualificados e certificados pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos novos propostos [artigo 12.º, al. f)].

§27º Tais requisitos configuram, porém, verdadeiras imposições restritivas aos princípios juscontratuais referidos, desprovidas de estrito enquadramento legal e de qualquernexo causal com os serviços a adquirir, pois não se vislumbram as específicas particularidades no mercado português que foram invocadas pela Direção Regional do Património para tanto.

§28º Noutra vertente, a prestação de serviços de que se cuida não é de difícil execução elou revestir especial técnica [relembremo-nos que do que aqui se trata é da aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia], ao contrário do que a Direção Regional do Património entende.

§29º Neste enquadramento, com efeito, não são de acolher os argumentos apresentados por aquela entidade para suportar a exigência feita no artigo 12.º, als. a) e b), do programa do procedimento de que, para efeitos de demonstração da capacidade técnica que os candidatos deviam preencher, as prestações de serviços de objeto similar tivessem de ter sido executadas exclusivamente em Portugal, pois, além de isso ser em si ilógico, os argumentos estão sustentados em afirmações vagas, infundamentadas e, de alguma forma, anacrónicas (como, aliás, reconhece a própria Direção Regional do Património).

§30º Por outro lado, o apelo à mediocridade do País, do seu tecido empresarial e da sua Administração Pública para fundamentar tais exigências leva a concluir que, no caso, a entidade pública adjudicante, ao invés de se socorrer de um procedimento concursal para escolher o melhor e mais adequado adjudicatário, pretendeu encontrar aquele que sendo, talvez menos capaz, se continha e entendia as “vicissitudes” do País “mediocre” que perspetivou por si e que descreveu.

§31º Noutra medida, e pese embora este organismo não tivesse sido confrontado com esse aspeto, também as exigências formuladas nas als. e) e f) do referido artigo 12.º não se compreendem no quadro contratual aqui presente, uma vez que a facilidade com que as pessoas atualmente se deslocam entre localidades não justifica – objetiva e normalmente – que os candidatos tivessem de dispor de um quadro de pessoal com, no mínimo, cinco trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira; ainda para mais limitado aos trabalhadores que tivessem um

---

<sup>70</sup> “Os contratos de serviços similares ou de objeto similar compreendem, obrigatoriamente, o outsourcing/renting de impressoras e equipamentos multifunções com impressão laser, digitalização e cópia e a prestação dos serviços definidos no ponto dd) da cláusula 2.ª do Caderno de Encargos”.

<sup>71</sup> O quadro de pessoal compreende apenas os trabalhadores que tenham um vínculo de trabalho com a empresa em questão, não podendo ser considerados trabalhadores com vínculo a outras empresas, ainda que do mesmo grupo, mas que prestem serviços ocasionais à empresa em causa.

vínculo de trabalho com a empresa em questão, pois não podiam ser considerados trabalhadores com vínculo a outras empresas, mesmo que do mesmo grupo, mas que prestassem serviços ocasionais à empresa em causa (...).

B)

§32º Face ao que antecede, é de concluir que, ao fazer as exigências plasmadas nas als. a), b), e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento, (i) de que, para efeitos de demonstração da capacidade técnica, as prestações de serviços de objeto similar ao posto a concurso tivessem de ter sido exclusivamente executadas em Portugal, e (ii) de que os candidatos deveriam dispor de um quadro de pessoal com um mínimo de cinco trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, a Direção Regional do Património impôs uma restrição inadequada, desnecessária e desequilibrada ou irrazoável, tendo presente o objeto do contrato a celebrar como manda o proémio do n.º 1 do artigo 165.º do CCP; e pondo assim, em crise comandos legais que enformam o Direito da contratação pública.

§33º Ao agir desta forma, a Direção Regional de Património violou o artigo 165.º n.º 1 do CCP, por ter criado uma limitação do leque concorrencial, comprovada com o reduzido número de candidatos que se apresentaram ao procedimento, e reforçada pelo facto de, entre estes, só um ter ficado qualificado (por ser o único a observar tais exigências mínimas e obrigatórias de capacidade técnica); o que constitui um indício claro de que somente poucas empresas a operar neste domínio estariam em condições de cumprir com pressupostos tão apertados e, sublinhe-se, inadequados face à natureza da prestação de bem e serviços em apreço.

§34º A atuação da Direção Regional do Património acima traçada fez perigar, em última instância, dois dos princípios que norteiam a contratação pública, vertidos no n.º 1 do novo artigo 1.º-A do CCP e razão de ser do cuidado exigido pelo proémio do n.º 1 do artigo 165.º do CCP – o da concorrência, por se ter limitado injustificadamente o acesso ao procedimento concursal, e o da proporcionalidade, na medida em que os requisitos definidos se revelaram excessivos face ao objeto do contrato; tendo por referência normativo-exegética os artigos 81.º, al. f), 99.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa.

§35º As apontadas ilegalidades afetam a validade do ato final de adjudicação, ferindo tal ato de anulabilidade, por vício de violação de lei, em sintonia com o disposto no artigo 163.º, n.º 1, do Código do Procedimento Administrativo, invalidade essa que, de acordo com o n.º 2 do artigo 283.º do CCP, se repercute no contrato de aquisição de serviços celebrado.»

## 2.2. A Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC proferida sobre o processo de fiscalização prévia

O processo de fiscalização prévia n.º 141/2021 desta SRMTC foi apreciado em sessão extraordinária de 1 de fevereiro de 2022, tendo o Tribunal recusado o visto ao contrato através da nossa citada Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC<sup>72</sup>, porque, sumariamente, entendeu que a ilegalidade evidenciada, tal como exposta no ponto antecedente, é “(...) suscetível de ter provocado a alteração do resultado financeiro do contrato, na medida em que pode ter afastado do procedimento outros potenciais interessados em contratar (tenha-se em conta que o adjudicatário foi o único dos dois candidatos que foi qualificado), afastando daquele procedimento outras propostas porventura mais vantajosas para o interesse coletivo” e, por consequência, estar preenchido o “(...) fundamento de recusa de visto deste tribunal, por se reconduzir à previsão da al. c) do n.º 3 do art.º 44º (...)” da LOPTC (vd. o ponto §36º da aludida Decisão).

Foi igualmente determinado que «(...) uma vez fundamentada a recusa do visto na referida al. c), há que trazer à equação a possibilidade de concessão do visto, fazendo o Tribunal “recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades”, tal como previsto no n.º 4 daquele artigo 44.º.

---

<sup>72</sup> Vd. em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Decisoes/srmtc/Documents/2022/dec005-srmtc-2022.pdf>.

§38º Todavia, considerando que:

- A então denominada *Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados* (atual *Direção Regional do Património*) já havia submetido a fiscalização prévia um contrato com igual objeto e idênticas partes celebrado em 11 de dezembro de 2017 (Processo de fiscalização prévia n.º 272/2017);

e que

- A tal contrato foi, através da *Decisão n.º 1/FP/2018*, proferida em sessão ordinária de 2 de fevereiro, desta *Secção Regional*, concedido o visto, recomendando-se àquela entidade que:

*"Quando optar pelo concurso público, se confine ao estrito cumprimento das normas do CCP que enformam e disciplinam este procedimento adjudicatório, com ênfase para as previstas nos artigos 130.º a 148.º, abstendo-se, nomeadamente, de formular exigências ilegais suscetíveis de cercear a concorrência;*

*"Sempre que, no domínio da contratação pública, e em face das necessidades a satisfazer, considere necessário impor requisitos mínimos de aferição da capacidade técnica dos agentes económicos atuantes no mercado, recorra ao concurso limitado por prévia qualificação, regulado pelos artigos 162.º a 19.º do CCP, que comporta uma fase prévia de qualificação, tendo em conta, conquanto, que este procedimento também veda, no art.º 165.º n.º 1, do CCP, que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial;*

*"Na definição dos modelos de avaliação das propostas vertidos nos procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial que venha a desencadear, no caso de ser escolhido o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, dê integral cumprimento ao estabelecido nos artigos 75.º n.º 1, 132.º n.º 1, alínea n), e 139.º, n.ºs 3 e 5, do CCP. Em concreto:*

*"- Se optar por uma escala de pontuação em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para o aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo CE respeitante a esse fator ou subfactor, aquela deverá ser criada de modo a permitir realizar um juízo de comparação e gradativo desses atributos, e ser conseqüente com a importância e ponderação dos mesmos fatores e subfactores,*

*"- Defina os atributos das propostas de modo claro e inequívoco e sem englobar aspetos de execução dos contratos que não tenham sido submetidos à concorrência pelo CE, e que*

*"sempre que introduzir alterações a aspetos fundamentais das peças dos procedimentos pré-contratuais que vier a lançar, prorogue o prazo concedido para a apresentação de propostas, e proceda à devida divulgação, por aviso, com observância dos n.ºs 2 e 4 do CCP";*

*não vislumbramos razões para, fazendo operar o n.º 4 do art.º 44.º da LOPTC, conceder ao presente contrato o visto com recomendações, que, no essencial se reconduziriam àquelas que foram já dadas a conhecer à *Direção Regional do Património* em anterior processo de visto [nomeadamente, aquela que consta da alínea b)] e com as quais esta entidade não parece se ter conformado.».*

Com efeito, pela Decisão n.º 1/FP/2018 de 2 de fevereiro<sup>73</sup> fora determinada a execução de uma auditoria especificamente direccionada ao apuramento de eventuais responsabilidades financeiras indiciados no âmbito de um processo similar, o processo de visto n.º 272/2017, respeitante ao contrato de aquisição em aluguer operacional de equipamentos de impressão e de serviços de impressão e cópia para o Governo Regional, formalizado entre a, à data, Direcção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados, através da Vice-Presidência, e a empresa Caldeira Costa & Companhia, Unipessoal, Lda.

Da aludida auditoria<sup>74</sup> resultou o Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC<sup>75</sup> (Processo n.º 01/19-Aud/FP) aprovado em sessão ordinária desta SRMTC de 14 de novembro de 2019, onde se decidiu que, não obstante os factos descritos e sintetizados no ponto 1.2., n.ºs 1 a 4, do citado Relatório fossem suscetíveis de tipificar ilícitos geradores de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do disposto nas alíneas b) e l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, aquela responsabilidade, enunciada no ponto 3.1.2. do invocado documento e imputada aos responsáveis identificados no ponto 3.3.<sup>76</sup>, seria relevada<sup>77</sup>, conforme melhor resulta do n.º 2 das Determinações Finais (vd. o ponto 4 do Relatório).

Nessa sede, foram ainda feitas as seguintes recomendações (que aqui se apresentam de forma resumida):

1. Quando se opte pelo concurso público, não deverão ser formuladas exigências legais suscetíveis de cercear a concorrência.
2. Sempre que, em face das necessidades a satisfazer, considere necessário impor requisitos mínimos de aferição da capacidade técnica, se recorra ao concurso limitado por prévia qualificação.
3. Na futura definição dos modelos de avaliação das propostas: as escalas de pontuação devem permitir um juízo de comparação gradativo desses atributos e serem consequentes com a importância e ponderação dos fatores e subfatores que a compõem; os atributos das propostas não devem englobar aspetos de execução dos contratos que não tenham sido submetidos à concorrência pelo caderno de encargos.

---

<sup>73</sup> Vd. em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Decisoes/srmtc/Documents/2018/dec001-srmtc-2018.pdf>.

<sup>74</sup> “Auditoria para o apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o contrato de aquisição, em aluguer operacional, de equipamentos de impressão e de serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira”.

<sup>75</sup> Vd. em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel010-2019-srmtc.pdf>.

<sup>76</sup> De onde resulta que, nos termos do artigo 61.º n.º 4 aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, ambos da LOPTC, as invocadas ilegalidades seriam imputáveis:

a) “Ao ex-Chefe da Divisão de Gestão e Contratação Pública da PaGeSP, Fernando dos Prazeres Joaquim Peres, que, em documento interno, propôs o lançamento do procedimento adjudicatório tendente à contratação da prestação de serviços e a aprovação das peças concursais, as quais não respeitaram o CCP (...), e

b) Ao ex-Diretor Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados, Helder Heliodoro Pinto Correia Fernandes, que, por despacho apostado naquele documento, concordou com o teor proposto das peças do procedimento apesar das supra citadas ilegalidades, e não prorrogou o prazo para apresentação das propostas em virtude da alteração do MA das mesmas.”

<sup>77</sup> Por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos no n.º 9 do citado artigo 65.º da LOPTC.



4. Sempre que sejam introduzidas alterações a aspetos fundamentais das peças dos procedimentos pré-contratuais seja prorrogado o prazo concedido para a apresentação de propostas e se proceda à devida divulgação, por aviso.

### 2.3. O Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL, proferido no âmbito do recurso ordinário interposto

A Direção Regional do Património interpôs recurso ordinário<sup>78</sup> para o plenário da 1.ª Secção deste Tribunal contra a aludida Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC, tendo, através do Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL de 17 de maio<sup>79</sup>, sido julgado “(...) **totalmente improcedente, com fundamentos só parcialmente coincidentes, o presente recurso, confirmando o acórdão recorrido**”; que já transitou em julgado.

Dado que a factualidade que, na “(...) **decisão recorrida foi dada como assente por provada (...)**”, não foi igualmente “(...) **impugnada nestes autos de recurso e que se mantém**”, nessa sede, face às alegações e conclusões da recorrente, foram analisadas as seguintes questões de Direito (vd. o ponto II do citado Acórdão, n.º 12):

“– *Tem legitimidade a entidade requerente? (§ 1)*

- *Os requisitos de carácter técnico definidos no art. 12.º, alíneas a), b), e) e f) do programa do procedimento são ilegais (abrangendo-se, tanto a ilegalidade em sentido estrito, como a nulidade) em termos de serem fundamento de recusa de visto? (§ 2)*
- *Deveria ter sido concedido o visto com recomendações, ao abrigo do art. 44.º, n.º 4 LOPTC? (§ 3)”.*

Conforme se menciona no citado Acórdão:

- “14. *As conclusões das alegações definem o objeto do recurso e delimitam o âmbito de intervenção do tribunal ad quem (artigos 635.º, n.º 4, e 639.º, n.º 1, do Código de Processo Civil - CPC), sem prejuízo das questões passíveis de conhecimento oficioso (artigo 608.º, n.º 2, ex vi artigo 663.º, n.º 2, do CPC), normas supletivamente aplicáveis ao presente recurso nos termos do artigo 80.º da LOPTC.*
15. *Na apreciação do recurso, o tribunal ad quem apenas está obrigado a resolver as questões que sejam submetidas à sua apreciação, e não a apreciar todos os argumentos produzidos nas alegações e conclusões de recurso, além de que não tem de se pronunciar sobre as questões cuja decisão fique prejudicada, tudo conforme resulta do disposto nos artigos 608.º, n.º 2, e 663.º, n.º 2, do CPC.*
16. *Não tendo o recorrente impugnado a matéria de facto, a decisão a proferir deverá ser tomada com base no elenco de factos provados acima constantes.”.*

---

<sup>78</sup> Ao qual foi atribuído o n.º 2/2022-RO-SRM-1.ª Secção (Processo n.º 141/2021).

<sup>79</sup> Vd. em <https://www.tontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2022/ac015-2022-1spl.pdf>

Neste seguimento, a análise de Direito que releva no âmbito da presente auditoria prende-se com a questão enunciada em § 2<sup>80</sup>, pelo que, nesta sede, apenas será transcrita aquela apreciação, referente a essa questão jurídica em concreto; a saber:

«§ 2

*Os requisitos de carácter técnico definidos no art. 12.º, alíneas a), b), e) e f) do programa do procedimento são ilegais (abrangendo-se, tanto a ilegalidade em sentido estrito, como a nulidade) em termos de serem fundamento de recusa de visto?*

*2.1. Enquadramento normativo, sistemático e valorativo*

- 38. O regime da contratação pública assenta em regras, que compõem os regimes, e em princípios. Estes enformam as diversas disciplinas - em geral com carácter bastante detalhado - do diploma, desempenham o papel de relevante na sua interpretação e consistem mesmo em critério de decisão. Neste último caso, a sua aplicação ao caso permite dar-lhe resposta direta, sem qualquer mediador normativo.*
- 39. Os princípios aplicam-se de forma articulada, contribuindo, ou para fundamentar em conjunto, muitas vezes através de reforço mútuo (como sucede com a igualdade, o interesse público e concorrência, que têm uma área de sobreposição assinalável)<sup>81</sup>, uma solução concreta ou para a delimitar num jogo de restrição recíproca, quando isoladamente apontem para eventuais soluções diversas.*
- 40. No centro de contratação pública está o princípio da concorrência. Na verdade, o fundamento da aquisição de bens e serviços a terceiros para a satisfação de necessidades públicas reside na eficiência económica. Para tal, é necessário que os diversos agentes possam concorrer entre si na apresentação de propostas. Entende-se, de facto, que a sua obtenção de bens e serviços no mercado em condições de concorrência aberta permite obter o melhor resultado económico na relação custo/benefício.*
- 41. Logo, quanto mais ampla for a concorrência, maior será o número de agentes económicos que poderão apresentar propostas e, seguindo-se o raciocínio, melhor será o resultado final. O inverso é igualmente verdade: limitando-se a concorrência, limita-se o número de agentes económicos que podem apresentar propostas e, logo, em princípio, será, do prisma estritamente económico, pior o resultado.*
- 42. Percebe-se, pois, que as limitações à concorrência têm de ser devidamente justificadas noutros interesses ligados às necessidades públicas que se visa satisfazer. Nomeadamente, pela sua articulação com a boa gestão da coisa pública, se ele num caso específico conduzir, por via da limitação da concorrência, à melhor satisfação dos interesses públicos envolvidos.*

---

<sup>80</sup> Relativamente à questão suscitada no ponto § 3, entendeu o Tribunal que:

*88. «A entidade alega que o Tribunal deveria ter recorrido ao art. 44.º, n.º 4 LOPTC, nos termos do qual “nos casos previstos na alínea c) do número anterior, o Tribunal, em decisão fundamentada, pode conceder o visto e fazer recomendações aos serviços e organismos no sentido de suprir ou evitar no futuro tais ilegalidades”.*

*89. Não tem razão. O Tribunal não tem o dever de recorrer a este instrumento. Pode fazê-lo em decisão fundamentada. E, claro está, a decisão não é livre. Pelo contrário, o Tribunal deve ter uma especial contenção em recorrer a este mecanismo de carácter excepcional. Com efeito, foi - ou há o risco de ser - alterado o resultado financeiro do contrato. Ou seja, é atingido, pelo menos potencialmente, o erário público que cabe, em primeira linha, a esta jurisdição defender.*

*90. Por esse motivo, só quando outros princípios jurídicos se imponham com tal intensidade que seja aceitável ao Tribunal, num juízo de proporcionalidade, recorrer a esta disposição. Que, repete-se, terá que ser devidamente fundamentada à luz desses outros princípios e da sua prevalência sobre o interesse financeiro (e aqui terá especial relevo ser imediato ou simplesmente potencial) do Estado.*

*91. Neste caso, a infração é particularmente grave e não se vê que outro princípio jurídico possa justificar a sua prevalência sobre o interesse financeiro do Estado, para mais com uma intensidade tal que o permitisse postergar.»*

<sup>81</sup> Como sublinha, J. Pacheco de Amorim, *Introdução ao direito dos contratos públicos*, Almedina, Coimbra, 2021, p. 499.



43. *O princípio da concorrência aponta em primeiro lugar para a preferência dada procedimentos abertos face a procedimentos fechados, maxime o ajuste direto, e depois os termos e condições definidos para se satisfazer a necessidade pública previamente definida.*
44. *Temos assim, em primeiro lugar, a determinação da situação de necessidade que o bem ou serviço visa satisfazer, o caráter adequado do bem ou serviço para esse efeito e a necessidade de se recorrer a um ente externo à administração para o prestar. Com efeito, quanto a este último ponto, não se pode recorrer à contratação externa de bens e serviços, que podem ser alcançados em termos semelhantes através de recursos internos da entidade pública. O princípio da boa administração da coisa pública, nos termos do qual a administração deve “pautar-se por critérios de eficiência [e] economicidade” (art. 5.º, n.º 1 CPA), impõe per se esse resultado.*
45. *A identificação da situação de necessidade a satisfazer e os meios para o efeito cabem ao ente público no âmbito das atribuições que lhe são conferidas. Existe um juízo maior ou menor, de acordo com o bem em si, de discricionariedade, tanto no que diz respeito às necessidades a satisfazer, que muitas vezes decorrem de opções políticas, como nos instrumentos para as atingir. Assim, p. ex., recurso a uma locação financeira de um bem móvel, como alternativa a um aluguer operacional, ou de uma simples locação. Em qualquer dos casos, a coisa fica à disposição do ente público em condições de utilização próximas.*
46. *Existindo, conforme se referiu, um juízo de alguma discricionariedade para se fixar os termos procedimentos, esse juízo é sempre limitado pelo princípio da concorrência, bem como de forma acessória o da boa administração e o da proporcionalidade. As restrições que por essa via sejam introduzidas devem, dessa forma, ser devidamente fundamentadas com recurso a critérios objetivos.*
47. *Como bem se vê, a criação de limitações que não objetiva e claramente justificadas, e devidamente fundamentadas, restringiria logo o objetivo que a própria contratação pública visa alcançar: os melhor bens e serviços ao menor custo. Mais: poderá conduzir a favorecimentos injustificados de umas entidades em detrimento de outras. No limite, podem introduzir-se tantas restrições que só alguns - ou mesmo algum - concorrentes as podem preencher.*
48. *Pode assim dizer-se, numa breve sùmula, que as exigências e os critérios adotados terão sempre que passar pelos princípios de direito administrativo em geral<sup>82</sup>, da contratação [sic] pública e, por fim, os da jurisdição financeira. Tem aqui especial relevo, a concorrência, como elemento nuclear, a igualdade, boa administração e proporcionalidade. E, no que toca jurisdição financeira, acrescem os princípios da prevalência da materialidade e a tutela do interesse financeiro do Estado. O primeiro decorre da jurisprudência do Tribunal de Contas; o segundo, da articulação das disposições constitucionais sobre esta matéria com a disciplina da LOPTC.*
49. *Visto isto, passamos ao procedimento a adaptar. Neste caso, recorreu-se a um concurso limitado por prévia qualificação, que segue, com as necessárias adaptações, o regime do concurso público com as especialidades decorrentes dos artigos 163.º e seguintes (art. 162.º, n.º 1 CCP).*
50. *Ele é caracterizado por se dividir em duas fases: a qualificação e o concurso em si<sup>83</sup>. Num primeiro momento, só serão admitidos os candidatos que cumpram os requisitos mínimos de capacidade prévia definidos no programa do concurso (art. 164.º, n.º, a. h) CCP). Tais requisitos podem descrever situações,*

---

<sup>82</sup> Sobre eles, ver Marcelo Rebelo de Sousa/André Salgado de Matos, *Direito administrativo geral. Introdução e princípios fundamentais*, Tomo I, Dom Quixote, Lisboa, 2004, pp. 201, ss..

Sobre eles, ver Raquel Carvalho, *Direito da Contratação Pública*, 2.ª ed., Universidade Católica, Editora, Porto, 2021, pp. 38, ss.

<sup>83</sup> Ver, sobre ele: Alexandra Leitão, *Lições de direito dos contratos públicos. Parte geral*, AAFDL, Lisboa, 2014, pp. 158, ss.; Raquel Carvalho, *Direito da contratação pública*, 2.ª ed., Universidade Católica, Editora, Porto, 2021, pp. 343, ss.

*qualidades, características, ou outros elementos de facto, relativos designadamente, à experiência curricular dos candidatos, aos recursos humanos, tecnológicos de equipamento ou outros utilizados a qualquer título pelos candidatos, assim como ao modelo e à capacidade organizacionais do candidato (art. 165.º, n.º 1, als. a), b) e c) CCP).*

51. *Esses requisitos mínimos de capacidade técnica devem ser adequados à natureza do contrato a celebrar (art. 165.º, n.º 1, primeira parte) e conformar-se com os princípios jurídicos aplicáveis, onde, como se destacou revestem especial interesse os da concorrência, da igualdade, da boa administração e da proporcionalidade<sup>84</sup>. Bem como, adicionalmente, da materialidade e da tutela do interesse financeiro do Estado. Princípios que, em muitos casos, se reforçam mutuamente apontando para um mesmo sentido decisório.*
52. *Bem se compreende que seja assim. Requisitos excessivos e não objetivamente justificados pelo contrato em si conduzem necessariamente a uma diminuição da concorrência, que este procedimento já de si, por natureza, restringe. O que exige que eles sejam estritamente necessários e proporcionais às necessidades a satisfazer. Na dúvida, deve recorrer-se à interpretação que seja mais conforme à concorrência e ao interesse financeiro do Estado.*

#### *2.2. A resolução da questão colocada*

53. *Foi celebrado entre a Direção Regional do Património (DRP) da Madeira e a empresa Caldeira Costa & Companhia, Unipessoal, Lda., um contrato de aquisição de serviços aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira primeira entidade na sequência de concurso limitado com prévia qualificação, onde se definiram os requisitos mínimos de capacidade técnica que os candidatos teriam que preencher para serem admitidos ao concurso.*
54. *Dois deles dizem respeito à necessidade de experiência prévia de celebração dessa modalidade de contratos em Portugal e a necessidade de existência de um quadro mínimo de cinco funcionários na região autónoma da Madeira com vínculo laboral a tempo indeterminado com o concorrente.*
55. *Serão analisadas em sequência (a) e (b).*
- (a)
56. *Nos termos do art. 12.º als. a) e b) do programa do concurso, relativos aos requisitos de capacidade técnica: “Os candidatos devem preencher os seguintes requisitos mínimos de capacidade técnica:*
- a) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 1 (um) contrato de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 3 anos, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 500.000,00€ (quinhentos mil Euros) para o Lote 1 e a 100.000,00€ (cem mil Euros) para o Lote 2 e que tenha sido assinado há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tenha sido assinado ou renovado em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020);*
- b) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 3 (três) contratos de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 1 (um) ano cada, e com um valor mínimo igual ou superior a 100.000,00€ (cem mil Euros) e que tenham sido assinados há menos de 5 (cinco) anos (ou seja, que tenham sido assinados ou renovados em 2016, 2017, 2018, 2019 ou 2020)”.*

---

<sup>84</sup> Cfr. Pedro Costa Gonçalves, *Direito dos contratos públicos*, 5.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, p. 743; Ana Gouveia Martins, *Algumas questões sobre o concurso limitado por prévia qualificação após a revisão do CCP em 2017 e o Documento Europeu único de contratação pública*, in: *Concorrência e sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública* (org. Miguel Assis Raimundo) AAFDL, Lisboa, 2021, p. 153.

57. *Entende a DRP que a exigência de celebração prévia de contratos similares em Portugal (e em termos diferenciados nas alíneas a) e b), supra transcritas) tem por fundamento as “particularidades específicas do mercado português e o modelo de negócio do “outsourcing” de impressão”.*
58. *Quanto às particularidades específicas do mercado português, alega que:*
- “Tais particularidades reconhecidas por entidades nacionais, europeias e internacionais reconduzem-se a aspetos como: (i) pequena e limitada economia aberta, (ii) nível de capital humano menos técnico, qualificado e disponível, (iii) produtividade mais reduzida, (iv) diminuída qualidade dos fatores e tecnologias de produção, (v) fatores restritivos derivados da carga administrativa, (vi) pouca flexibilidade e eficiência, (vii) rígida estrutura de custos, (viii) fragilidades económico-financeiras e estruturais, e (ix) volatilidades cíclicas.”*
59. *Não tem qualquer razão.*
60. *Em primeiro lugar, diga-se, desde já, que o requisito viola as regras da União Europeia e as liberdades comunitárias: a circulação de bens, pessoas, serviços e capital. São elas que estão na base também do mercado único europeu, que se estende igualmente à prestação de serviços e bens a entidades públicas no âmbito da contratação pública. Já se viu que é esse o fundamento do recurso ao mercado para a satisfação das necessidades públicas a cargo dessas entidades.*
61. *De todo o modo, e para além disso, a restrição é injustificada e desproporcionada, violando também o princípio da igualdade, agora no que toca aos operadores económicos no mercado europeu, que discrimina negativamente. Aliás, a Jurisprudência do TJ tem sido particularmente incisiva a sancionar este tipo de restrições de carácter territorial<sup>85</sup>.*
62. *As justificações avançadas pela entidade pública para justificar esta restrição não são convincentes.*
63. *Desde logo, a fundamentação avançada não diz respeito ao mercado português, mas às debilidades apontadas, de um prisma macroeconómico, à economia portuguesa, não tendo por isso relação com as eventuais particularidades do mercado em si.*
64. *Que, na verdade, não existem. O mercado português é um mercado aberto inserido no mercado único comunitário. As empresas portuguesas podem atuar nos outros Estados e as empresas de outros Estados podem atuar em Portugal. Questões como especificidades relativas a transportes, infraestruturas, burocracias ou prazo de entrega não têm qualquer sentido num mercado profundamente integrado como o europeu. Não estão, nem poderiam estar, justificadas.*
65. *O mesmo se diga das questões jurídicas. Mais uma vez: não há especialidades a este propósito do mercado português. De facto, no que diz respeito à contratação pública, o Código da Contratação Pública transpõe diretivas comunitárias, o que confere a este mercado específico uma grande uniformidade jurídica na UE.*
66. *No âmbito privado, os regimes comerciais são já em grande parte transposições de diretivas comunitárias e, em termos civis, o Código Civil português não consagra no âmbito contratual disposições muito diversas das dos restantes códigos civis europeus nesta área do ordenamento.*

---

<sup>85</sup> Cfr. Ana Gouveia Martins, *Algumas questões sobre o concurso limitado por prévia qualificação após a revisão do CCP em 2017 e o Documento Europeu único de contratação pública*, in: *Concorrência e sustentabilidade: dois desafios para a contratação pública* (org. Miguel Assis Raimundo) AAFDL, Lisboa, 2021, p.153.

67. Por último, ainda quanto a este ponto, o contrato de aluguer operacional<sup>86</sup> de equipamento informático é um contrato misto com elementos de locação e de prestação de serviços, moldado ao abrigo da liberdade contratual. E muito semelhante a contratos desta natureza nos outros Estados Europeus.
68. Quanto ao serviço em si, é claro que não revela uma especial tecnicidade. Consiste na essência em manter impressoras a funcionar e a substituir os consumíveis, como papel e tinteiros.
69. Não há, assim, quaisquer fundamentos de carácter objetivo para esta restrição: ela viola os princípios da concorrência, da não discriminação, igualdade, boa administração e proporcionalidade.
70. Por fim, não preenche igualmente o disposto no art. 165.º, n.º 1 CCP. Ela não é minimamente adequada à natureza das prestações objeto do contrato. Na verdade, nem com ele se relaciona de forma ténue.
71. Pode desta forma concluir-se, com segurança, que estas disposições violam o art. 1.º-A CCP e o art. 165.º CCP. Atingindo o contrato concluído na sequência deste procedimento (art. 283.º, ns. 1 e 2 CCP).
72. Embora a questão não tenha sido colocada, e não possa por esse motivo ser aqui considerada fundamento de invalidade, diga-se que este caso poderia ainda ser enquadrado no âmbito da proibição das ajudas de Estado, que impede a criação de obstáculos de forma direta ou indireta ao comércio e, no que agora diretamente interessa, à prestação de serviços intracomunitários (art. 56.º TFUE). Por isso, a exigência de “experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração contrato de serviços similares, em Portugal” constituiria uma forma indireta de “fechar” o mercado português e favorecer as entidades que aí desempenham a sua atividade económica nesta área.
73. Sendo concedida pelo Estado, configuraria também uma ajuda estatal ilícita<sup>87</sup>, que abrange toda e qualquer vantagem que, independentemente da forma, de forma direta ou indireta confira uma vantagem que afeta a concorrência no mercado interno<sup>88</sup>. Esta consiste numa forma de projeção desse princípio na contratação pública<sup>89</sup>. A vantagem concedida às empresas nacionais seria aqui a reserva de contratação, ou melhor, do benefício económico decorrente daquele contrato.
74. Não tem mérito o argumento formulado pela entidade pública, segundo o qual não só as empresas com sede em Portugal podem concorrer. Na verdade, as empresas que operam em Portugal serão na esmagadora maioria dos casos empresas nacionais, como decorre mesmo da exemplificação realizada pela entidade. O que significa que se trataria de uma forma indireta de obter esse resultado ilícito. Por conseguinte, seria nula (art. 107.º TFEU).
- b)
75. Nos termos do art. 12.º e) e f) do programa do concurso a entidade deve dispor de “um quadro de pessoal com, no mínimo, 5 (cinco) trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente na Região Autónoma da Madeira, autorizados e tecnicamente qualificados e certificados pelo(s) fabricante(s) dos equipamentos NOVOS propostos [...]”

---

<sup>86</sup> Sobre ele, M. Pestana de Vasconcelos, *Direito bancário*, 3.ª ed., Almedina, Coimbra, 2021, pp. 292-293.

<sup>87</sup> Nos termos do art. 107.º TFEU: “Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.”

<sup>88</sup> Sobre elas, ver António Carlos dos Santos/Maria Eduarda Gonçalves/Maria Manuel Leitão Marques, *Direito económico*, 7.ª ed., Almedina, Coimbra, 2016, pp. 373, ss., p. 374 (para a noção de auxílio de Estado).

<sup>89</sup> Cfr. J. Pacheco de Amorim, *Introdução ao direito dos contratos públicos*, Almedina, Coimbra, 2021, p. 498.

76. *Conforme se referiu, podem ser incluídos nos requisitos mínimos de qualidade técnica aspetos relativos à experiência curricular dos candidatos, bem como aos recursos humanos tecnológicos, de equipamento ou outros. Neste caso, trata-se de requisitos referentes aos recursos humanos do candidato. Compete à entidade, em função do serviço, determinar aqueles que considera necessários à boa execução desse serviço.*
77. *Há alguma discricionariedade da entidade quanto à fixação desses requisitos, uma vez que será ela que conhece melhor as características dos serviços e a necessidade pública que se visa satisfazer. Todavia, como se referiu igualmente, é necessário que esses requisitos passem pelo teste do art. 165.º, n.º 1, CCP e, em termos mais gerais, pelo dos princípios aplicáveis à contratação pública decorrentes do art. 1.º-A CCP. Na situação em análise, têm particular relevo aqueles da concorrência, da igualdade e da proporcionalidade.*
78. *Tais princípios, aplicando-se de forma articulada, apontam no seguinte sentido: só podem ser consagradas limitações à concorrência por via de requisitos mínimos relativos aos recursos humanos, se eles forem devidamente justificados pela qualidade do serviço e sejam proporcionais ao fim que se visa alcançar, estando postergadas quaisquer outras limitações.*
79. *O teste do art. 165.º, n.º 1 CCP poderia, eventualmente, dar-se como preenchido. Estes requisitos são, prima facie, adequados à natureza das prestações decorrentes do contrato. Isto é: é legítimo à entidade pública exigir que os membros do pessoal do prestador tenham competência técnica nessa função e que estejam disponíveis em número suficiente para o realizarem atempadamente e com qualidade.*
80. *Podem é revelar-se desproporcionados e excessivos para essas finalidades e, nessa medida, serem uma restrição injustificada à concorrência e atingirem o interesse financeiro do Estado. É esse aspeto que cumpriria agora analisar. Com especial relevo, porque o caráter injustificado destas restrições, se fosse apurado, poderia concluir que se estava a “fechar” o mercado da Madeira a outros concorrentes.*
81. *Todavia, para esse fim seria essencial que a entidade pública, questionada sobre esse requisito, o tivesse podido explicar. Contudo, ela não foi confrontada com ele, nem na devolução administrativa, nem na devolução judicial do processo.*
82. *Não pode, por isso, expor o fundamento dessa exigência. O que significa que, quanto a este esse aspeto, que é fulcral para a resposta ao quesito, não tenha sido observado o princípio do contraditório (art. 13.º LOPTC). Ou seja, para a análise e decisão da questão é essencial apurar elementos, a fornecer pela entidade pública, e permitir-lhe explicar a razão de ser das exigências.*
83. *Consequentemente, não pode este fundamento ser utilizado para a recusa de visto.*
84. *No acórdão recorrido, no entanto, esse fundamento de recusa foi utilizado de forma articulada, mas subsidiária (§ § 29 e 30 do acórdão recorrido), àquele exposto supra em a). Da análise da decisão do tribunal resulta que, mesmo sem essa limitação, o outro fundamento, mais grave, seria suficiente para negar a concessão do visto.»<sup>90</sup>.*

## 2.4. Responsabilidade financeira e identificação dos responsáveis

As responsabilidades financeiras previstas nos artigos 59.º e 65.º da LOPTC pressupõem uma conduta por determinado agente (pessoa ou entidade que gere, administra, recebe ou utiliza dinhei-

---

<sup>90</sup> Vd. ainda os n.ºs 85 a 87 do ponto III. *Efeitos das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia: recusa do visto.*

ros públicos), que preencha, com culpabilidade, o tipo legal descrito em uma ou mais normas disciplinadoras da atividade financeira pública; são responsabilidades subjetivas e individuais, de natureza sancionatória e<sup>91</sup> ou de natureza reintegratória, decorrentes da ilegal ou deficiente gestão e utilização de dinheiros públicos.

O juízo de culpabilidade inerente é um juízo de censura jurídica<sup>92</sup>, com referência a comportamentos relativos (i) à legalidade e regularidade das operações financeiras públicas, (ii) à fiabilidade das contas e demais demonstrações financeiras ou (iii) à observância das regras contabilísticas.

Portanto, os pressupostos gerais das responsabilidades financeiras (não processuais)<sup>93</sup> são:

- 1.º - um comportamento (ativo ou omissivo, direta ou subsidiariamente<sup>94</sup>) de um sujeito que tem a seu cargo a guarda ou a gestão de dinheiros ou outros valores públicos<sup>95</sup> (*vide* o artigo 61.º n.ºs 1 e 4 da LOPTC)<sup>96</sup>, comportamento esse evidenciado factualmente em relatórios de auditoria do TContas<sup>97</sup> ou em procedimentos específicos complementares;
- 2.º - a ilicitude (objetiva) desse comportamento<sup>98</sup>, isto é, a inobservância e ou violação de um dever de serviço normativamente fixado (no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de justificação, isto é, de um tipo justificador);
- 3.º - a culpabilidade do agente da conduta (censurabilidade ou juízo de censura por causa da culpa negligente ou da culpa dolosa), considerando a atitude interna do agente autor do ilícito financeiro (juízo que tem em conta as especificidades das funções concretas desem-

---

<sup>91</sup> Cf. o artigo 65.º n.º 6 da LOPTC: “A aplicação de multas não prejudica a efetivação da responsabilidade pelas reposições devidas, se for caso disso.”

<sup>92</sup> Pode-se, assim, buscar uma noção de responsabilidade financeira em sentido amplo, que inclui as duas modalidades de responsabilidade reguladas nos artigos 59.º a 64.º e 65.º a 68.º da LOPTC.

<sup>93</sup> Necessariamente explanados nos relatórios e nas sentenças do TContas.

<sup>94</sup> Artigo 62.º n.º 3 da LOPTC.

<sup>95</sup> A responsabilidade recai sobre os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos das autarquias locais, nos termos e condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933, isto é: quando “*não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente*”, ou quando “*não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei*”. É isto o que resulta da remissão no artigo 61.º n.º 2 da LOPTC para o n.º 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257.

<sup>96</sup> Pode haver solidariedade de ação na responsabilidade reintegratória.

<sup>97</sup> Incluindo-se os relatórios de verificação externa de contas [cf. o artigo 54.º n.º 3 alínea g) da LOPTC].

<sup>98</sup> Pode resultar, desde logo, do desaparecimento de dinheiros ou valores públicos, com violação, portanto das regras sobre propriedade desses dinheiros ou valores. É o que acontece no alcance e no caso de desvio de dinheiros ou valores públicos.



penhadas pelo agente da infração com referência a um padrão de um responsável financeiro medianamente diligente, informado e cuidadoso<sup>99)</sup><sup>100</sup> <sup>101</sup>; no Direito sancionatório, releva em especial a não verificação de uma causa de exclusão da culpa, de um tipo desculpante.

A responsabilidade financeira de natureza sancionatória, que é delitual em sentido estrito, visa punir uma infração a certos deveres (com exigências de prevenção geral e especial) e não ressarcir ou compensar um dano (este é o caso da responsabilidade financeira reintegratória). Dá, por isso, origem a condenação em multa (a uma “**sanção severa**”, segundo a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, nos termos dos seus artigos 6º e 7º).

Como esta SRMTC tem sublinhado, aproxima-se do Direito penal<sup>102</sup> e do Direito disciplinar (cf. os artigos 65º a 68º, 61º e 62º da LOPTC), podendo utilizar-se como conceito de “**infração financeira sancionatória**” a definição de (1.º) conduta típica (isto é, descrita no direito objetivo das finanças públicas<sup>103</sup>), (2.º) ilícita (isto é, uma conduta violadora de uma proibição ou imposição legal em sede de finanças públicas, sem causa de exclusão da ilicitude), (3.º) culposa (isto é, censurável a título de dolo ou negligência a deduzir de factualidade concreta, sem causa de exculpação) (4.º) e legalmente punível com a sanção de multa.

A responsabilidade financeira sancionatória está sujeita a princípios fundamentais como (i) o da culpa à maneira do Direito penal (cf. os artigos 65º n.ºs 4 e 5, 67º n.ºs 2 e 4 e 61º n.ºs 4 e 5 da LOPTC e os artigos 13.º a 17.º do Código Penal), (ii) o da tipicidade ou tipificação legal do comportamento ilícito, (iii) o da irretroatividade da lei desfavorável, (iv) o da regra “*ne bis in idem*” e (v) o da determinabilidade das sanções aplicáveis. Como esta SRMTC tem sublinhado.

O tipo legal ou tipo de ilícito da infração financeira sancionatória refere-se à legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas e ainda à boa gestão ou administração financeira [cf. o artigo 65.º n.º 1 da LOPTC (princípio da tipicidade legal)] - isto pondo de parte as infrações processuais e respetivas multas previstas no artigo 66.º da LOPTC.

---

<sup>99</sup> A culpa – juízo de censura referido à atitude interna do agente autor do comportamento ilícito - deve, pois, ser apreciada em concreto, tendo em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir.

O conteúdo de tal atitude interna - censurável ou culposa - é integrável na figura do dolo (artigo 14.º do Código Penal) ou na figura da negligência (artigo 15.º do dito Código). O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o do foro profissional, considerando os deveres do cargo concreto; pelo menos, uma diligência de um gestor (i) mediano na informação, (ii) mediano no critério, (iii) mediano na prudência, (iv) medianamente avisado e cauteloso. É que quem exerce funções de gestão ou administração pública tem de ter ou de passar a ter um mínimo de conhecimentos e de cuidados sobre a matéria financeira decidenda, por exemplo, ouvindo especialistas internos ou externos e considerando as Recomendações do TContas (sobre estas *vide* os artigos 44.º n.º 4, 54.º n.º 3 alínea i), 65.º n.º 1 alínea j) e n.º 9 e 67.º n.º 2 da LOPTC).

<sup>100</sup> A quase ausência de culpa ou culpa diminuta pode levar à dispensa da multa (cf. o artigo 65.º n.º 8); já a diminuição da culpa ou culpa diminuída pode levar à atenuação da multa (vd. o artigo 65.º n.º 7). No Direito penal, cuja doutrina geral do crime é aqui aplicável à responsabilidade sancionatória, a culpa é fundamento e limite da punição.

<sup>101</sup> É adequado impor ao agente a prova de que cumpriu os seus deveres.

<sup>102</sup> O artigo 67.º n.º 4 da LOPTC dispõe: “*Ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos títulos I e II da parte geral do Código Penal.*”

<sup>103</sup> Legalmente tipificada ou descrita.



A apreciação da culpa (isto é, o juízo de censura referido à atitude interna do agente financeiro autor do comportamento financeiro ilícito), em concreto, na responsabilidade financeira sancionatória deve ter em conta as especificidades das funções desempenhadas, em cada caso, pelos sujeitos que a ela estão obrigados, ou seja, deve ter em conta o padrão de um responsável financeiro (i) diligente e (ii) prudente na gestão e afetação dos dinheiros públicos que lhe compete zelar e gerir. O padrão de diligência exigível do gestor de dinheiros públicos é o dos deveres do cargo concreto; mas, pelo menos, uma diligência de um responsável mediano (i) na informação, (ii) no critério, (iii) na prudência e (iv) medianamente avisado e cauteloso.

Neste contexto, no que toca à imputação dessas infrações, há ainda que atender ao quadro de responsabilidade fixado no artigo 61.º n.º 2 da LOPTC para os membros do Governo<sup>104</sup> assente nas “(...) condições fixadas para a responsabilidade civil e criminal nos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22 257 de 25 de fevereiro de 1933”, de onde resulta que “[s]ão (...) responsáveis por todos os atos que praticarem, ordenarem, autorizarem ou sancionarem, referentes a (...) pagamentos, concessões, contratos ou quaisquer outros assuntos sempre que deles resulte ou possa resultar dano para o Estado:

*“1.º Os Ministros quando não tenham ouvido as estações competentes ou quando esclarecidos por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente, (...)”*

*“3.º Os funcionários que nas suas informações para os Ministros não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.”*

Da delimitação da responsabilidade financeira acabada de traçar, aplicável aos Ministros, enquanto membros do Governo e, por identidade de razão, aos membros do Governo Regional<sup>105</sup>, resulta que estes apenas respondem financeiramente pelos seus atos se não tiverem ouvido as “**estações competentes**” ou, quando esclarecidos por estas de acordo com a lei, tenham decidido de modo diferente.

Em particular, cumpre escarpelizar a interpretação atualizadora do conceito de “**estação competente**” plasmada no anexo XI do Relatório n.º 3/2019 – Audit./1.ª Secção de 17 de setembro<sup>106</sup>, se-

---

<sup>104</sup> Nos termos do artigo 182.º da Constituição da República Portuguesa, na versão saída da Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto, o Governo, enquanto órgão de soberania (vd. o n.º 1 do artigo 110.º), “é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública”, sendo constituído, de acordo com o n.º 1 do artigo 183.º, pelos Ministros, mas também pelo Primeiro-Ministro e pelos Secretários e Subsecretários de Estado.

<sup>105</sup> Decorre do artigo 231.º n.º 1 da Constituição da República Portuguesa que o Governo Regional é um dos órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas. De acordo com o n.º 6 e com o n.º 7 do citado artigo é da sua exclusiva competência a matéria respeitante à respetiva organização e funcionamento, sendo que o estatuto dos titulares dos órgãos de governo próprio é definido no Estatuto Político-Administrativo.

Nos termos do n.º 1 do artigo 56.º daquele Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma da Madeira (na versão atualizada da Lei n.º 12/2000 de 21 de junho), o Governo Regional é formado pelo Presidente e pelos Secretários Regionais, os quais dirigem as secretarias regionais (vd. o n.º 1 do artigo 74.º do Estatuto), podendo existir Vice-Presidentes. Apesar de os Secretários Regionais terem um estatuto remuneratório idênticos ao dos Secretários de Estado, nos termos do n.º 6 do artigo 75.º do Estatuto, são considerados, na Região, titulares de cargos políticos de órgão de governo próprio por serem membros do Governo Regional, de acordo com o n.º 2 do citado artigo 75.º.

<sup>106</sup> Relativo à ação de fiscalização concomitante ao Município de Castro Marim no âmbito dos “*contratos-programa e contratos de prestação de serviços celebrados entre municípios e as empresas locais*”, in <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2019/rel003-2019-1s.pdf>.

gundo o qual “*implicará reconhecer como «estações» quer organismos ou serviços exteriores à entidade na qual se integra o decisor<sup>107</sup>, quer estruturas (unidades orgânicas) existentes no seio daquela*”, as quais “*24. (...) deverão também ser dotadas de habilitação legal ou regulamentar para intervir na fase final do procedimento administrativo que precede a formação do ato decisório<sup>108</sup> [em detrimento de fases anteriores, em que também têm lugar atos instrumentais ou preparatórios (...) à decisão final], independentemente de essa intervenção ser obrigatória ou facultativa (isto é, provocada pelo decisor).*”

Concomitantemente, “*25. (...) as «estações» deverão ter competência especializada na matéria que interessa à decisão final<sup>109</sup> ou, por outras palavras, para formular juízos de natureza técnica, jurídica ou científica de forma aprofundada em determinada área do conhecimento (exs., saúde, ordenamento do território) destinados a auxiliar o decisor (esclarecendo-o) sobre as condicionantes a atender na prolação do ato final.*”, sendo ainda de exigir que “*26. (...) possuam capacidade de valoração autónoma face ao decisor (...).*”.

Tendo presente a regra imposta pelo artigo 9.º do Código Civil e o princípio jurídico estruturante da certeza e segurança jurídicas (cf. os artigos 1.º e 2.º da Constituição da República Portuguesa), “*estação competente*”, para efeitos do artigo 61.º n.º 2 da LOPTC (aceitando-se como válido e útil o teor desta disposição legal), é o indivíduo (interno ou externo à Administração) ou indivíduos de uma entidade colegial (interna ou externa à Administração), que possam (por estarem legal e tecnicamente habilitados na matéria) e devam (por força de lei, de regulamento, de ato administrativo, de contrato ou de outra forma de vinculação) esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou codecisor [i.e., o agente da infração, a(s) pessoa(s) que efetivamente praticaram o ilícito financeiro descrito na lei, normalmente o órgão ou órgãos com competência legal para tal, não bastando, especialmente em sede de responsabilidade sancionatória, a simples intervenção num procedimento administrativo]. Como esta SRMTC tem sublinhado.

A “*estação competente*” deve ainda dispor de capacidade autónoma de análise e de pronúncia face ao decisor ou codecisor, a qual pode decorrer da lei, de regulamento, de regras deontológicas, dos usos, da natureza própria das funções, da natureza própria das questões ou, eventualmente, da realidade do caso concreto.

Em sede das responsabilidades financeiras previstas nos artigos 65.º a 68.º da LOPTC (e não da prevista nos artigos 59.º a 64.º), o Tribunal censura apenas quem foi o decisor ou codecisor “*de iure*” e “*de facto*” (excecionalmente, censurará o decisor ou codecisor apenas “*de facto*” quando não houver decisor final “*de iure*”) do ilícito financeiro e/ou, se for caso disso, quem tenha sido a “*estação competente*” nos termos da lei, pelo que, para efeitos do direito sancionatório a que se referem os

---

<sup>107</sup> Entendendo-se como “«decisor» qualquer um dos sujeitos objetos de imputação subjetiva da responsabilidade financeira prevista no art.º 61.º, n.º 2, da LOPTC (membros do governo e titulares dos órgãos executivos autárquicos)”.

<sup>108</sup> “A fim de garantir que haja um nexo de causalidade entre a intervenção da «estação» e o conteúdo do ato decisório, justificativa da não responsabilização financeira do decisor nos termos previstos no n.º 1 do art.º 36.º do Decreto 22257, de 27.02.1933 (aplicável ex vi art.º 61.º, n.º 2 da LOPTC)”.

<sup>109</sup> “Como defendido por Nuno Cunha Rodrigues na conferência ocorrida em 19.01.2018 dedicada ao «Âmbito subjetivo da responsabilidade financeira», «Deve ainda ser esclarecido que, nas situações em que não haja ‘estação competente’ ou no caso de ser ouvida uma entidade – ‘estação competente’ - sem suficiente conhecimento técnico, os membros do Governo e os titulares dos órgãos executivos autárquicos não estarão abrangidos pelo disposto no artigo 61.º, n.º 2 da LOPTC podendo, consequentemente, ser responsabilizados»”.

artigos 65.º a 68.º da LOPTC, é essencial aferir a competência legal de cada interveniente no procedimento que conduziu à infração.

Em matéria de imputação subjetiva de responsabilidade financeira sancionatória, decorre da lei, portanto, que a responsabilidade pela prática das infrações é individual e pessoal e que recai, nos termos do artigo 61.º n.º 1 aplicável *ex vi* artigo 67.º n.º 3, ambos da LOPTC, sobre o(s) agente(s) da ação ou agente(s) do facto, em sentido estrito, podendo recair, também, sobre os dirigentes dos serviços, de acordo com o n.º 3 do artigo 61.º - que resulta ser uma especificação do n.º 1 (obviamente, terá de haver uma sua decisão: agente da ação).

Recai ainda sobre os funcionários e agentes que, nas suas informações para os membros do Governo ou para os dirigentes, não esclareçam os assuntos da sua competência de harmonia com a lei, nos termos do n.º 4, sendo esta uma disposição legal excecional, porque, na verdade, esta (também) **“estação competente”, individual e interna, nada decide, residindo o seu fundamento no dever legal** (vd. a competência legal, nos termos do artigo 36.º do Código do Procedimento Administrativo) ou talvez também num dever deontológico que a **“estação competente” tenha**.

As chamadas **“estações competentes”** (vd. o n.º 2 e o n.º 4 do artigo 61.º) não são, em rigor, **“agentes da ação”** no sentido do artigo 26.º do Código Penal, pela simples razão de que nada decidem ou nada devem decidir; mas devem legalmente esclarecer, informar ou aconselhar o decisor ou agente da ação, nos termos antes explanados, tal como *in casu* podiam e deviam ter feito:

- O ex-Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública da Direção Regional do Património, Fernando dos Prazeres Joaquim Peres, que em documentos internos daquela Direção de Serviços propôs, a par do lançamento do procedimento adjudicatório em análise contendo a fundamentação justificativa daquela contratação, a aprovação das respetivas peças concursais<sup>110</sup> em desrespeito das pertinentes normas do Código dos Contratos Públicos<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Em concreto, a Informação n.º INF/1002/2021 de 14 de maio da Direção de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública, subscrita pelo identificado Diretor de Serviços, dirigida à Diretora Regional do Património, referente à aludida aquisição, com vista à tomada de decisão de contratar, de autorização e aprovação do procedimento, da despesa, das peças do procedimento, bem como dos compromissos plurianuais e demais formalidades.

No citado documento, no ponto xxv), é mencionado que **“(…) se submete à consideração superior a presente proposta que visa obter autorização para a contratação em referência.”**, atendendo também às recomendações do TContas aquando da emissão do visto prévio do Processo n.º 16/CP/2017 (Decisão n.º 1/FP/2018).

Foi solicitada a aprovação, nos termos da alínea d) do n.º 1 e do n.º 2 do artigo 40.º do CCP, do programa do concurso e do caderno de encargos, em anexo àquele documento, bem como do anúncio e do convite à apresentação de propostas (vd. o ponto 1).

Mais se refere, no ponto 7, que **“Face ao valor total da despesa prevista realizar com esta aquisição (...) o Sr. Vice-Presidente, no uso de competência própria, é competente para a decisão de contratar, para autorizar a despesa e para aprovar todos os atos inerentes ao desenvolvimento deste procedimento.”** (vd. ainda os pontos 8 e 9, onde foi igualmente solicitada a autorização prévia e excecional para a celebração daquele contrato, bem como para a assunção de encargos plurianuais) (vd. o ponto 2.1.1.).

<sup>111</sup> Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto (retificado pelas Declarações de Retificação n.ºs 36-A/2017, de 30 de outubro e 42/2017 de 30 de novembro), e posteriormente alterado pelos Decretos-Lei n.ºs 33/2018 de 15 de maio e 170/2019 de 4 de dezembro, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020 de 19 de março, pela Lei n.º 30/2021 (retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021 de 21 de julho), bem como pelo Decreto-Lei n.º 78/2022 de 7 de novembro.

(CCP)<sup>112</sup> (vd. os pontos 2.1. a 2.3.), bem como a aprovação do relatório final da fase de qualificação<sup>113</sup>;

- A Diretora Regional do Património, Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro, que, mediante despachos apostos naqueles documentos internos da supracitada Direção de Serviços, concordou com o teor proposto das peças do procedimento, apesar das supracitadas ilegalidades<sup>114</sup>, e com a proposta de aprovação do mencionado relatório de qualificação<sup>115</sup>, tendo subsequentemente submetido aqueles documentos à consideração, para aprovação, do então Vice-Presidente do Governo Regional e do Secretário Regional das Finanças, respetivamente.

Quanto ao elemento objetivo da infração (ou ilicitude com imputação objetiva), resulta que a factualidade descrita no ponto 2.1.1. integra o elemento objetivo da infração financeira sancionatória legalmente descrita, punível com multa e prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC<sup>116</sup>, em resultado da subsunção dos factos nos dispositivos legais atrás identificados nos pontos 2.1.2., 2.2. e 2.3.; designadamente, por violação do artigo 165.º n.º 1 do CCP e de dois dos princípios gerais que norteiam a contratação pública vertidos no n.º 1 do artigo 1.º-A do CCP e razão de ser do cuidado exigido pelo proémio do n.º 1 do artigo 165.º do CCP – o da concorrência e o da proporcionalidade – tendo por referência normativo-exegética os artigos 81.º alínea f), 99.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa.

Impõe-se, agora, explicitar o preenchimento (ou não) do elemento subjetivo da infração em causa (dolo ou negligência), pois, nos termos da LOPTC, não há responsabilidade financeira sem culpa, conforme decorre do artigo 61.º n.º 5 aplicável *ex vi* artigo 67.º n.º 3.

---

<sup>112</sup> Quando, para mais, no âmbito do Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC (Processo n.º 01/19-Aud/FP), relativo à *Auditoria para o apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o contrato de aquisição, em aluguer operacional, de equipamentos de impressão e de serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira*, já lhe tinha sido, nos termos do artigo 61.º n.º 4 aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, ambos da LOPTC, imputada responsabilidade, na qualidade de Chefe de Divisão de Gestão e Contratação Pública da Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados, por “(...) **em documento interno, propôs o lançamento do procedimento adjudicatório tendente à contratação da prestação de serviços e a aprovação das peças concursais, as quais não respeitaram o CCP (...)**” (vd. o ponto 3.3. daquele Relatório), a qual foi, no entanto, relevada, conforme resulta do n.º 2 das Determinações finais (vd. o ponto 4 do Relatório e, ainda, o ponto 2.2. deste documento).

<sup>113</sup> *In casu*, a Informação n.º INF/1784/2021 de 19 de agosto, da Direção de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública, subscrita pelo citado Diretor de Serviços, dirigido à Diretora Regional do Património, para aprovação do Relatório final da fase de qualificação, elaborado pelo júri a 18 de agosto de 2021, sendo igualmente remetido o Relatório preliminar daquela fase (elaborado pelo júri do procedimento, a 29 de julho de 2021) (vd. o ponto 2.1.1.).

<sup>114</sup> Conforme o seu despacho de concordância datado de 14 de maio de 2021, lavrado na aludida Informação n.º INF/1002/2021, de 14 de maio, com o consequente envio à consideração do então Vice-Presidente, o qual, na mesma Informação, lavrou o seu despacho de concordância, aprovação e autorização, a 8 de junho de 2021 (vd. o ponto 2.1.1.).

<sup>115</sup> *Vide* a Informação n.º INF/1784/2021 de 19 de agosto da Direção de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública, onde foi lavrado o despacho de concordância da identificada Diretora Regional, datado de 23 de agosto de 2021, com o consequente envio para submissão à consideração do Secretário Regional das Finanças, o qual, por despacho datado de 24 de agosto de 2021, concordou, aprovou e autorizou o seu teor (vd. o ponto 2.1.1.).

<sup>116</sup> A consideração, neste âmbito, da infração tipificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC (no excerto atinente à “(...) **violação das normas sobre (...) autorização (...) de despesas públicas ou de compromissos.**”) foi afastada dado que o incumprimento do princípio (regra) da legalidade ao nível da autorização da despesa deste contrato é uma consequência (e não uma infração autónoma ou independente) do desrespeito prévio pelo mencionado artigo 165.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos cujo tipo sancionatório encontra acolhimento na alínea l, do n.º 1, do artigo 65.º da LOPTC (“(...) **violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública (...)**”)

A culpa dos agentes, salvo a infração financeira prevista no artigo 60.º da citada Lei, que exige o dolo, basta-se com a evidenciação da negligência (*vide* os artigos 64.º n.º 2 e 65.º n.ºs 4 e 5 da invocada Lei).

Ora, após a entrada em vigor da Lei n.º 20/2015 de 9 de março, que operou a 9.ª alteração à LOPTC, ao regime substantivo da responsabilidade financeira sancionatória aplica-se, expressa e subsidiariamente, o disposto nos Títulos I e II da Parte Geral do Código Penal, nomeadamente os conceitos de dolo, negligência e respetivas causas de exclusão, conforme dispõe o artigo 67.º n.º 4 da LOPTC.

Nos termos do artigo 15.º do Código Penal, age com negligência quem, violando objetivamente a Lei, não proceder com o cuidado a que, segundo as circunstâncias, está obrigado e de que é capaz, prevendo o referenciado artigo duas formas de negligência, a consciente (em que o agente prevê a realização da infração, mas confiando que esta se não realizará) e a inconsciente (em que o agente não prevê a realização do ilícito tendo possibilidade de a prever).

Haverá responsabilização financeira dos decisores que não tenham “(...) **ouvido as estações competentes ou, quando esclarecido por estas em conformidade com as leis, hajam adotado resolução diferente**”, sendo responsabilizados aqueles “(...) **que nas suas informações (...) não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.**”, nos termos do disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 61.º da LOPTC e dos n.ºs 1 e 3 do artigo 36.º do Decreto n.º 22257 de 25 de fevereiro de 1933 *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC.

Ora, da documentação analisada, antes referida<sup>117</sup>, resulta que aqueles membros do Governo Regional se limitaram a concordar, aprovar e autorizar nos exatos termos expostos e propostos nas informações internas da Direção de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública da Direção Regional do Património, a qual constituía, à data, a “**estação competente**” para prestar o apoio técnico especializado no âmbito daquela matéria de contratação pública. Isto, por estar legal e tecnicamente habilitada e ter o dever legal de esclarecer, informar ou aconselhar aqueles decisores dispondo para tal de capacidade autónoma de análise e pronúncia, dado que:

- a) àquela Direção Regional competia “(...) **executar e controlar as ações necessárias (...) para assegurar o aprovisionamento de bens e serviços aos organismos da administração direta da Região (...)**”<sup>118</sup>;

---

<sup>117</sup> Vd. as anteriores notas de rodapé n.ºs 110 e 113 a 115.

<sup>118</sup> Nos termos do n.º 1 do artigo 2.º da respetiva orgânica (cf. o Anexo A do Decreto Regulamentar Regional n.º 42/2020/M de 4 de novembro, que alterou o Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2020/M de 17 de janeiro).

Neste sentido, *vide* igualmente o artigo 15.º n.º 1 do citado Decreto Regulamentar Regional que determina a respetiva missão, bem como o n.º 2 de onde resulta que é dirigida por um diretor regional, cargo de direção superior de 1.º grau (vd. ainda o n.º 1 do artigo 4.º da respetiva orgânica), a quem compete:

a) Coordenar e orientar a ação dos diversos serviços da Direção Regional, nos domínios da gestão do património da Administração Pública [cf. a alínea a)];

b) Apoiar o Vice-Presidente do Governo na definição, execução e controlo de todas as medidas respeitantes ao património da Região [vd. a alínea b)].

- b) era atribuição específica da identificada Direção de Serviços<sup>119</sup> assegurar e organizar os processos de contratação pública de bens e serviços necessários à atividade da Direção Regional, bem como elaborar os relatórios ou emitir os pareceres solicitados no domínio das suas competências especializadas<sup>120</sup>.

Nestes termos, o regime de exclusão da imputação legal de responsabilidade financeira atualmente consagrado para os membros do Governo, neste caso do Governo Regional, consagrada no n.º 2 do artigo 61.º aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, ambos da LOPTC, e que se veio de caracterizar, tem-se por aplicável nesta situação.

Com efeito, foram proferidas informações internas prévias:

-uma, justificativa da contratação em análise, de onde constavam as peças concursais às quais se apontam as assinaladas ilegalidades, para aprovação pelo órgão competente para a decisão de contratar, a qual consubstancia o único documento prévio de suporte da referida contratação;

-e outra, aquando do relatório final da fase de qualificação, as quais são aptas a afastar a responsabilidade financeira indiciada, até porque existe um nexo de causalidade entre a intervenção daquela **“estação competente”** e o conteúdo dos citados atos decisórios, justificativa da não responsabilização financeira daqueles decisores, atento:

- o seu teor: porque consubstanciam propostas onde se identifica e trata a matéria relativa aos atos que são considerados ilegais e que consubstanciam a infração financeira; e

---

<sup>119</sup> Prevista na alínea a) do artigo 2.º da citada Portaria n.º 746/2020 (publicada no JORAM, I série, n.º 215, de 13 de novembro, entretanto alterada e revogada pela Portaria n.º 179/2022 de 30 de março), cujas atribuições a seguir mencionadas se encontram elencadas no n.º 1 e nas alíneas a), b) e n) do n.º 2 do artigo 3.º.

<sup>120</sup> Note-se que este entendimento se mantém apesar de o mencionado Decreto Regulamentar Regional n.º 6/2020/M de 17 de janeiro, que aprovou a orgânica da então Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, ter previsto, na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º, enquanto serviço integrante daquele departamento, o Gabinete do Vice-Presidente, o qual, nos termos do n.º 2 e do n.º 1 do artigo 8.º, tinha por missão coadjuvar o Vice-Presidente no exercício das suas funções, assegurando os apoios técnico, jurídico e financeiro [vd. a alínea a) do n.º 3].

A respetiva organização interna foi aprovada pela Portaria n.º 125/2020 de 14 de abril (publicada no JORAM, I série, n.º 67, aditada pela Portaria n.º 13/2021 de 25 de janeiro, e revogada pela Portaria n.º 942/2021 de 29 de dezembro), e compreendia o Gabinete Jurídico [cf. a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º], o qual funcionava na direta dependência do Gabinete e do Vice-Presidente do Governo, nos termos do n.º 3.

Sendo um serviço de consulta e apoio jurídico, de acordo com o n.º 1 do artigo 5.º, tinha por atribuições, nos termos das alíneas a), b) e e) do n.º 2, respetivamente:

- Elaborar estudos jurídicos e emitir pareceres em matéria de natureza jurídica;
- Proceder à verificação dos atos e contratos que lhe sejam submetidos;
- Analisar, dar parecer e assegurar a instrução dos processos de contratação pública que lhe sejam submetidos.

Com a publicação do citado Decreto Regulamentar Regional n.º 9/2021/M de 27 de agosto, que aprovou a nova orgânica e funcionamento do XIII Governo Regional da Madeira, foi integrada na sua composição, em substituição da Vice-Presidência do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares, a Secretaria Regional das Finanças, tendo, no entanto, tal diploma efeitos reportados a 16 de agosto de 2021 (cf. o n.º 1 do artigo 23.º).

A orgânica da Secretaria Regional das Finanças aprovada pelo Decreto Regulamentar Regional n.º 13/2021/M de 16 de novembro, já fora do âmbito desta ação, e a respetiva estrutura nuclear fixada pela Portaria n.º 942/2021 de 29 de dezembro (publicada no JORAM, I série, n.º 236, 4.º suplemento), manteve o Gabinete Jurídico na direta dependência do Gabinete do Secretário Regional das Finanças (vd. o n.º 3 do artigo 2.º). Sendo que, no n.º 1 do artigo 27.º do aludido Decreto Regulamentar Regional, ficou consagrado que, até à aprovação da organização interna dos serviços do Gabinete do Secretário Regional das Finanças, se mantinha em vigor a citada Portaria n.º 125/2020 (que aprovou a organização interna do Gabinete da Vice-Presidência).



- a sua origem: ambas provenientes da Direção de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública da Direção Regional do Património, que possuía atribuições especializadas, legalmente consagradas, na matéria que interessava à decisão final, conforme antes exposto.

Assim, os identificados membros do Governo Regional, em concreto, o ex-Vice-Presidente do Governo Regional e dos Assuntos Parlamentares e o Secretário Regional das Finanças, apesar de se enquadrarem na figura de “*agentes da ação*”, enquanto decisores, nos termos do n.º 1 do artigo 61.º da LOPTC, beneficiam, neste caso, de uma exclusão de responsabilização, ou, em rigor, de uma falta de tipicidade de ilícito (pela verificação de uma causa de justificação, de um tipo justificador), em virtude da intervenção da “*estação competente*” (prevista nos n.ºs 2 e 4 do citado artigo 61.º).

**Os responsáveis da “estação”** são chamados ao processo por força do dever legal de exercer a respetiva competência conforme mencionado.

Resulta, assim, que a infração financeira sancionatória apurada, decorrente da aplicação da alínea I) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, é objetiva e subjetivamente imputável, em sede de responsabilidade financeira<sup>121</sup>, ao abrigo do disposto do n.º 4 do artigo 61.º do mesmo diploma:

- Ao ex-Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública, da Direção Regional do Património, Fernando dos Prazeres Joaquim Peres, que em documentos internos propôs, a par do lançamento do procedimento adjudicatório tendente à contratação em análise, a aprovação das peças concursais em desrespeito das pertinentes normas do CCP<sup>122</sup> (vd. os pontos 2.1. a 2.3.) e a aprovação do relatório final da fase de qualificação, e
- À Diretora Regional do Património, Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro, que, por despachos apostos naqueles documentos internos, concordou com o teor proposto das peças do procedimento apesar das supracitadas ilegalidades e com a proposta de aprovação do relatório de qualificação e subseqüentemente os remeteu para aprovação.

---

<sup>121</sup> A efetivar através da aplicação de multa, que tem como limite mínimo o montante correspondente a 25 unidades de conta (UC) e como limite máximo o correspondente a 180 UC.

Anota-se que, de harmonia com o Regulamento das Custas Processuais, publicado em anexo ao Decreto-Lei n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, a UC é a quantia monetária equivalente a um quarto do valor do Indexante de apoios sociais, vigente em dezembro do ano anterior, arredondado à unidade euro, atualizável anualmente com base na taxa de atualização daquele indexante. Todavia, nos termos do artigo 132.º da Lei n.º 24-D/2022 de 30 de dezembro, relativo ao valor das custas processuais para 2023, e à semelhança do ocorrido em exercícios orçamentais precedentes desde 2010, foi suspensa a atualização automática da UC, mantendo-se em vigor o valor vigente em 2022, ou seja, 102,00€.

O pagamento da multa pelo valor mínimo opera a extinção do procedimento tendente à efetivação de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos do artigo 69.º n.º 2 al. d) da LOPTC.

<sup>122</sup> Quando, para mais, no âmbito do Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTTC (Processo n.º 01/19-Aud/FP), relativo à *Auditoria para o apuramento de responsabilidades financeiras indicadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o contrato de aquisição, em aluguer operacional, de equipamentos de impressão e de serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira*, já lhe tinha sido, nos termos do artigo 61.º n.º 4 aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º, ambos da LOPTC, imputada responsabilidade, na qualidade de Chefe de Divisão de Gestão e Contratação Pública da Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados, por “(...) **em documento interno, propôs o lançamento do procedimento adjudicatório tendente à contratação da prestação de serviços e a aprovação das peças concursais, as quais não respeitaram o CCP (...)**” (vd. o ponto 3.3. daquele Relatório), a qual foi, no entanto, relevada, conforme resulta do n.º 2 das Determinações finais (vd. o ponto 4 do Relatório) (vd. ainda o ponto 2.2. deste documento).



## 2.5. Apreciação das alegações produzidas em sede de audiência prévia ou contraditório

Tal como mencionado no antecedente ponto 1.4., os responsáveis identificados, ouvidos nos termos do artigo 13.º da LOPTC para efeitos de exercício do contraditório, apresentaram as suas alegações, as quais constam na íntegra do Anexo II, nada tendo alegado, nesse âmbito, o ex-Vice-Presidente do Governo Regional e o Secretário Regional das Finanças.

Dado que as alegações apresentadas foram produzidas de modo individual e com distinto conteúdo, serão aqui objeto de análise em separado, mediante a reprodução parcial e sintetizada da argumentação desenvolvida por cada visado, acompanhadas da análise que juridicamente mereçam.

### A. ALEGAÇÕES APRESENTADAS PELA DIRETORA REGIONAL DO PATRIMÓNIO

A Diretora Regional do Património inicia a sua pronúncia ou defesa, tecendo algumas considerações prévias, nomeadamente que *“(à) data dos factos (...) exercia (e ainda exerce) o cargo de Diretora Regional do Património.”* e que, naquele âmbito, *“[a] sua análise cingiu-se às informações internas prévias, uma, justificativa da contratação em análise, de onde constavam as peças concursais, para aprovação pelo órgão competente para a decisão de contratar, a qual consubstancia o único documento prévio de suporte da referida contratação, e outra, aquando do relatório final da fase de qualificação.”*

Invoca que *“[e]ssas informações, bem como as peças concursais foram preparadas pelo Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública.”*, que é *“(...) licenciado em Direito.”* e *“(...) detentor de um vasto currículo profissional na área do Direito, e detém igualmente vasta experiência no exercício de funções públicas em cargos de chefia.”*

Por sua vez, *“(...) a contraditada é licenciada em gestão.”*, detendo um *“(...) vasto currículo profissional e experiência no exercício de cargos públicos.”*, cujos “(...) conhecimentos jurídicos (...) foram-se aprimorando com a experiência profissional no cargo.”

Mais salientou que, *“(...) na tomada das suas decisões, procura sempre assessorar-se junto dos quadros da Direção Regional dotados de capacidade técnico-jurídica consolidada.”*, os quais *“(...) são, sem dúvida, importantes ferramentas de apoio às decisões que devem ser tomadas pela Diretora Regional.”*, confiando *“(...) que os seus quadros prestem o melhor apoio técnico-jurídico.”*, pelo que “(...) não pode deixar de concluir que, no exercício do seu cargo, desempenhou as suas funções com o zelo, diligência e cuidado exigidos a um gestor público.”

Quanto a esta questão, reiteramos *in totum* o entendimento proferido no ponto 2.4. antecedente, sendo certo que, tal como evidenciado no ponto 1.3.<sup>123</sup>, a orientação e a gestão da Direção Regional do Património é atribuída ao respetivo Diretor Regional, a quem compete coordenar e orientar corretamente a ação dos seus diversos serviços no domínio da gestão do património da Administração Pública.

Trazendo de novo à colação o teor do já invocado Relatório n.º 3/2019-Audit./1.ª Secção, refira-se que, *“(...) com exceção das informações/pareceres que, nos termos do n.º 2 do art.º 61.º da LOPTC,*

---

<sup>123</sup> Vd. ainda a nota de rodapé n.º 118 do ponto 2.4.

*sejam suscetíveis de afastar a imputação da responsabilidade financeira, a confiança depositada pelos responsáveis nos pareceres/informações facultados (...) poderá apenas ser valorada em sede de determinação da medida da pena (de multa) a aplicar como uma atenuante especial (cf. art.ºs 71.º e 72.º do Código Penal), atenta, por equiparação, a jurisprudência da 3.ª Secção do TdC incidente sobre a relevância de tais pareceres e informações no quadro de processos decisórios (...).<sup>124</sup>”.*

Assim sendo, “(...) como é jurisprudência uniforme do Plenário da 3ª Secção, quem repousa na passividade ou nas informações dos Técnicos para se justificar de decisões ilegais esquece que a boa gestão dos dinheiros públicos não se compatibiliza com argumentários de impreparação técnica para o exercício de tais funções. (...). A impreparação dos responsáveis pela gestão e administração pública não pode nem deve ser argumento excludente da responsabilidade das suas decisões.”<sup>125</sup>, ainda que, neste âmbito, a sua função fosse a de esclarecer, informar ou aconselhar aqueles que eram os decisores ou agentes da ação, aos quais submeteu à consideração, para aprovação, os citados documentos.

De um outro prisma, sob a égide da “*apreciação dos fundamentos que motivam a responsabilidade financeira*”, a referida responsável reitera que foi “(...) com base no vertidos nas referidas informações internas e peças concursais que (...) tomou a sua decisão.”, não obstante ter “(...) plena noção de que, no exercício das suas funções de gestão pública, tem de ter o mínimo de conhecimento das matérias sobre as quais irá tomar decisões.”.

Em sua defesa alega que “[u]m gestor público sem formação jurídica pode desempenhar as suas funções de forma eficiente e eficaz, desde que disponha de acesso a recursos e assessoria jurídica adequada.”, não sendo, por isso, a formação jurídica “(...) um requisito obrigatório.”.

Reconhece que “[o] Código dos Contratos Públicos (CCP) e as normas jurídicas nele materializadas nem sempre são de fácil interpretação, pois são ricas em conceito [sic] indeterminados (...)”, sendo “(...) alguns desses procedimentos (...) muito técnicos e complexos”, tais como os concursos limitados. Acresce que “(...) a fixação de requisitos mínimos, previstos no art.º 165.º, n.º 1 do CCP, é discricionária”, mas “(...) limitada, entre outros, aos princípios da proporcionalidade e da concorrência”, os quais “(...) não são de fácil interpretação e compreensão para quem não tenha formação ou sensibilidade jurídica.”.

Defende que “[a] interpretação jurídica é um processo complexo e subjetivo e que requer habilidades analíticas de um jurista.”, não sendo “(...) de estranhar que (...) se tenha socorrido do apoio técnico-jurídico do seu Diretor de Serviços.” e “(...) confiado nas informações internas prévias e nas peças concursais preparadas pelo Diretor de Serviços.”, uma vez que “(...) era a pessoa que teria os conhecimentos necessários para interpretar normas legais e princípios da contratação pública.”, de modo a garantir “(...) a conformidade legal das decisões que fossem tomadas pela contraditada.”.

---

<sup>124</sup> “Ilustrada nas Sentenças n.ºs 5/2010 de 30.04 (proferida no proc. n.º 8-JFR/2009 [sic]), 4/2010 de 31.03 (proferida no proc. n.º 2 JC/2009 – 3.ª Secção), 3/2010 de 19.03 (proferida no proc. n.º 10-JRF/2009) e Ac. da 3.ª Secção n.º 1/2010 de 21.01.2010 (proferido no RO n.º 9-JFR/2009 [sic], no âmbito do proc. n.º 4-JFR/2008 [sic]).” (vide a p. 84 do Relatório).

<sup>125</sup> Pelo que “[h]á muito que este Tribunal e o Plenário da 3.ª Secção vem sustentando tal entendimento, como se evidencia, entre outros, dos Acórdãos n.ºs 02/07 de 16.05.07, in Rev. Tribunal de Contas, n.º 48; n.º 03/07 de 27.06.07 in www.tcontas.pt e n.º 02/08 de 13.03.08 in Rev. Tribunal de Contas, n.º 49.”.

Previamente, é sempre útil aos tribunais e sobretudo ao Direito que a Administração Pública não entenda o ordenamento jurídico como algo resultante de “meras” subjetividade e habilidades, atento o teor normativo do artigo 9.º do Código Civil, comando jurídico este que impõe ao intérprete das leis a maior objetividade e justificação humanamente possíveis.

Ora, *“se a lei é de difícil interpretação, então (o intérprete e o agente) deve redobrar o seu cuidado antes de atuar, empreendendo todas as diligências necessárias, e de que é capaz, para apurar o verdadeiro sentido da norma à luz da qual pode e deve agir.”*<sup>126</sup>, pelo que, inversamente ao alegado, exige-se do responsável máximo do serviço um reforçado dever legal de esclarecer, informar ou aconselhar, nas suas informações para os membros do Governo Regional, os assuntos compreendidos no elenco das atribuições normativamente determinadas daquela Direção Regional.

Até porque já tinha sido recomendado pelo TContas<sup>127</sup> à entidade que dirige, e em reiteração das recomendações que tinham sido proferidas aquando da concessão do visto prévio<sup>128</sup>, que sempre que recorresse ao concurso limitado por prévia qualificação tivesse *“(…) em conta que este procedimento também veda, no art.º 165.º n.º 1 do CCP, que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial”*, conforme mais bem descrito no ponto 2.2. antecedente (*vide* também o ponto 2.4.).

Mais invoca que *«(…) este Tribunal tem caracterizado a figura da “estação competente”, como “[…] um indivíduo ou um serviço de apoio que (i) possa e (ii) deva, efetivamente, esclarecer ou aconselhar o decisor»*, sendo *“(…) manifesto que o citado Diretor de Serviços cabia na tal figura que possa e deva, efetivamente, esclarecer ou aconselhar o decisor (no caso, a Diretora Regional).”*. Não é, no entanto, aplicável, *in casu*, o regime de exclusão da imputação legal de responsabilidade financeira atualmente consagrado para os membros do Governo, neste caso, do Governo Regional, tal como decorre do quadro fixado no n.º 2 do artigo 61.º da LOPTC, antes explanado no ponto 2.4..

Insiste que, *“(…) embora (….) tenha avaliado as informações e peças submetidas à sua consideração com a ponderação e cuidado exigidos a um responsável medianamente prudente, avisado e cauteloso, (….) desconhecia que delas pudessem resultar consequências tão graves.”*, pelo que *“(…) apela à compreensão do douto Tribunal pela concordância manifestada nas informações e peças do procedimento submetidas à sua consideração.”*, até porque atuou *“(…) em conformidade com o entendimento jurídico emitido (….)”*.

Conclui, nesse seguimento, que *“(…) está ciente da importância da implementação de novos procedimentos junto da Direção Regional, de forma a reduzir a probabilidade de ocorrência de erros e irregularidades nos procedimentos.”*, pretendendo *“(…) implementar a verificação interna por pelo menos dois juristas de todas as informações e documentos atinentes aos procedimentos concursais que de futuro se venham a encetar.”*

---

<sup>126</sup> Vd. o Despacho n.º 12 099/2012 proferido pelo então Juiz Conselheiro da SRMTC a 30 de julho, no âmbito da *“Auditoria orientada para a assunção, pelas autarquias, de encargos com serviços de advocacia/consultadoria jurídica relacionados com ações desenvolvidas pelo TdC”*, publicado no DR, II série, n.º 178, de 13 de setembro.

<sup>127</sup> No âmbito do citado Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC (vd. o ponto 1.4.).

<sup>128</sup> Através da mencionada Decisão n.º 1/FP/2018.

Prosseguindo, contesta a “(...) manifesta falta de fundamentação da eventual responsabilidade sancionatório [sic] (...)” pelo que se impõe considerar “(...) excluída uma eventual atuação dolosa, por erro sobre as circunstâncias ou sobre ilicitude do facto, previstos nos artigos 16.º e 17.º do CP, aplicáveis subsidiariamente (...).”<sup>129</sup>.

Advoga que da “(...) factualidade dada como provada nos autos não resulta o dolo da contraditada, nem na modalidade de dolo eventual, isto porque, não consideramos que tenha resultado demonstrado que a mesma tenha previsto a ilicitude do que lhe é imputado e conseqüentemente se tenha conformado com a sua eventual ocorrência.”.

Insiste ainda que “[q]uanto à verificação de uma alegada conduta negligente é, igualmente, perspicuo que a mesma não poderá proceder, por força da existência de um erro sobre a ilicitude, conforme decorre do art.º 17.º do CP.”.

Conclui, por isso, que “(...) a informação prestada à contraditada, pelo Diretor de Serviços, não lhe permitiu extrair conhecimento do ilícito que lhe é imputado.”, dado que “(...) era uma pessoa preparada e experiente na área do Direito (no qual é licenciado) e no cargo que exercia, pelo que era pessoa mais que apta a esclarecer a contraditada sobre as decisões administrativas a serem tomadas.”, pelo que “(...) deverá ser aplicado favoravelmente o art.º 17.º do CP, uma vez que a falta de consciência da ilicitude não resultou, aqui, da falta de cuidado e preocupação da contraditada quanto ao assunto em questão.”. “Por conseguinte, (...) o erro não lhe é censurável.”.

Cabe lembrar que, por força do n.º 4 do artigo 67.º da LOPTC, ao regime substantivo da responsabilidade financeira aplica-se, subsidiariamente, o disposto nos Títulos I e II da Parte Geral do Código Penal, e que, no Direito penal, é habitualmente feita a distinção doutrinária entre as “**causas de exclusão da ilicitude**” (as quais afastam a ilicitude do facto, que passa, face à verificação daquelas circunstâncias, a facto lícito e não punível) e as “**causas de exclusão da culpa**”, em que, apesar de o facto se manter típico e ilícito, é removida a culpa do agente, porque a conduta do ilícito-típico não é, afinal, jurídico-eticamente censurável.

Ora, nesta matéria comanda o teor do n.º 1 do artigo 17.º do Código Penal invocado, que determina que ainda que tenha incorrido em erro, esse engano só exclui a culpa se o eventual erro “**não lhe for censurável**”; pelo que a culpa apenas é afastada nas situações de erro não censurável sobre a ilicitude. Mas há mais: o eventual erro sobre a ilicitude só releva quando a atuação ilícita for dolosa; ora, aqui ela apresenta-se como sendo negligente.

---

<sup>129</sup> Dispõe o n.º 1 do artigo 16.º do Código Penal que “(o) erro sobre elementos de facto ou de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da licitude do facto, exclui o dolo.”, dispondo o n.º 2 que “(o) preceituado no número anterior abrange o erro sobre um estado de coisas que, a existir, excluiria a ilicitude do facto ou a culpa do agente.”, ficando “(...) ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais.”, nos termos do n.º 3.

Determina o artigo 17.º do citado Código que “1. Age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.”, dispondo o n.º 2 que “(s)e o erro lhe for censurável, o agente é punido com a pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada.”.

Vide, sobre esta matéria, a nota de rodapé n.º 25 (ponto 20, alínea A.2, do ponto II.2, pág. 15) da Sentença n.º 2/2021 de 7 de outubro da SRATC (Processo n.º 1/2021-JRF-SRATC) (disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Sentencas/sratc/Documents/2021/st002-2021-sratc.pdf>).

O que significa que o artigo 17.º do C.P. não é aqui aplicável (cf. assim Ac. STJ de 29-05-1991, *in A.J.* 19; Duarte R. Nunes, *Curso de D. Penal*, Tomo I, Gestlegal, 2021, pp. 469 ss; M. Simas Santos e M. Leal-Henriques, *C.P. Anotado*, Vol. I, 4.ª ed., p. 262).

Os responsáveis públicos, no exercício das suas funções, estão vinculados a observar escrupulosamente as normas legais e regulamentares aplicáveis aos atos por si praticados ou pelos órgãos a que pertencem, em decorrência do princípio da legalidade aplicável a toda a atividade administrativa<sup>130</sup>. No entanto, a dirigente da citada “*estação competente*” não prestou o correto apoio técnico especializado no âmbito daquela matéria de contratação pública, apesar de estar legal e tecnicamente habilitada e de ter o dever legal, com referência a um padrão de um responsável medianamente diligente, informado e cuidadoso, de esclarecer, informar e aconselhar os decisores, tal como mais bem explanado no antecedente ponto 2.4. (*vide* ainda os pontos 2.1.2, 2.2. e 2.3.).

E, neste ponto, ainda antes da verificação da factualidade em análise, que ocorreu em 2021, já o TContas tinha recomendado àquela Direção Regional, no âmbito de um outro procedimento pré-contratual, conforme antes mencionado, que salvaguardasse o disposto no n.º 1 do artigo 165.º do CCP na parte em que veda a desproporcionalidade e o desajustamento dos requisitos mínimos de capacidade técnica fixados no âmbito de um concurso limitado por prévia qualificação, de modo a não reduzir o universo concorrencial.

Reitera-se que, estando assente que a responsabilidade financeira em geral resulta da prática juridicamente culposa ou juridicamente criticável de uma infração financeira – a título de negligência ou de dolo<sup>131</sup> – como tal definida no artigo 65.º da LOPTC, é igualmente notório, ao contrário do que se infere das alegações da visada, que não estará em causa uma ocorrência não ponderável, independente dos cuidados que o seu autor possa imprimir à respetiva conduta funcional.

Não descurando que o juízo (de censurabilidade jurídica) inerente à culpa é um requisito essencial da responsabilidade financeira do agente, nos termos do n.º 5 do artigo 61.º, aplicável à responsabilidade sancionatória *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, os factos que a caracterizam estão devidamente expostos, documentados e baseados nas circunstâncias de desempenho da contraditada.

De onde se retira que a factualidade descrita e acabada de analisar indicia claramente que a visada, quando agiu ilicitamente, fê-lo, no mínimo, com culpa na modalidade de negligência inconsciente.

Por último, solicita-se a relevação desta responsabilidade por infração financeira, “[c]onsiderando, por hipótese e cautela de patrocínio, que existe culpa (...)”, “(...) por estarem preenchidos todos os pressupostos legais para este efeito, previstos no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC (...)”, a saber:

- \_ “Primeiro, porque o grau de culpa da contraditada nunca poderá exceder a negligência.”;
- \_ “Segundo, porque consideramos que a contraditada não foi alvo de recomendações anteriores pelo Tribunal de Contas ou por qualquer outro órgão de controlo interno.”;
- \_ “E finalmente, a contraditada nunca foi alvo de censura no cargo que atualmente exerce.”, até porque “(...) no âmbito do Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC (Processo n.º 01/19-Aud/FP) (...) a contraditada

---

<sup>130</sup> Constante dos artigos 266.º n.º 2 da Constituição da República Portuguesa e 3.º n.º 1 do Código do Procedimento Administrativo.

<sup>131</sup> Cf. J. FARIA COSTA, *Direito Penal*, I.N., Lisboa, 2017, págs. 402, 413 e 418.

*não foi alvo direto de recomendações nem foi identificada como responsável por qualquer ilícito enquanto Diretora Regional do Património.”.*

No que concerne à solicitação de relevação da responsabilidade financeira sancionatória, cumpre notar que tal mecanismo, previsto no artigo 65.º n.º 9 da LOPTC, constitui uma competência de “*exercício não vinculativo*”<sup>132</sup>, como resulta do termo “*podem*”.

No caso concreto e no tocante ao segundo dos pressupostos exigidos, previsto na alínea b) do cit. n.º 9, constata-se que existe, em relação àquela Direção Regional, uma recomendação anterior do Tribunal de Contas, conforme antes mencionado, no sentido de evitar que, no futuro, fossem praticadas ilegalidades análogas às indicadas neste relatório, tal como atestado nos anteriores pontos 2.2. e 2.4.

Pelo que não procede esta pretensão da responsável.

Quanto à solicitação da “[*d*]/*dispensa de pena*”<sup>133</sup> e da “*atenuação da pena*”<sup>134</sup>, também não procede, porque, ao contrário do instituto da relevação da indiciada responsabilidade por infração financeira antes descrito, estes institutos apenas podem ser utilizados em sede própria, i.e., no âmbito de um eventual processo de julgamento de responsabilidade financeira tal como previsto no n.º 3 do artigo 58.º da LOPTC.

## B. PRONÚNCIA DO EX-DIRETOR DE SERVIÇOS DE GESTÃO ADMINISTRATIVA E CONTRATAÇÃO PÚBLICA

### B.1 QUANTO ÀS EXIGÊNCIAS PLASMADAS NAS ALÍNEAS a) e b) DO ARTIGO 12.º DO PROGRAMA DO PROCEDIMENTO

Advoga este contraditado que, no relato, a “*(...) descrição da situação de facto que se subsume às exigências plasmadas nas alíneas a) e b) do artigo 12.º do programa do procedimento*”, que exigem a evidência de experiência na prestação de serviços “*a) (...) através da celebração de pelo menos 1 (um) contrato de serviços similares, em Portugal (...)*” e “*b) (...) através da celebração de pelo menos 3 (três) contratos de serviços similares, em Portugal (...)*” são reconduzidas à expressão de que “*(i) as prestações de serviços de objeto similar posto a concurso tivessem de ter sido exclusivamente executadas em Portugal*”.

---

<sup>132</sup> Neste sentido, *vide* o Relatório n.º 1/2021-ARF-1.ª Secção, aprovado a 16 de fevereiro (disponível em <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosApuramentoResponsabilidades/Documents/2021/arf-dgtc-rel001-2021-1s.pdf>).

<sup>133</sup> Invoca que, de acordo com o preceituado no n.º 8 do artigo 65.º da LOPTC, «*(...) o requisito de “não haver lugar a reposição” encontra-se verificado, atento o facto de a conduta da contraditada não ser subsumível a infração financeira de natureza reintegratória, que poderia ter como consequência a condenação da mesma à reposição das importâncias abrangidas pela infração, nos termos do art.º 59º, n.º 1, da LOPTC.*», sendo a “*(...) culpa (já amplamente discorrido no articulado) (...) diminuta (...)*”.

Refere ainda que “*(n)os termos do art.º 74.º do CP, há lugar à dispensa de pena quando: a) a ilicitude do facto e a culpa do agente forem diminutas; b) o dano tiver sido reparado; e c) à dispensa de pena se não opuserem razões de prevenção.*”.

<sup>134</sup> A qual «*(...) pode ser determinada “quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa”, caso em que os limites máximo e mínimo da infração são reduzidos a “metade”. — cf. nº 7 do art.º 65º da LOPTC*», atendendo a que “*(...) temos uma baixa intensidade da negligência culposa.*” e “*(...) ao circunstancialismo invocado pela contraditada, afigura-se adequada a imposição de multa, o que, reiteramos, só se admite por mera cautela de patrocínio, mas pelo limite mínimo.*”.



Realça, por isso, que “[c]ontrariamente ao constante do Relato, não era exigido que os contratos tivessem sido exclusivamente executados em Portugal, mas sim que fossem celebrados em Portugal.”, pelo que “(...) existe uma interpretação errada dos factos e, logo, uma apreciação errónea dos mesmos (...)”.

Importa reter que a factualidade dada por assente, no anterior ponto 2.1.1., se encontra provada por força de uma decisão (organicamente) jurisdicional transitada em julgado, *in casu* o citado Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL.

Pelo que, nesta sede, esse elenco de factos, tal como se encontra reproduzido, não pode ser contestado, tal como não o pode ser a decisão confirmada, na parte em que os seus fundamentos em matéria de direito são coincidentes com os do citado Acórdão, onde se insere precisamente a apreciação efetuada quanto à ilegalidade de tais requisitos, tal como explanado nos antecedentes pontos 2.1.2., 2.2. e 2.3.

Prosseguindo, alega ainda aquele contraditado que “[a] definição espacial / territorial exigida era reconduzida ao ordenamento jurídico e respetiva legislação aplicável – Portuguesa – e não que toda a execução contratual fosse efetuada em Portugal.”<sup>135</sup>, resultando igualmente da factualidade dada por provada, constante da alínea n) do referido ponto<sup>136</sup>, onde foi reproduzida a resposta da Direção Regional do Património quando questionada em sede de fiscalização prévia, que “[a] experiência dos concorrentes em prestações similares noutros países, que não Portugal, não permitiria assim à entidade adjudicante aferir se os concorrentes conhecem as especificidades do mercado nacional (...)”, sendo que tais especificidades são “[...] não só práticas, como também legais, sendo essencial o conhecimento e correta aplicação da legislação portuguesa ao objeto contratual, e a tudo o que se mostra indireta ou acessoriamente necessário ao respetivo cumprimento (...)”.

Não obstante o então alegado, que o visado volta a invocar, atestou-se no aludido Acórdão que “(...) a fundamentação avançada não diz respeito ao mercado português, mas às debilidades apontadas (...) à economia portuguesa (...), não tendo por isso relação com as eventuais particularidades do mercado em si.”, “[q]ue, na verdade, não existem (...). Questões como especificidades relativas a transportes, infraestruturas, burocracias ou prazo de entrega não têm qualquer sentido num mercado profundamente integrado como o europeu. Não estão, nem poderiam estar, justificadas.”<sup>137</sup>.

Mais se determinou no Acórdão que “[o] mesmo se diga das questões jurídicas. Mais uma vez: não há especialidades a este propósito do mercado português. De facto, no que diz respeito à contratação pública, o Código da Contratação Pública transpõe diretivas comunitárias, o que confere a este mercado específico uma grande uniformidade jurídica na UE.” e “[n]o âmbito privado, os regimes comerciais são já em grande parte transposições de diretivas comunitárias e, em termos civis, o

---

<sup>135</sup> Esclarecendo que “(e)ra importante saber se as regras contratuais aplicadas a esses contratos eram subsumíveis ao ordenamento jurídico português e, nessa medida, evidenciadoras do mérito desses contratos passível de ser reconhecido e validado como resultado da experiência que se pretendia ver comprovada.”.

<sup>136</sup> Cf. o ponto 2.1.1. antecedente.

<sup>137</sup> Vd. os n.ºs 63 e 64 do ponto 2.2. (§2) do dito Acórdão.



*Código Civil português não consagra no âmbito contratual disposições muito diversas das dos restantes códigos civis europeus nesta área do ordenamento.”<sup>138</sup>.*

Conclui o responsável, neste âmbito, que “[n]ota-se que tal requisito não tem por efeito tornar impossível, nem extremamente difícil, que entidades nacionais e estrangeiras (considerando, desde logo, a liberdade de prestação de serviços na União Europeia) concorressem ao procedimento (...)”, até porque “(...) nos termos dos artigos 168.º, n.º 4 e 179.º, n.º 2, ambos do Código do [sic] Contrato [sic] Públicos (CCP), admite-se que os candidatos possam invocar a capacidade técnica de terceiros para preencher esses requisitos (...)”<sup>139</sup>, pelo que “(...) tal exigência era passível de ser suprida com recurso a terceiro e que se reconduzia à celebração dos contratos em Portugal e não que toda a sua execução ocorresse exclusivamente em Portugal.”

Ora, não pode ser validamente alegado, *in casu*, que “[o] estabelecimento de uma fasquia de exigência técnica que afasta da adjudicação quem não obedeça a esse grau mínimo de exigência – naturalmente um fator em si de limitação da concorrência – está, ainda assim, em linha com um critério de necessidade e adequação face à natureza das prestações contratuais a adjudicar e, nessa medida, em respeito pelos princípios da concorrência e da proporcionalidade.”, dado que “[e]ste requisito mínimo de capacidade técnica destina-se a aferir se o candidato tem a necessária dimensão, estrutura, capacidade para executar adequada e pontualmente o contrato.” “(...), sendo adequado, necessário e proporcional ao objeto contratual.”, por tal se afigurar contrário aos fundamentos de Direito confirmados em sede jurisdicional por decisão transitada em julgado (conforme resulta da fundamentação de Direito subjacente à invocada Decisão, a qual foi, nesta parte, confirmada pelo aludido Acórdão: tal como resulta dos pontos 2.1.1., 2.2. e 2.3.).

#### B.2 QUANTO ÀS EXIGÊNCIAS PLASMADAS NAS ALÍNEAS e) e f) DO ARTIGO 12.º DO PROGRAMA DO PROCEDIMENTO

No que tange “(...) à descrição da situação de facto que se subsume às exigências plasmadas nas alíneas e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento” e referindo-se, em concreto, aos factos descritos nos pontos 77 a 83 do citado Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL, o ex-Diretor de Serviços advoga que «[o] presente Relato incide sobre o processo de fiscalização prévia n.º 141/2021 e o seu objeto cinge-se ao apuramento e conclusões constantes da Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC, impugnada através de recurso cuja decisão final, já transitada em julgada [sic], consta do Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL, ora transcrita nos pontos julgados pertinentes.

*Por conseguinte, não podendo este argumento ser utilizado para a recusa de visto, por violação do princípio do contraditório – como consta do Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL – não pode, naturalmente, ser usado como fundamento, ou indício, da existência de uma infração financeira suscetível de originar eventual responsabilidade financeira consubstanciada num Relato cuja Decisão, que lhe serve de base, se encontra, nessa matéria, objeto de uma declaração de nulidade. Nas palavras do Acórdão referido: “Consequentemente, não pode este fundamento ser utilizado para a recusa de visto”».*

---

<sup>138</sup> Cf. os n.ºs 65 e 66 do ponto 2.2. (§2) do dito Acórdão.

<sup>139</sup> De acordo com o artigo 63.º n.º 1 « (...) da Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro (...) “um operador económico pode, se necessário e para um contrato determinado, recorrer às capacidades de outras entidades, independentemente da natureza jurídica do vínculo que tenha com elas (...)”».

Esclareça-se que os trabalhos da presente auditoria de apuramento de responsabilidades financeiras consubstanciados, essencialmente, na consolidação dos dados coligidos (i) na citada Decisão e (ii) no Acórdão subsequentemente proferido, e na identificação dos responsáveis pela prática das infrações financeiras detetadas no processo de visto, conduziram – aqui, neste processo - à elaboração de um relato, o qual foi devidamente notificado no âmbito do exercício do contraditório ao visado, conforme decorre do ponto 1.4., “[a] que se seguirá (...) a análise e apreciação dos eventuais comentários apresentados pelos responsáveis e a elaboração do anteprojeto de relatório.”<sup>140</sup>.

Tal auditoria, conforme atestado no ponto 1.1., foi determinada pela invocada Decisão n.º 5/2022-FP-SRMTC, dado que, de acordo com o n.º 2 do artigo 129.º do Regulamento do Tribunal de Contas, “[n]o âmbito da fiscalização prévia é avaliada (...) a verificação e relevância das infrações (...) e, a justificar-se, determinada a abertura de processo para apuramento de responsabilidade financeira (...)”.

Considerando que (cf. os n.ºs 1 e 3 do artigo 58.º da LOPTC) não existe efetivação de responsabilidades financeiras sem que previamente sejam evidenciados factos em relatórios originados por uma ação de controlo desencadeada pelo Tribunal, no âmbito da qual se evidenciem as consequências da factualidade descrita, suscetível de gerar responsabilidade financeira, temos que foi dado o necessário enquadramento nos pontos 2.1. a 2.4., bem como no quadro do Anexo I.

Certo é que, nesta sede, ou seja, no âmbito desta auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito de uma anterior fiscalização prévia, foi efetuado, quanto aos elementos de facto e de Direito evidenciados no ponto 2.1., o devido contraditório, sendo na decorrência dessa audição dos visados que se está a proceder aqui à respetiva análise neste ponto, conforme determinam os importantes n.ºs 2 e 4 do artigo 13.º da LOPTC.

Tal audição foi e é assegurada antes da instauração de um eventual processo de efetivação de responsabilidades financeiras e antes de o Tribunal formular juízos públicos de simples apreciação, censura ou condenação, tal como determina o n.º 3, de modo a não invalidar que, em sede de contraditório ou defesa, sejam aduzidos novos factos e esclarecida a demais factualidade; o que pode conduzir à eventual alteração do enquadramento jurídico previamente formulado e à eventual correção da imputação subjetiva da responsabilidade financeira.

Tal não sucedeu, no presente caso, dado que nada mais foi carreado, aduzido ou esclarecido, nem junta qualquer outra prova documental relevante, para ilidir o previamente constatado por esta SRMTC (por duas vezes) e pelo plenário da 1ª secção especializada do TContas.

Assim sendo, e porque nesta sede foi aqui exercitado plenamente o contraditório, não se pode extrapolar para este processo o entendido no aludido Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL, nem o sustentado pelo contraditado, quanto a uma questão totalmente interna a outro processo, quando menciona que «[a] verificação da eventual “violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública” (...) tem de ser reportada a uma factualidade que não pode ser assumida, por violação do princípio do contraditório, como expressa o Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL – razão pela qual esta factualidade dada como provada, subsumível às alíneas e) e f) do artigo

---

<sup>140</sup> Vd. a nota de rodapé n.º 7 deste documento.

*12.º do programa do procedimento, não pode ser verificada e usada, devendo a mesma dar-se por não escrita (...) por violação do princípio do contraditório (...).*»<sup>141</sup>.

Contesta ainda, nesse seguimento, que “[a] recomendação que assenta nas exigências referidas nas alíneas e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento, que se reconduz ao constante no ponto (ii) do n.º 1 do capítulo 3. Conclusões deste Relato, não pode ser utilizada pelo tribunal na formação da sua convicção, uma vez que tal valoração – por violação do princípio do contraditório – constitui valoração proibida de prova.”<sup>142</sup>; o que, face ao antes explanado, não se afigura formalmente correto.

Na realidade, o visado foi ouvido em sede de contraditório pessoal, tal como foi ouvida a Diretora Regional do Património, o ex-vice-Presidente do Governo Regional e o Secretário Regional das Finanças, conforme evidenciado no ponto 1.4.

Tiveram, neste âmbito, oportunidade para se pronunciarem aqui sobre a subsunção dos factos ao Direito efetuada em sede de apuramento de responsabilidades financeiras; pelo que se renova o entendimento constante do ponto 2.4. anterior.

### B.3 QUANTO AO “TIPO DE INFRAÇÃO” PREENCHIDO

Quanto ao “[t]ipo de infração que foi preenchido pela conduta do signatário”, menciona que “(...) quer a exigência constante das alíneas a) e b) do artigo 12.º do programa do procedimento, quer as constantes das alíneas e) e f) são suscetíveis de configurarem recomendações produzidas pela primeira vez, sendo, também, a primeira vez que o Tribunal de Contas (TC) ou um órgão de controlo interno censurou o signatário pela sua prática.”.

Acrescenta que “[s]e pela exigência das alíneas a) e b) – limitação espacial / território adstrita a uma exigência técnica – não oferece qualquer dúvida quanto à inexistência de recomendações anteriores, segundo a interpretação que o TdC verteu no Relato sobre o anterior processo de fiscalização prévia n.º 272/2017 (processo n.º 01/19-Aud/FP, do qual resultou o Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC), parece haver dúvidas sobre se as exigências constantes das alíneas e) e f) (a não estar a recomendação que as reporta ferida de nulidade conforme constatado no ponto 2.) já constam de anterior recomendação.”<sup>143</sup>.

---

<sup>141</sup> Ou quando alega que «(c)omo refere o Doutor Mário Aroso de Almeida “(...) Não pode deixar de ser assegurada ao interessado a possibilidade de se pronunciar sobre o resultado da operação de subsunção dos factos à norma que (...) se propõe realizar, para o que não pode deixar de lhe ser reconhecido o direito de ser ouvido sobre o sentido provável da decisão a tomar. (...) A audiência deve, na verdade, possibilitar a colocação de todas as questões pertinentes à decisão.”». “Ademais, a participação procedimental constitui um imperativo estruturante e decorrente do n.º 5 do artigo 267.º da CRP, e é concretizado através da participação dos interessados na formação das decisões administrativas que lhe dizem respeito, que, como o próprio Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL acolhe, não foi respeitada em clara violação deste preceito constitucional.”.

<sup>142</sup> Mais acrescentou que “(a) proibição da valoração da prova tem como consequência, quando a prova é indevidamente utilizada, a invalidade do ato em que se verifica, bem como os que dele dependerem e aquela puder afetar.”.

<sup>143</sup> “Do processo de visto n.º 272/2017 (...) resultou o Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC (Processo n.º 01/19-Aud/FP) que identificou as seguintes recomendações:

(...) Sempre que, no domínio da contratação pública, e em face das necessidades a satisfazer, considere necessário impor requisitos mínimos de aferição da capacidade técnica dos agentes económicos atuantes no mercado, recorra ao concurso limitado por prévia qualificação, regulado pelos art.ºs 162.º a 192.º do CCP, que comporta uma fase prévia de qualificação, tendo em conta, conquanto, que este procedimento também veda, no art.º 165.º, n.º 1, do CCP, que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial. (...).”.

A título prévio esclareça-se que o Tribunal de Contas não formula recomendações em sede de relato (que é um mero ato prévio e preparatório, sem natureza decisória alguma) e que não é essa a natureza das conclusões contantes do ponto 3.

Apenas em sede de relatório de auditoria<sup>144</sup>, que contém a decisão judiciária (*ex vi* artigo 214.º n.º 1 e n.º 4 da CRP), se assim se justificar, é que o Tribunal procede à emissão de recomendações, tal como decorre da alínea i) do n.º 3 do artigo 54.<sup>o145</sup> aplicável *ex vi* n.º 2 do artigo 55.º da LOPTC.

Relativamente a esta matéria, renovamos *in totum* o entendimento sufragado nos antecedentes pontos 2.2. e 2.3., dado que da ponderação efetuada, no âmbito da citada nossa confirmada Decisão, não se vislumbraram “(...) *razões para, fazendo operar o n.º 4 do art.º 44.º da LOPTC, conceder ao presente contrato o visto com recomendações, que, no essencial se reconduziriam àquelas que foram já dadas a conhecer à Direção Regional do Património em anterior processo de visto [nomeadamente aquela que consta da alínea b)] e com as quais esta entidade não parecer se ter conformado.*”.

Tal questão, ou seja, se “[d]everia ter sido concedido o visto com recomendações, ao abrigo do art. 44.º, n.º 4 LOPTC?” foi colocada, em sede de recurso, pela Direção Regional do Património, tendo sido referido no invocado Acórdão que “[o] Tribunal não tem o dever de recorrer a este instrumento. Pode fazê-lo em decisão fundamentada. E, claro está, a decisão não é livre. Pelo contrário, o Tribunal deve ter uma especial contenção em recorrer a este mecanismo de carácter excecional.”, sendo que “[n]este caso, a infração é particularmente grave e não se vê que outro princípio jurídico possa justificar a sua prevalência sobre o interesse financeiro do Estado, para mais com uma intensidade tal que o permitisse postergar.”<sup>146</sup>.

Afigura-se igualmente acertado o entendimento de que tais exigências, tal como foram configuradas no programa do procedimento (*vide* os pontos 2.1.2. e 2.3.), se subsumem na recomendação previamente efetuada à Direção Regional do Património no sentido de alterar o procedimento instituído e recorrer, ao invés, “(...) *ao concurso limitado por prévia qualificação, (...) que comporta uma fase prévia de qualificação, tendo em conta, conquanto, que este procedimento também veda, no art.º 165.º, n.º 1, do CCP, que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial.*”; a qual não foi, no entanto, acatada.

Ainda, neste âmbito, salienta o responsável que as recomendações formuladas no antigo Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC (Processo n.º 01/19-Aud/FP), transcritas no ponto 2.2. antecedente, “(...) *por oposição às duas recomendações que resultam deste Relato, apenas se pode concluir que não versam sobre o mesmo domínio, não são o mesmo tipo de infração, razão pela qual não se pode concluir haver anteriores censuras ou recomendações ao signatário deste documento ou à DRPA.*”.

---

<sup>144</sup> Podendo este poder ser exercido no âmbito de outras atividades do TContas, tal como no âmbito do exercício da fiscalização prévia, conforme estabelece o n.º 4 do artigo 44.º da LOPTC.

<sup>145</sup> A qual prevê que dos relatórios devem constar as recomendações “(...) *em ordem a serem supridas as deficiências da respetiva gestão financeira, bem como de organização e funcionamento dos serviços.*”.

<sup>146</sup> Cf. a nota de rodapé n.º 80, inserida no ponto 2.3.

Alega o contraditado “(...) alguma perplexidade quando releio o que o TdC afirma quanto a estas recomendações e aquela formulada atinente às exigências da alínea [sic] e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento.”<sup>147</sup>.

Realçamos que a questão suscitada (cfr. o ponto 2.1. e, em especial o ponto 2.1.2. deste documento) se cinge aos requisitos mínimos obrigatórios da capacidade técnica dos candidatos, estabelecidos pela entidade adjudicante também nas alíneas a) e b) do artigo 12.º do programa do procedimento (vd. o §1.º.)

Decorre da citada alínea b) das recomendações previamente formuladas que “[s]empre que, no domínio da contratação pública, e em face das necessidades a satisfazer, considere necessário impor requisitos mínimos de aferição da capacidade técnica dos agentes económicos atuantes no mercado, recorra ao concurso limitado por prévia qualificação (...), tendo em conta, conquanto que este procedimento também veda, no art.º 165.º, n.º 1, do CCP, que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial.”; é precisamente essa a disposição legal que na presente situação se dá por indiciariamente violada, tal como melhor resulta dos pontos 2.1.2., 2.4. e do Anexo I, em virtude da fixação de restrições inadequadas, desnecessárias, desequilibradas ou irrazoáveis, as quais também resultam das ditas alíneas e) e f), conforme antes explicado.

Quanto à formulação de Recomendações pelo TContas, alega que a «(...) expressão constante da alínea b) das recomendações em referência “...que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial” ou ainda a expressão constante da alínea a) das recomendações em referência “...abstendo-se, nomeadamente, de formular exigências ilegais suscetíveis de cercear a concorrência” têm um carácter tão genérico que não permite suportar a ideia de que a DRPA já tinha sido “advertida” e que não se conformou com essa “advertência”.».

Nesta decorrência, refere que “[o] número de tipos de infração financeira cometidos determina-se pelo número de vezes que o mesmo tipo de infração foi preenchido pela conduta do agente (em conformidade com o disposto no artigo 30.º n.º 1 do CP ex vi do artigo 67.º n.º 4 da LOPTC).”, porque «[d]e outra forma, seria abrir a porta para expressões como “abstendo-se, nomeadamente, de formular exigências ilegais suscetíveis de cercear a concorrência”, o que equivaleria a que todos os processos em que o TdC entendesse ter sido cerceada a concorrência, já estaria coberta pela primeira advertência e, por isso, reincidiria.».

Ora, o Tribunal pode, no exercício dos seus poderes constitucionais e legais, cujo âmbito de jurisdição e competência está *a priori* enunciado no artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa e concretizado na LOPTC, formular recomendações, dispondo de um amplo quadro jurídico na LOPTC sobre a matéria<sup>148</sup>.

---

<sup>147</sup> “Vide página 38, in fine, da Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC.”.

<sup>148</sup> Vd, a título de exemplo, o disposto nos artigos 64.º n.º 1, 65.º n.º 1 alínea j) e 67.º da LOPTC.

Sublinhe-se ainda que toda e qualquer decisão (judiciária) do TContas de Portugal (órgão constitucional judicial uno e supremo) é uma decisão de um órgão realmente jurisdicional para a lei fundamental portuguesa; é uma decisão que, (i) sendo proferida por juiz ou juizes deste tribunal supremo, (ii) já contém nela própria toda a tutela (organicamente) jurisdicional (iii) exigida pela CRP e (iv) exigível pelo artigo 214º da CRP. Tal ainda é confirmado pelo longo artigo 13º da longa e pouco estudada LOPTC, sempre à luz dos 4 números do artigo 214º. E note-se bem: não existe obrigatoriedade de duplo grau de jurisdição, como é pacífico fora do Direito penal.

Naturalmente, caberá ao TContas (e não aos destinatários das recomendações) a definição da exata medida do seu alcance e abrangência, visando a defesa da legalidade e, através dela, do interesse público ou coletivo prosseguido pela Administração Pública. E isto, aqui, resulta das matérias concretas abrangidas pelo proémio do n.º 1 do artigo 165.º do CCP e, simultaneamente, pelos comandos jurídicos fundamentais da concorrência da proporcionalidade, que afinal se reconduzem aqui, no caso concreto, a condutas ilegais semelhantes em anos diferentes e apesar do alerta do TContas (portanto, com exceção do fundamento alicerçado no subponto referente ao artigo 12.º alíneas e) e f) do P.C.; vd., porém, o n.º 84 do cit. Ac.).

Saliente-se que “[t]eleologicamente, as recomendações do Tribunal de Contas existem para garantir, assegurar e contribuir para o melhor exercício possível da actividade administrativa e financeira pública. Nessa medida, desempenham também uma importante função pedagógica.” pelo que “[d]aqui resulta, desde logo, que se a estrutura do Estado compreende um Tribunal de Contas, com atribuições e competência bem definidas e que, se no âmbito da sua competência, pode formular recomendações, então as mesmas terão de ter efeito útil e merecer dos seus destinatários uma reacção adequada.”, os quais têm “(...) o dever de as acatar ou acolher, tomando em consideração o seu conteúdo no sentido de adoptarem ou omitirem um comportamento.”<sup>149</sup>.

Assim sendo, “(...) não obstante as recomendações do Tribunal de Contas não configurarem [em si] actos de natureza jurisdicional, representam o corolário do exercício de uma função de controlo com igual dignidade e, porventura, com exigências acrescidas, resultantes do próprio quadro legal que lhes é aplicável.”, consistindo numa “(...) forma pedagógica, útil e exigente do exercício do controlo, nas perspectivas de quem controla e de quem é controlado (...)”<sup>150</sup>.

Esclareça-se, no entanto, que, nesta sede, a relevância da existência de prévia recomendação prende-se tão só com a possibilidade de relevação da responsabilidade por infração financeira, tal como decorre do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, a qual, não obstante o preenchimento dos pressupostos exigidos nas suas três alíneas, constitui uma “competência de exercício não vinculativo ou facultativo”<sup>151</sup> do Tribunal de Contas, conforme resulta do termo “podem”.

Paralelamente, afirma que “[o] TdC estaria em solo mais firme se alegasse e provasse que o signatário, tendo sido previamente alvo da específica censura, concretizada em concreto e de modo especificado, para praticar determinado ato ou abster-se da prática de certo ato, a não tenha cumprido neste novo processo.”.

A recomendação proferida pelo TContas tem a natureza de uma espécie de “advertência”, inserida numa decisão judiciária e destinada a acautelar, para o futuro, a regularidade e a legalidade da atuação dos seus destinatários, estando prevista no âmbito do disposto no n.º 9 do artigo 65.º como um dos pressupostos da relevação da responsabilidade financeira [vd. a alínea b)], e distinguindo-se

---

<sup>149</sup> Vide JOSÉ TAVARES, “Recomendações do Tribunal de Contas – Conceito, natureza e regime”, in *Revista do Tribunal de Contas*, n.º 46, Jul/Dez., 2006, pp 175, 176 e 187.

<sup>150</sup> *In op. cit.*, pp 190 e 191.

<sup>151</sup> Neste sentido, vide o já mencionado Relatório n.º 1/2021-ARF-1.ª Secção, aprovado a 16 de fevereiro.



do pressuposto previsto na alínea c), que prevê ser “(...) a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática.”<sup>152</sup>.

Reitera-se, neste âmbito, o entendimento perfilhado no ponto 2.4., de que, ao contrário do alegado e em concreto, no citado Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC<sup>153</sup> foi, nos termos do artigo 61.º n.º 4 aplicável *ex vi* n.º 3 do artigo 67.º da LOPTC, imputada responsabilidade financeira ao visado<sup>154</sup>, na qualidade de ex-Chefe de Divisão de Gestão e Contratação Pública da então Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados, pela prática das infrações financeiras previstas e punidas pelo artigo 65.º n.º 1 alíneas b) e l) da LOPTC; tendo, no entanto, “(...) a matéria de facto apurada” facultado “(...) um quadro apropriado à sua relevação por se encontrarem preenchidos os requisitos estabelecidos no n.º 9 do art.º 65.º (...)”<sup>155</sup>; reconduzindo-se a infração financeira agora apurada igualmente à alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º (vd. o ponto 2.4. e o Anexo I).

Mais salienta que, “[c]aso se entenda não ser aplicável as regras da alegação especificada ao TdC, por ser um órgão fiscalizador e não jurisdicional, estaria, ainda assim, sujeito às regras gerais do Direito Administrativo, designadamente o dever de fundamentação dos seus atos e decisões – que no caso concreto é indiferente, uma vez que, materialmente, a Decisão não está devidamente fundamentada em matéria de facto e de Direito. A falta de fundamentação reconduz à nulidade do ato.”.

Não tem razão, porque os fundamentos, de facto e de Direito, constam e estão com clareza e coerência devidamente evidenciados neste documento, bem como na citada nossa Decisão e no invocado Acórdão, constantes dos pontos 2.2. e 2.3., sendo que a responsabilidade financeira, suportada nos documentos de prova carreados para o processo, se encontra evidenciada e devidamente explanada no ponto 2.4.

Aditemos ainda o seguinte: por força do lugar e do teor do artigo 214.º da CRP, o TContas de Portugal é um órgão judiciário e jurisdicional. E assim todas as suas decisões com eficácia jurídica externa são decisões formais e organicamente jurisdicionais.

Neste âmbito menciona ainda o responsável que “[a] admoestação, ou a recomendação, deve ser concreta e determinada.”, “[d]eve dizer, por exemplo, que o signatário, ou a DRPA, ao adotar certo, preciso e determinado critério técnico, fê-lo com violação do artigo x ou y do CCP, e dos princípios gerais da contratação pública, designadamente o da concorrência e proporcionalidade”, “[o]u, pelo menos, dizer que a conduta adotada (ao escolher x e z fatores de ponderação), é, em si, suscetível de violar as normas x e y do CCP e colocar em causa princípios da contratação”.

Em sua defesa traz, em síntese, que:

---

<sup>152</sup> Vd. os pontos 03 e 10 da alínea A.1 do ponto II.2 da citada Sentença n.º 2/2021, de 7 de outubro, pp 10 e 11.

<sup>153</sup> Relativo à Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o contrato da aquisição, em aluguer operacional, de equipamentos de impressão e de serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira (Processo n.º 01/19-Aud/FP).

<sup>154</sup> Vd. os pontos 1.3. e 3.3. do referido Relatório.

<sup>155</sup> A qual conduz à extinção da responsabilidade, nos termos da alínea e) do n.º 2 do artigo 69.º da LOPTC.



- “(...) quando o TdC fez estas recomendações, no processo de fiscalização prévia n.º 272/2017, nada disse sobre a forma utilizada para aferição da capacidade técnica (...).”;
- “E tanto é assim, que a descrição do requisito que constava das peças processuais do anterior procedimento que foi fiscalizado no processo de visto n.º 272/2017 é, no essencial, similar ao que ora consta nas alíneas e) e f) do artigo 12.º do Programa deste procedimento (...).”<sup>156</sup>;
- “O TdC, à data no processo de fiscalização prévia n.º 272/2017, nada disse sobre a formulação deste requisito, logo aceitou os seus termos.”;
- “Nem, tão pouco, fez qualquer recomendação concreta e específica que visasse a proibição da atividade laboral ser na ilha da Madeira, pelo que não pode agora socorrer-se de uma suposta anterior recomendação genérica para fundamentar a não conformação do signatário ou da DRPA com a mesma e, dessa forma, considerá-los reincidentes com anterior censura ou recomendação).”.

Sobre esta matéria, reitera-se que as responsabilidades financeiras indiciadas no âmbito do processo de visto prévio n.º 272/2017 foram analisadas no Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTTC, resultando das observações<sup>157</sup> então efetuadas que tal procedimento pré-contratual “(...) não possuía uma fase específica de qualificação destinada à avaliação técnica dos seus destinatários, não existindo, nessa medida, fundamento legal para a exigência e subsequente necessidade de apresentação de documentação comprovativa, pelos concorrentes, do vínculo e da experiência profissional dos técnicos a afetar à execução do contrato, pondo em causa as disposições dos art.ºs (...) 165.º, n.º 1, al. b) (...)”, entre outros.

Foi, por isso, recomendado que “[s]empre que (...) considere necessário impor requisitos mínimos de aferição da capacidade técnica dos agentes económicos atuantes no mercado, recorra ao concurso limitado por prévia qualificação (...), tendo em conta, que este procedimento também veda, no art.º 165.º, n.º 1, do CCP, que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial.”.

Ademais, o que está aqui em causa é o apurado na citada nossa Decisão recorrida, mantida em recurso pelo citado Acórdão, bem como o aqui apurado neste processo.

Invoca ainda o contraditado a existência de “(...), pelo menos, um processo onde o TdC teve, aparentemente, uma diferente posição, pois pela ausência de publicação de uma Decisão de recusa de visto ou com recomendações, o signatário cuidou estar a cumprir todas as normas do CCP (...).”<sup>158</sup>.

---

<sup>156</sup> “Número mínimo de técnicos em regime de permanência e desempenho de atividade laboral na Ilha da Madeira, certificados pelo titular do registo da(s) marca(s) ou representante oficial da(s) marca(s) dos equipamentos a instalar e pertencentes aos quadros da empresa concorrente, para execução dos serviços de assistência técnica deste contrato: 5 Técnicos.”.

<sup>157</sup> Vd. o ponto 1.2.

<sup>158</sup> “Vide, a título de exemplo o contrato publicado no seguinte endereço:

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=7422189>

Concurso limitado por prévia qualificação, com publicação internacional, objeto do contrato: serviços de outsourcing de office printing - OA001619, preço contratual: 925.000,00€, entidade adjudicante: Banco de Portugal. Dado o montante, sujeita a visto do TC, mas sem publicação de recusa de visto ou emissão de recomendações que pudessem sustentar a não utilização desta exigência.

*“Se o tivesse feito, o signatário e a DRPA teriam, à data, condições de, face à informação do TdC, visitar o procedimento e eliminar os fatores que, alegadamente, estariam a violar as citadas normas. Não o tendo feito, impediu a revisão do processo por forma a adaptá-lo, conformá-lo, com o pretendido pelo TdC – mas que não foram alvo de prévia censura e/ou recomendação. (...)”*

*Este comportamento do TdC é equacionável como abuso de direito, o que ora se invoca.”<sup>159</sup>.*

A Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas não sabe a que processo concreto o contraditado se refere. Conhece, isso sim, as Decisões proferidas sobre os processos que lhe tenham sido submetidos e as Recomendações que formulou e publicitou, tirando delas as consequências que, de acordo com a lei e com a apreciação que fez dos factos, entendeu tomar. É esse o caso presente.

Conclui o responsável, neste âmbito, que *“[e]xiste, por conseguinte, uma clara contradição insanável da fundamentação, porque sustentada numa situação inexistente de reincidência (com anterior censura ou recomendação) e cuja decisão anterior vertida no processo de fiscalização prévia n.º 272/2017 já tinha, pelo menos tacitamente, validado.”*, pelo que *“[n]ão tendo sido demandado, por via da infração processual e violação do princípio do contraditório, não é possível condenar, no Relato, o signatário, na medida em que se trata de uma impossibilidade material, no sentido de alterar completamente o âmbito do pedido e da causa de pedir em que se sustenta o Relato.”*.

Não tem razão. Não há qualquer contradição.

Com efeito, a argumentação do indiciado responsável confunde:

-(i) a responsabilização financeira decorrente dos concretos incumprimentos do CCP (que é aquela que está em apreciação neste Relatório) com (ii) a causa da não relevação dessa responsabilidade financeira;

-(i) os fundamentos e os efeitos do acórdão que confirmou a nossa recusa de visto relativamente ao processo de fiscalização prévia com (ii) este processo de apuramento de responsabilidade financeira indiciadas no citado processo de fiscalização prévia. Neste último caso, ao contrário do alegado, foi efetuado o contraditório pessoal ao visado, de modo a permitir a sua pronúncia e defesa (que agora

---

*Para efeitos de comparação, transcreve-se o artigo 12.º do Programa do procedimento que originou este contrato:*

*Os candidatos devem preencher os seguintes requisitos mínimos de capacidade técnica:*

*a) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 2 contratos de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 2 anos cada, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 150.000,00 € (cento e cinquenta mil euros) e que tenham sido assinados há menos de 4 anos (ou seja, que tenha sido assinado ou renovado em 2015, 2016, 2017 ou 2018);*

*(...)*

*e) Dispor de um quadro de pessoal com, no mínimo, 100 trabalhadores;*

*f) Dispor de um quadro de pessoal com, no mínimo, 50 trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente em Portugal;*

*g) Evidenciar que dispõe de um corpo técnico que integre elementos certificados na manutenção dos equipamentos propostos.*

*h) Evidenciar que dispõe de um corpo técnico que integre elementos certificados na manutenção da Solução proposta.”*

<sup>159</sup> “Sabendo que o TC não é um órgão consultivo, o mínimo exigível é que identificasse as faltas ou falhas do procedimento para que o signatário e a DRPA as pudessem sanar em tempo e não as repetir no procedimento seguinte.”.

analisamos) e, se necessário, a adição de novos factos demonstrativos e comprovativos do que alega.

#### B.4 QUANTO À ALEGADA VIOLAÇÃO DO DEVER DE INFORMAÇÃO PELO TRIBUNAL DE CONTAS

Mais advoga o contraditado que “[é] imputável ao TdC a violação do dever de informação que recai sobre todos os órgãos administrativos, pois a eventual ação do signatário que possa não se coadunar plenamente com o legalmente imposto (o que não se admite ou concede, mas por mero exercício de raciocínio se equaciona) estaria com certeza afastada, ou pelo menos muito diminuída se o TdC publicitasse os relatórios das auditorias ou dos processos sujeitos a visto prévio em que não houvesse qualquer recomendação e onde, segundo a apreciação do TdC, estivessem cumpridos todos os formalismos legais para que pudessem servir como referência para as entidades adjudicantes.”.

Invoca que “(...) o signatário utilizou como exemplo um procedimento de concurso limitado por prévia qualificação com publicação internacional, com anúncio de procedimento n.º 1485/2019, publicado no DR n.º 33, II Série, de 15 de fevereiro, cuja entidade adjudicante foi o Banco de Portugal, e cujo objeto contratual era similar (...).”<sup>160</sup>, pelo que, tendo “(...) um preço contratual de 925.000,00€, (...) origem num procedimento de concurso limitado por prévia qualificação com publicação internacional, e (...) no seu programa de procedimento uma exigência em tudo idêntica à constante no concurso da DRPA – porque nele se baseou – e não havendo conhecimento que o mesmo tenho [sic] sido recusado o visto ou sujeito a recomendações do TdC, o signatário concluiu que tais exigências técnicas teriam perfeita cobertura legal.”. “A ter havido visto, o TdC teve uma interpretação diferente à operacionalizada no procedimento lançado pela DRPA, e, omitindo tal publicação, conduziu o signatário a acreditar que tais exigência [sic] técnicas eram perfeitamente legais.”<sup>161</sup>.

Conclui no sentido de que “[p]ara um intérprete mais distraído dir-se-ia que, agindo com violação do dever de fundamentação e informação, o TdC prefere aplicar sanções que lhe permitem um reforço orçamental em detrimento da clarificação processual e uniformização de decisões que permitiria uma redução drástica de situações que surgem, não porque as entidades adjudicantes e seus funcionários pretendam prevaricar, mas por simples desconhecimento da linha interpretativa do TdC.”<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> “(...) – contrato em anexo (documento 2) e publicado em:

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=7422189>.”.

<sup>161</sup> “Claro que o signatário desconhece se haverá circunstâncias que isentem tal contrato da fiscalização prévia do TdC, pois dado o preço contratual o mesmo estaria sujeito à mesma.”.

<sup>162</sup> Ao que ainda acrescentou:

➤ “Além de manterem as entidades adjudicantes e seus funcionários na ignorância sobre os seus entendimentos sobre as várias matérias relativas à contratação pública, por falta de publicação dos processos visados sem recomendações, esta realidade é também empolada pela violação do dever de fundamentação das suas decisões que não são formalizadas de forma clara, justificativa, expressiva e fundamentada.”.

➤ “O TdC, ao dar a conhecer apenas a sua linha sancionatória, ao arrepio do que acontece com todos [sic] as decisões judiciais dos Tribunais (cuja publicação ocorre independentemente do sentido das decisões), pelo efeito direto que provoca nos procedimentos de contratação pública lançados no mercado, viola o consagrado nas normas do Direito da União Europeia, nomeadamente a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, e, por inerência o artigo 8.º da CRP.”.

Realçamos, nesta sede, tal como antes explanado, que o TContas, à semelhança dos demais Tribunais, é um órgão jurisdicional por força da CRP e não um órgão consultivo, cuja publicitação obrigatória dos seus atos é regulada no artigo 9.º da LOPTC.

E lembramos que: (i) a citada Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC, na parte em que os seus fundamentos de Direito são coincidentes, foi confirmada pelo sub-órgão de recurso; (ii) eventuais receitas provenientes de possíveis sanções financeiras decorrentes de ilegalidades praticadas por responsáveis de serviços da Administração Regional Direta pertencem à Região Autónoma da Madeira e não ao Cofre do Tribunal de Contas como sugerido pelo responsável.

#### B.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS DO CONTRADITADO

Por último, “[o] signatário afirma estarem reunidos os pressupostos de aplicação da relevação da responsabilidade financeira sancionatória (...) em conformidade com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, “[o]u seja,

- a) *É evidente e suficientemente que a falta só pode ser imputada ao signatário a título de negligência;*
- b) *Não houve antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno à DRPA para correção da(s) irregularidade(s) do procedimento adotado;*
- c) *Foi a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censurou o signatário pela sua prática.”.*

Invoca ainda que “[a]demais, na sequência da recusa de visto, a DRPA lançou novo procedimento aquisitivo, expurgado das exigência [sic] tidas como incumpridoras das normas do CCP (Processo n.º 38/CL/2022-Aquisição em aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional (...))”<sup>163</sup>, o qual foi “(...) visado, sem qualquer recomendação, no processo de fiscalização prévia n.º 107/2022, através da Decisão n.º 118/2022-FP/SRMTC, de 21/12/2022”, pelo que “(...) da conduta imputada ao signatário, não resultou qualquer dano para a DRPA ou interessados / candidatos / concorrentes, não tendo também produzido quaisquer alterações do resultado financeiro do contrato.”, ao que “[a] cresce haver exemplos de procedimentos anteriores, e que serviram de base ao que o signatário teve intervenção – processo do Banco de Portugal relativo ao [sic] serviços de outsourcing de office printing – OA001619 – em que tais exigências técnicas não foram alvo de censura (pelo menos com publicação) pelo TC (...)”.

Desconhece-se, neste âmbito, nem tem de se conhecer, o circunstancialismo subjacente a tal procedimento pré-contratual para o qual o visado remete, como já referido anteriormente.

---

<sup>163</sup> “(...) do qual resultou:

- *Apenas um candidato a concurso e, consequentemente;*
- *Apenas um concorrente ao qual foi adjudicado o contrato pelo valor de 3.797.232,00 € mais IVA à taxa legal em vigor.*
- *O preço contratual é idêntico ao procedimento alvo de recusa de visto.*
- *Verifica-se, igualmente, que o adjudicatário é o mesmo: Caldeira, Costa & Ca Unipessoal, Lda. (511007930).”.*

Todavia, em detrimento de tal possibilidade de relevação<sup>164</sup> dependente da avaliação já efetuada pelo Tribunal na Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC, reforçada pelo invocado Acórdão na parte em que a confirmou, não se fará uso da relevação da citada responsabilidade financeira emergente da factualidade que se aprecia no presente documento, em virtude de a infração financeira apurada ser objetiva e subjetivamente imputável ao visado nos termos que decorrem do ponto 2.4., cujo entendimento aqui se reitera; até porque essa factualidade indicia claramente que o visado, quando agiu ilicitamente fê-lo, no mínimo, com culpa na modalidade de negligência ou, inclusive, de dolo eventual, a apurar e graduar em sede própria.

Para mais, afiguram-se igualmente não preenchidos os pressupostos mencionados na alínea b), conforme antes mencionado, e na alínea c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, por não ser esta a primeira vez que este contraditado é censurado pela prática da infração jusfinanceira prevista na alínea l) do n.º 1 daquele artigo, ainda que então tenha sido relevada.

### 3. CONCLUSÕES

Tendo em conta o resultado e âmbito das verificações efetuadas, o Tribunal de Contas conclui que:

1. Ao fazer as exigências plasmadas nas alíneas a) e b) do artigo 12.º do programa do procedimento, referentes aos requisitos mínimos obrigatórios da capacidade técnica dos candidatos no âmbito de um concurso limitado por prévia qualificação que antecedeu a “contratação de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o **Governo Regional da Madeira**”, a Direção Regional do Património impôs uma restrição inadequada, desnecessária e desequilibrada ou irrazoável, tendo presente o objeto do contrato a celebrar, como manda o proémio do n.º 1 do artigo 165.º do Código dos Contratos Públicos; pondo, assim, em crise comandos legais que enformam o Direito da Contratação Pública, vertidos no n.º 1 do artigo 1.ª-A do Código dos Contratos Públicos– o da concorrência, por se ter limitado injustificadamente o acesso ao procedimento concursal, e o da proporcionalidade, na medida em que os requisitos definidos se revelaram excessivos face ao objeto do contrato; tendo por referência normativo-exegética os artigos 81.º, alínea f), 99.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa (cf. os pontos 2.1., 2.2. e 2.3.).
2. O circunstancialismo acima sumariado conduziu à recusa do visto ao contrato, mediante a Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC, de 1 de fevereiro, desta Secção Regional, por se encontrar preenchido o fundamento previsto para o efeito na alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC (cf. o ponto 2.2.).

Tal Decisão foi mantida pelo Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL, de 17 de maio, já transitado em julgado, proferido em virtude da interposição de recurso ordinário, pela Direção Regional do Património, para o Plenário da 1.ª Secção deste Tribunal<sup>165</sup> (cf. o ponto 2.3.).

---

<sup>164</sup> Conforme antes mencionado, tal mecanismo constitui uma “competência de exercício não vinculativo ou facultativo”, tal como resulta do emprego do termo “*podem*”, ainda que se encontrem preenchidos todos os pressupostos exigidos nas alíneas do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, apesar de que, em concreto, tais pressupostos devem ser analisados, em função das circunstâncias do caso.

<sup>165</sup> Com o n.º 2/2022–RO–SRM-1.ª Secção (Processo n.º 141/2021).

3. A factualidade resumida no precedente ponto 1 indicia a existência de infrações financeiras geradoras de responsabilidade como sumariado no quadro constante do Anexo I [cf. o artigo 65.º n.º 1 al. I) da LOPTC] (vd. o ponto 2.4.).

#### 4. RECOMENDAÇÃO

No contexto da matéria exposta no documento, o Tribunal de Contas recomenda à Direção Regional do Património que, no domínio da contratação pública, quando recorra ao concurso limitado por prévia qualificação, se confine ao estrito cumprimento das normas do Código dos Contratos Públicos que enformam e disciplinam este procedimento adjudicatório, abstendo-se, na fixação dos requisitos mínimos obrigatórios de qualificação, de formular restrições inadequadas, desnecessárias e desequilibradas ou irrazoáveis, tendo presente o objeto do contrato a celebrar, como manda o proémio do n.º 1 do artigo 165.º do citado Código. Tal comportamento evitará que se coloquem em crise os comandos legais que enformam o Direito da Contratação Pública vertidos no n.º 1 do artigo 1.ª-A do CCP (o princípio específico da concorrência, por se limitar injustificadamente o acesso ao procedimento concursal, e o princípio geral da proporcionalidade, na medida em que os requisitos definidos se revelem excessivos face ao objeto do contrato, tendo por referência normativo-exegética os artigos 81.º alínea f), 99.º e 266.º da Constituição da República Portuguesa).

## 5. DECISÃO

Pelo exposto, em sessão ordinária da Secção Regional da Madeira e ao abrigo do disposto no artigo 105.º n.º 1 da LOPTC, o Tribunal de Contas decide o seguinte:

- a) Aprovar, com os pareceres favoráveis dos assessores, o presente Relatório de Auditoria e a Recomendação nele formulada;
- b) Ordenar que um exemplar deste Relatório seja remetido:
  - Ao ex-Vice-Presidente do Governo Regional, Pedro Miguel Amaro de Bettencourt Calado;
  - Ao Secretário Regional das Finanças, Rogério de Andrade Gouveia;
  - À Diretora Regional do Património, Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro, e
  - Ao ex-Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública da Direção Regional do Património, Fernando dos Prazeres Joaquim Peres;
- c) Entregar um exemplar deste Relatório ao magistrado do Ministério Público junto desta Secção Regional, nos termos dos artigos 29.º n.º 4 e 57.º n.º 1 da LOPTC, aplicáveis por força do disposto no art.º 55.º n.º 2 da mesma LOPTC;
- d) Determinar que a Direção Regional do Património informe a Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas, até ao dia 31 de março de 2024 sobre quais as diligências efetuadas para dar acolhimento à Recomendação constante do presente Relatório, enviando-nos a correspondente documentação comprovativa;
- e) Fixar os emolumentos devidos pela Direção Regional do Património em 137,31 € (40% do valor de referência), de acordo com o previsto no artigo 18.º do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas<sup>166</sup>, aprovado pelo DL n.º 66/96 de 31 de maio, com as alterações introduzidas pelas Leis n.ºs 139/99 de 28 de agosto e 3-B/2000 de 4 de abril;
- f) Mandar divulgar o presente Relatório no sítio do Tribunal de Contas na *Internet*, bem como na *Intranet*, após a devida notificação das entidades supramencionadas.

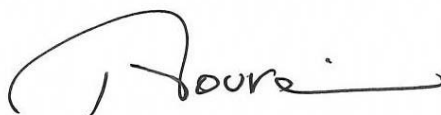
---

<sup>166</sup> Segundo o n.º 3 do artigo 2.º deste diploma, o valor de referência corresponde ao índice 100 da escala indiciária do regime geral da função pública, o qual, desde 2009, está fixado em 343,28€.



Funchal, Região Autónoma da Madeira, em 12 de setembro de 2023.


O JUIZ CONSELHEIRO



(PAULO H. PEREIRA GOUVEIA)

Participei na sessão.

A ASSESSORA



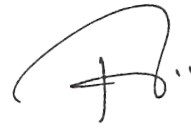
(Ana Mafalda Nobre dos Reis Morbey Affonso)

Participei na sessão.

A ASSESSORA (em substituição)



(Maria Merícia Correia Fernandes Dias)



## ANEXOS



## I. Quadro síntese de infrações financeiras

ITEM DO RELATO	DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO DE FACTO	NORMAS INOBSERVADAS	RESPONSABILIDADE FINANCEIRA	RESPONSÁVEIS
Ponto 2 (2.1. a 2.4.)	Imposição, no âmbito do programa de um concurso limitado por prévia qualificação, de requisitos mínimos obrigatórios da capacidade técnica dos candidatos que consubstanciam uma restrição inadequada, desnecessária e desequilibrada ou irrazoável, tendo presente o objeto do contrato a celebrar.	Artigo 165.º n.º 1 e os princípios da concorrência e da proporcionalidade vertidos no Artigo 1.º-A n.º 1, ambos do CCP	Sancionatória  Artigo 65.º n.º 1, alínea l) da LOPTC	Diretora Regional do Património  Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro (pela concordância com o teor proposto das peças concursais que desrespeitavam as pertinentes normas do CCP, aquando do lançamento do procedimento adjudicatório tendente à contratação, e com a proposta de aprovação do relatório final da fase de qualificação e respetiva remessa para aprovação superior)  Ex-Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública da Direção Regional do Património  Fernando dos Prazeres Joaquim Peres (pela elaboração e apresentação a despacho superior das propostas de aprovação das peças concursais que desrespeitavam as pertinentes normas do CCP, a par do lançamento do procedimento adjudicatório tendente à contratação, e de aprovação do relatório final da fase de qualificação)

Nota: Os elementos de prova encontram-se arquivados na pasta do processo da auditoria.





## II. Alegações produzidas em sede de contraditório

AO D. A. T.  
3/5/2023  
17~



TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

E 1588/2023  
2023/15/SO



Exmo. Senhor Dr.  
Juiz Conselheiro  
Tribunal de Contas  
Seção Regional da Madeira

### Processo n.º 3/22 - ARF

**Assunto:** Relato da Auditoria de Apuramento de Responsabilidades Financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o Processo de fiscalização prévia n.º 141/2021, respeitante ao contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamento de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira - Contraditório/ Audição Prévia

**Élia Fátima da Silva Rodrigues Ribeiro**, melhor identificada no processo à margem referenciado, vem, ao abrigo do disposto no artigo 13.º, n.º1 da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, exercer o seu direito ao contraditório, nos seguintes termos:

#### A) Delimitação do objeto do contraditório

1. A eventual responsabilidade sancionatória imputável à contraditada decorrente da celebração do contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira, entre a Direção Regional do Património (DRPA) e a empresa Caldeira Costa & Companhia, Unipessoal, Lda. no âmbito do concurso limitado por prévia qualificação, onde se definiram requisitos mínimos obrigatórios da capacidade técnica, nomeadamente as exigências plasmadas nas a), b), e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento, que se traduziram na imposição de uma restrição inadequada, desnecessária e

TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

desequilibrada ou irrazoável, em violação do art.º 165.º, n.º1 do Código dos Contratos Públicos, e pondo em crise comandos legais que enformam o Direito da contratação pública, vertidos no n.º1 do artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos – os princípios da concorrência e da proporcionalidade.

### **B) Considerações Prévias**

2. À data dos factos a contraditada exercia (e ainda exerce) o cargo de Diretora Regional do Património.
3. A sua análise cingiu-se às informações internas prévias, uma, justificativa da contratação em análise, de onde constavam as peças concursais, para aprovação pelo órgão competente para a decisão de contratar, a qual consubstancia o único documento prévio de suporte da referida contratação, e outra, aquando do relatório final da fase de qualificação.
4. Essas informações, bem como as peças concursais foram preparadas pelo Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública.
5. O referido Diretor de Serviços é licenciado em Direito.
6. É detentor de um vasto currículo profissional na área do Direito, e detém igualmente vasta experiência no exercício de funções públicas em cargos de chefia.
7. Por sua vez, a contraditada é licenciada em gestão.
8. A contraditada possui igualmente vasto currículo profissional e experiência no exercício de cargos públicos.
9. Os conhecimentos jurídicos da contraditada foram-se aprimorando com a experiência profissional no cargo.
10. Mesmo assim, a contradita, na tomada das suas decisões, procura sempre assessorar-se junto dos quadros da Direção Regional dotados de capacidade técnico-jurídica consolidada.
11. Esses quadros são, sem dúvida, importantes ferramentas de apoio às decisões que devem ser tomadas pela Diretora Regional.
12. No exercício do seu cargo, a Diretora Regional confia que os seus quadros prestem o melhor apoio técnico-jurídico.



13. Por esse motivo, a contraditada não pode deixar de conduir que, no exercício do seu cargo, desempenhou as suas funções com o zelo, diligência e cuidado exigidos a um gestor público.

**C) Da apreciação dos fundamentos que motivam a responsabilidade financeira**

14. Segundo o Relato a responsabilidade sancionatória é imputada à contraditada por conta da imposição, no âmbito de um concurso limitado por prévia qualificação, de requisitos mínimos obrigatórios de capacidade técnica dos candidatos que consubstanciam uma restrição inadequada, desnecessária e desequilibrada ou irrazoável, que resultou na violação do art.º 165.º, n.º1 do Código dos Contratos Públicos, e pondo em crise comandos legais que enformam o Direito da contratação pública, vertidos no n.º1 do artigo 1.º-A do Código dos Contratos Públicos – os princípios da concorrência e da proporcionalidade.
15. As informações internas prévias, uma, justificativa da contratação em análise, de onde constavam as peças concursais às quais se apontam as assinaladas ilegalidades, para aprovação pelo órgão competente para a decisão de contratar, a qual consubstancia o único documento prévio de suporte da referida contratação, e outra, aquando do relatório final da fase de qualificação foram preparadas pelo, à data, Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública.
16. Foi com base no vertidos nas referidas informações internas e peças concursais que a contraditada tomou a sua decisão.
17. A contraditada é licenciada em gestão.
18. A contradita tem plena noção de que, no exercício das suas funções de gestão pública, tem de ter o mínimo de conhecimento das matérias sobre as quais irá tomar decisões.
19. É certo que os conhecimentos jurídicos da contraditada foram-se aprimorando com a experiência profissional no cargo que exerce.
20. Não obstante, o Direito é um vasto campo de conhecimento que engloba várias áreas de especialização jurídica, não sendo exigível à contraditada conhecimento profunda de todas essas áreas.

TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

21. Um gestor público sem formação jurídica pode desempenhar as suas funções de forma eficiente e eficaz, desde que disponha de acesso a recursos e assessoria jurídica adequada.
22. Embora a formação jurídica seja um aspeto fundamental na compreensão das particularidades legais e normativas envolvidas na administração pública, ela não é um requisito obrigatório.
23. O Código dos Contratos Públicos (CCP) e as normas jurídicas nele materializadas nem sempre são de fácil interpretação, pois são ricas em conceito indeterminados e são, maior parte das vezes, de interpretação discricionária.
24. O CCP evoluiu positivamente no que respeita à tramitação dos procedimentos aquisitivos, no entanto, alguns desses procedimentos são ainda muito técnicos e complexos.
25. Podemos afirmar, sem dúvida, que os concursos limitados são um desses casos.
26. Voltando ao caso concreto, e à eventual responsabilidade sancionatória que presentemente discutimos, podemos destacar antes de mais que a fixação de requisitos mínimos, previstos no art.º 165.º, n.º 1 do CCP, é discricionária.
27. Não obstante, na fixação desses requisitos a entidade adjudicante encontra-se limitada, entre outros, aos princípios da proporcionalidade e da concorrência.
28. Os princípios em causa, enquanto norteadores da correta aplicação do Direito da Contratação Pública, não são de fácil interpretação e compreensão para quem não tenha formação ou sensibilidade jurídica.
29. **Pedro Daniel S. N. Inês**, a propósito da distinção entre princípios e regras, diz o seguinte:

*"[...] os Princípios são normas que orientam e impõem que algo se realize na maior medida do possível, segundo as possibilidades de facto e de direito, deles resultando normas comportamentais, de conduta. [...] As diferenças substanciais entre os Princípios e as Regras residem no facto de os primeiros obedecerem a uma metódica aberta, sobressaindo a sua intrínseca porosidade (plasticidade, flexibilidade), definindo um objetivo que visam atingir, oferecendo uma solução de princípio, apontando um sentido prima facie de regulação do caso, [...].*

*Já no que concerne às regras, estas obedecem a uma lógica "de extremos", de "tudo ou nada". São normas que, quando se verificam certos comportamentos nelas previstos, desencadeiam uma consequência jurídica precisa e definitiva, "prescrevendo,*



TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

*imperativamente, uma exigência”, prevendo, estatuidando, ordenando a proibição/ilegitimidade ou permissão/legitimidade da conduta.” [...]¹*

30. A interpretação jurídica é um processo complexo e subjetivo e que requer habilidades analíticas de um jurista.
31. A legislação e os princípios jurídicos são frequentemente complexos e abertos a interpretações diversas.
32. Destarte, não é de estranhar que a contraditada se tenha socorrido do apoio técnico-jurídico do seu Diretor de Serviços.
33. Não é igualmente de estranhar que a contraditada tenha confiado nas informações internas prévias e nas peças concursais preparadas pelo Diretor de Serviços.
34. O Diretor de Serviços era a pessoa que teria os conhecimentos necessários para interpretar normas legais e princípios da contratação pública.
35. O apoio jurídico do Diretor de Serviços garantiria a conformidade legal das decisões que fossem tomadas pela contraditada.
36. Era esse a certeza que a contraditada tinha, era esse o resultado que esperava.
37. Em momento algum a contraditada quis cometer qualquer ilícito.
38. Seguindo de perto a **Sentença n.º2/2021, de 07/10/2021 [Processo n.º1/2021 – JRF-SRATC – Relator: Cons.º Paulo H. Pereira Gouveia]²**, este Tribunal tem caracterizado a figura da “*estação competente*”, como “[...] *um indivíduo ou um serviço de apoio que (i) possa e (ii) deva, efetivamente, esclarecer ou aconselhar o decisor*”.
39. É manifesto que o citado Diretor de Serviços cabia na tal figura que possa e deva, efetivamente, esclarecer ou aconselhar o decisor (no caso, a Diretora Regional).
40. E embora a contraditada tenha avaliado as informações e peças submetidas à sua consideração com a ponderação e cuidado exigidos a um responsável medianamente prudente, avisado e cauteloso, a mesma desconhecia que delas pudessem resultar consequências tão graves.
41. Face ao alegado a contraditada apela à compreensão do douto Tribunal pela concordância manifestada nas informações e peças do procedimento submetidas à sua consideração.

¹ Pedro Daniel S. N. Inês, in Revista CEDIPRE Online | 34 – “Os princípios da Contratação Pública: O Princípio da Concorrência”, p. 15, disponível em [https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public\\_34.pdf](https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_34.pdf)

² Disponível em [https://revista.tcontas.pt/edicoes/rtc\\_2021\\_02/atividade-05-06.html](https://revista.tcontas.pt/edicoes/rtc_2021_02/atividade-05-06.html)

TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

42. Nunca foi intenção da contraditada violar a lei.
43. A contraditada muito se penitencia pelo ocorrido, embora tenha sempre atuado em conformidade com o entendimento jurídico emitido nas mencionadas informações e peças do procedimento.
44. No entanto, a contraditada espera que este Tribunal, aquando da sua decisão, tenha em consideração os seus antecedentes profissionais, nomeadamente que leve em consideração o zelo, diligência e cuidado com que tem desempenhado o seu cargo até então.
45. A contraditada está ciente da importância da implementação de novos procedimentos junto da Direção Regional, de forma a reduzir a probabilidade de ocorrência de erros e irregularidades nos procedimentos.
46. Como tal, a contraditada pretende implementar a verificação interna por pelo menos dois juristas de todas as informações e documentos atinentes aos procedimentos concursais que de futuro se venham a encetar.

## D) Do Direito

### D.1) Da inexistência de dolo

47. Ao longo do presente articulado, por necessidade e oportunidade, fomos tecendo algumas considerações que devem, nesta sede, ser levadas em conta.
48. Sem embargo, importa referir, pelo que foi exposto, a propósito da formação da vontade da contraditada, que devem ser consideradas algumas normas previstas no direito punitivo, mais concretamente no Código Penal.
49. A jurisprudência do Venerando Tribunal de Contas é pacífica ao considerar que a responsabilidade sancionatória, embora constitua uma modalidade *sui generis* de responsabilidade, comunga dos princípios e normas gerais do direito punitivo, impondo-se a verificação de todos os pressupostos, objetivos e subjetivos, exigíveis para uma condenação justa.
50. **Sem prescindir e sem abdicar da manifesta falta de fundamentação da eventual responsabilidade sancionatório em relação à contraditada**, impõe-se considerar excluída uma eventual atuação dolosa, por erro sobre as circunstâncias ou





TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

sobre ilicitude do facto, previstos nos artigos 16.º e 17.º do CP, aplicáveis subsidiariamente, que determinam:

*"Artigo 16.º*

*Erro sobre as circunstâncias do facto*

- 1. O erro sobre elementos de facto e de direito de um tipo de crime, ou sobre proibições cujo conhecimento for razoavelmente indispensável para que o agente possa tomar consciência da ilicitude do facto, exclui o dolo.*
- 2. O preceituado no número anterior abrange o erro sobre um estado de coisas que, a existir, excluiria a ilicitude do facto ou culpa do agente.*
- 3. Fica ressalvada a punibilidade da negligência nos termos gerais."*

51. Da factualidade dada como provada nos autos não resulta o dolo da contraditada, nem na modalidade de dolo eventual, isto porque, não consideramos que tenha resultado demonstrado que a mesma tenha previsto a ilicitude do que lhe é imputado e consequentemente se tenha conformado com a sua eventual ocorrência.

**D.2) Da falta de consciência da ilicitude**

52. Quanto à verificação de uma alegada conduta negligente é, igualmente, perspicuo que a mesma não poderá proceder, por força da existência de um erro sobre a ilicitude, conforme decorre do art.º 17.º do CP:

*"Artigo 17.º*

*Erro sobre a ilicitude*

- 1. Age sem culpa quem actuar sem consciência da ilicitude do facto, se o erro lhe não for censurável.*
- 2. Se o erro lhe for censurável, o agente é punido com pena aplicável ao crime doloso respectivo, a qual pode ser especialmente atenuada."*

53. A este propósito e como explica de forma exímia o douto Tribunal na Sentença antes citada:



TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

" 63. [...] **o erro direto sobre a ilicitude a que se refere o art. 17º do C.P. e aqui invocado pelo demandado**, só excluirá a culpabilidade se, sempre com base nos factos provados, tal erro do agente não lhe for censurável [...]; a falta de consciência da ilicitude do facto excluirá a culpa se tal ignorância do agente não for censurável.

64. E tal erro ou falta de consciência da ilicitude **só não será censurável quando o "erro da consciência ético-jurídica que se exprime no facto" (i) não se fundamentar numa atitude interna desvaliosa face aos valores jurídicos em geral e (ii) houver ali uma consciência reta do agente orientada por uma atitude geral de fidelidade ao Direito; o que ocorrerá em situações em que (i) a questão da ilicitude concreta for discutível e (ii) o erro do agente resulte de o agente ter tomado em conta outros pontos de vista relevantes.**

65. A censurabilidade só é de afastar se e quando se trate de proibições de condutas cuja ilicitude material não esteja devidamente sedimentada na consciência ético social.

66. Em síntese: o critério da não censurabilidade da falta de consciência da ilicitude encontrar-se-á na retidão da consciência errónea, de acordo com o qual a falta de consciência da ilicitude será não censurável só quando o engano ou erro da consciência ética, que se exprime no facto, não se fundamenta em uma atitude interna desvaliosa face aos bens jurídicos em causa pela qual o agente deve responder, o que se verificará nas situações em que a questão da ilicitude concreta (seja quando se considera a valoração em si mesma, seja quando ela se conexas com a complexidade ou novidade da situação) se revele discutível e controvertida.

[...]

69. [...], **no caso de o agente de uma infração negligente desconhecer a ilicitude do comportamento sem que isso tenha - na origem imediata - uma atitude interna de descuido ou leviandade face à ordem jurídica (i.e., não ter consciência da ilicitude, sem que isso resulta da sua negligência, i.e., não ter consciência da ilicitude sem censurabilidade possível), o princípio da responsabilidade subjetiva ou da culpa obriga, no final das contas, a aplicar analogicamente o n.º 1 do art. 17º do C.P. também à conduta negligente e, assim, a afastar a culpa como pressuposto essencial-que é - da infração punível [...].**

70. [...] a consciência da ilicitude, no sentido simples de apreensão do sentido geral desvalioso do comportamento tipificado como ilícito, significa apenas o agente do facto saber que a conduta contraria a ordem jurídica." [...]



TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

54. Como anteriormente explicado, a informação prestada à contraditada, pelo Diretor de Serviços, não lhe permitiu extrair conhecimento do ilícito que lhe é imputado.
55. O Diretor de Serviços em causa, era uma pessoa preparada e experiente na área do Direito (no qual é licenciado) e no cargo que exercia, pelo que era pessoa mais que apta a esclarecer a contraditada sobre as decisões administrativas a serem tomadas.
56. Considerando todas as circunstâncias que rodearam a atuação da contraditada, podemos afirmar que a mesma desempenhou as suas funções com o zelo, diligência e cuidado exigidos a um gestor público.
57. Assim sendo, o presente caso, deverá ser aplicado favoravelmente o art.º17.º do CP, uma vez que a falta de consciência da ilicitude não resultou, aqui, da falta de cuidado e preocupação da contraditada quanto ao assunto em questão.
58. Por conseguinte, mesmo na hipótese remota de o Venerando TC concluir pela ilicitude, a verdade é que, perante tudo o que foi supra alegado, **o erro não lhe é censurável.**
59. Conclui-se assim que a contraditada não violou o art.º 165.º, n.º 1 e os princípios da concorrência e da proporcionalidade vertidos no art.º 1.º-A, n.º 1, ambos do CCP.
60. Não devendo incorrer, de modo algum, em responsabilidade sancionatória, nos termos previstos no art.º 65.º, n.º 1, al. l) do LOPTC, como vem alegado no douto Relato de auditoria.

### D.3) Da relevação da pena

61. Considerando, por hipótese e cautela de patrocínio, que existe culpa, deve o Venerando Tribunal de Contas relevar a aplicação de multa por estarem preenchidos todos os pressupostos legais para este efeito, previstos no n.º 9 do art.º 65.º da LOPTC, que reza o seguinte:
- "[...] 9 - A 1.ª e 2.ª Secções do Tribunal de Contas poderão, desde logo, relevar a responsabilidade por infracção financeira apenas passível de multa quando:*
- a) Se evidenciar suficientemente que a falta só pode ser imputada ao seu autor a título de negligência;*
- b) Não tiver havido antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno ao serviço auditado para correcção da irregularidade do procedimento adoptado;*



TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

*c) Tiver sido a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno tenham censurado o seu autor pela sua prática."*

62. Estes pressupostos verificam-se na sua plenitude no caso *sub judice*.
63. Primeiro porque o grau de culpa da contraditada nunca poderá exceder a negligência.
64. Segundo porque consideramos que a contraditada não foi alvo de recomendações anteriores pelo Tribunal de Contas ou por qualquer outro órgão de controlo interno.
65. E finalmente, a contraditada nunca foi alvo de censura no cargo que atualmente exerce.
66. Quanto ao vertido em 64. e 65. relembramos que no âmbito do Relatório n.º10/2019-FP/SRMTC (Processo n.º01/19-Aud/FP), relativo à *Auditoria para o apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia incidente sobre o contrato de aquisição, em aluguer operacional, de equipamento de impressão e de serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira*, a contraditada não foi alvo direto de recomendações nem foi identificada como responsável por qualquer ilícito enquanto Diretora Regional do Património.

#### **D.4) Da Dispensa de pena**

67. Preceitua o n.º 8 do art.º 65º da LOPTC que *"o Tribunal pode dispensar a aplicação da multa quando a culpa do demandado for diminuta e não houver lugar à reposição ou esta tiver sido efetuada"*.
68. No presente caso, o requisito de *"não haver lugar a reposição"* encontra-se verificado, atento o facto de a conduta da contraditada não ser subsumível a infração financeira de natureza reintegratória, que poderia ter como consequência a condenação da mesma à reposição das importâncias abrangidas pela infração, nos termos do art.º 59º, n.º 1, da LOPTC.
69. Quanto ao requisito da culpa (já amplamente recorrido no articulado) ser diminuta para efeitos de dispensa de multa, crê-se que o mesmo encontra-se igualmente verificado.
70. Nos termos do art.º74.º do CP, há lugar à dispensa de pena quando: a) a ilicitude do facto e a culpa do agente forem diminutas; b) o dano tiver sido reparado; e c) à dispensa de pena se não opuserem razões de prevenção.
71. Na sequência do explanado anteriormente crê-se, em relação a contradita, que poderá ser-lhe aplicada a dispensa de pena (multa) prevista no citado artigo.



TGCP – SOCIEDADE DE ADVOGADOS SP, RL

#### D.5) Da atenuação da pena

##### Sem condescender,

72. Por sua vez, a atenuação especial da multa pode ser determinada "*quando existam circunstâncias anteriores ou posteriores à infração que diminuam por forma acentuada a ilicitude ou a culpa*", caso em que os limites máximo e mínimo da infração são reduzidos a "*metade*". – cf. n.º 7 do art.º 65º da LOPTC
73. Assim, graduando a culpa já suficientemente abordada atrás, temos uma baixa intensidade da negligência culposa.
74. Consequentemente, e atendendo ao circunstancialismo invocado pela contraditada, afigura-se adequada a imposição de multa, o que, reiteramos, só se admite por mera cautela de patrocínio, mas pelo limite mínimo.

Nestes termos deverá a visada ser excluída de qualquer responsabilidade sancionatória, devendo o processo ser arquivado em relação à mesma.

Caso assim, doutamente, não venha a ser considerado, o que só por cautela de patrocínio se concebe, deverá ser ponderada a relevação, dispensa ou especial atenuação da multa que vier a ser determinada, nos termos e com base nos fundamentos vertidos no presente articulado, assim se fazendo a devida **JUSTIÇA**.

O Advogado

(c/ procuração já junta ao processo de fiscalização prévia n.º 141/2021)

(Bernardo Tranquada Gomes)

Céd. Prof. n.º 49997M



TRIBUNAL DE CONTAS - SRMTC

**E** 1615/2023  
2023/16/1



Excelentíssimo Senhor Juiz Conselheiro  
do Tribunal de Contas  
Secção Regional da Madeira  
Paácio da Rua do Esmeraldo  
Rua do Esmeraldo, n.º 24  
9004-554 FUNCHAL

Vossa referência:  
**Processo n.º 3/22 - ARF**

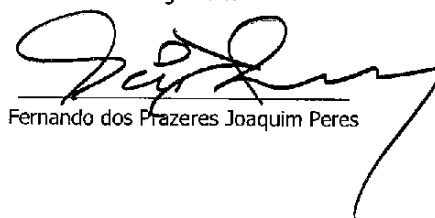
*Ad D. A. J.*  
*01/06/2023*  
*[Signature]*

**Assunto:** Relato da auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia no âmbito do contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira – Princípio do contraditório / Audição prévia.

Fernando dos Prazeres Joaquim Peres, na qualidade de ex-Diretor de Serviços de Gestão Administrativa e Contratação Pública, da Direção Regional do Património (DRPA), tendo sido notificado, através do ofício S 2043/2023, nos termos e para os efeitos do n.º 1 do artigo 13.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOTPC), no âmbito do processo identificado em epígrafe, vêm apresentar o seu **contraditório** sobre o teor do Relato remetido, ao abrigo do direito de audição prévia, nos termos e de acordo com os fundamentos indicados no documento anexo.

Com os melhores cumprimentos,

O signatário

  
Fernando dos Prazeres Joaquim Peres



**Processo n.º 3/2022 – AUD / ARF**

Auditoria para apuramento de responsabilidades financeiras indiciadas no exercício da fiscalização prévia no âmbito do contrato de aquisição de serviços de aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira

**Contraditório**

**1. No que concerne à descrição da situação de facto que se subsume às exigências plasmadas nas alíneas a) e b) do artigo 12.º do programa do procedimento.**

- a) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 1 (um) contrato de serviços similares, em Portugal (...)
- b) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 3 (três) contratos de serviços similares<sup>1</sup>, em Portugal (...)

No Relato em referência estas alíneas são reconduzidas à seguinte expressão:

*(i) as prestações de serviços de objeto similar posto a concurso tivessem de ter sido exclusivamente executadas em Portugal*

Contrariamente ao constante do Relato, não era exigido que os contratos tivessem sido exclusivamente executados em Portugal, mas sim que fossem celebrados em Portugal.

Ou seja, existe uma interpretação errada dos factos e, logo, uma apreciação errónea dos mesmos, que conduz a uma constatação do Relato que não corresponde ao constante das alíneas a) e b) do artigo 12.º do programa do procedimento.

A definição espacial / territorial exigida era reconduzida ao ordenamento jurídico e respetiva legislação aplicável – Portuguesa – e não que toda a execução contratual fosse efetuada em Portugal.

Era importante saber se as regras contratuais aplicadas a esses contratos eram subsumíveis ao ordenamento jurídico português e, nessa medida, evidenciadoras do



mérito desses contratos passíveis de ser reconhecido e validado como resultado da experiência que se pretendia ver comprovada.

Nota-se que tal requisito não tem por efeito tornar impossível, nem extremamente difícil, que entidades nacionais e estrangeiras (considerando, desde logo, a liberdade de prestação de serviços na União Europeia) concorressem ao procedimento, não colocando assim em causa os princípios conformadores da contratação pública, em especial o da concorrência e o da proporcionalidade.

De facto, qualquer entidade, sediada em Portugal ou noutra país, poderia concorrer ao presente procedimento, por si, ou através de terceiros.

A avaliação da capacidade técnica exigida está ligada única e exclusivamente ao objeto do contrato e é inteiramente proporcional à satisfação das obrigações decorrentes do particular e concreto contrato a adjudicar (em respeito pelos princípios da concorrência e o da proporcionalidade).

Independentemente do claro e sustentado respeito pelos princípios reguladores da contratação pública, mormente os princípios da concorrência e da proporcionalidade, que norteou a exigência das prestações de serviços de objeto similar decorressem de um contrato celebrado em Portugal – e não que tivessem de ter sido executadas exclusivamente em Portugal como indicado no Relato – certo é que nos termos dos artigos 168.º, n.º 4 e 179.º, n.º 2, ambos do Código do Contrato Públicos (CCP), admite-se que os candidatos possam invocar a capacidade técnica de terceiros para preencher esses requisitos e independentemente do vínculo jurídico estabelecido com eles, nomeadamente o de subcontratação.

O que afasta, de todo, qualquer dúvida que ainda restasse sobre a necessidade, coerência, adequação, proporcionalidade e indispensabilidade de tal requisito:

Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos (...) contratos de serviços similares, **em Portugal**.

De acordo com o disposto no artigo 58.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro: *“No que respeita à capacidade técnica e profissional, as autoridades adjudicantes podem impor requisitos de molde a assegurar que os operadores económicos disponham dos recursos humanos e técnicos e da experiência necessários para assegurar um nível de qualidade adequado na execução do contrato”*; mais adiante prevê-se no artigo 63.º, n.º 1, que *“um operador económico pode, se necessário e para um contrato determinado, recorrer às capacidades de outras entidades, independentemente da natureza jurídica do vínculo que tenha com elas (...)”*

O estabelecimento de uma fasquia de exigência técnica que afasta da adjudicação quem não obedeça a esse grau mínimo de exigência – naturalmente um fator em si de limitação da concorrência – está, ainda assim, em linha com um critério de necessidade e adequação face à natureza das prestações contratuais a adjudicar e, nessa medida, em respeito pelos princípios da concorrência e da proporcionalidade.



Este requisito mínimo de capacidade técnica destina-se a aferir se o candidato tem a necessária dimensão, estrutura, capacidade para executar adequada e pontualmente o contrato.

Por conseguinte, este requisito afigura-se útil, lógico e justificado para assegurar a boa execução do futuro contrato, sendo adequado, necessário e proporcional ao objeto contratual.

O que importa aqui reconhecer é que tal exigência era passível de ser suprida com recurso a terceiro e que se reconduzia à celebração dos contratos em Portugal e não que toda a sua execução ocorresse exclusivamente em Portugal.

Confirma-se, no entanto, que o Acórdão n.º 15/2022-1.ª Seção-PL proferido no âmbito do recurso ordinário interposto da Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC, teve um entendimento diverso sobre a exigência dos contratos deverem ser celebrados em Portugal – o que vai contra o constante de, pelo menos, um outro contrato com objeto e procedimento similares publicados na plataforma base.gov (em anexo como documento 1) no seguinte endereço:

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=7422189>

Quanto a esta recomendação, deverá ter-se, portanto, em conta o constante dos pontos 3 e 4. deste contraditório relativo ao contrato do Banco de Portugal publicado no endereço agora indicado.



**2. No que concerne à descrição da situação de facto que se subsume às exigências plasmadas nas alíneas e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento**

Conforme consta do Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL, já transitado em julgado, proferido no âmbito do recurso ordinário interposto da Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC:

77. Há alguma discricionariedade da entidade quanto à fixação desses requisitos, uma vez que será ela que conhece melhor as características dos serviços e a necessidade pública que se visa satisfazer. Todavia, como se referiu igualmente, é necessário que esses requisitos passem pelo teste do art. 165.º, n.º 1 do CCP e, em termos mais gerais, pelo dos princípios aplicáveis à contratação pública decorrentes do art. 1.º-A do CCP. Na situação em análise, têm particular relevo aqueles da concorrência, da igualdade e da proporcionalidade.

78. Tais princípios, aplicando-se de forma articulada, apontam no seguinte sentido: só podem ser consagradas limitações à concorrência por via de requisitos mínimos relativos aos recursos humanos, se eles forem devidamente justificados pela qualidade do serviço e sejam proporcionais ao fim que se visa alcançar, estando postergadas quaisquer outras limitações.

79. O teste do art. 165.º, n.º 1 do CCP poderia, eventualmente, dar-se como preenchido. Estes requisitos são, *prima facie*, adequados à natureza das prestações decorrentes do contrato.

Isto é: é legítimo à entidade pública exigir que os membros do pessoal do prestador tenham competência técnica nessa função e que estejam disponíveis em número suficiente para o realizarem atempadamente e com qualidade.

80. Podem é revelar-se desproporcionados e excessivos para essas finalidades e, nessa medida, serem uma restrição injustificada à concorrência e atingirem o interesse financeiro do Estado. É esse aspeto que cumpriria agora analisar. Com especial relevo, porque o carácter injustificado destas restrições, se fosse apurado, poderia concluir que se estava a "fechar" o mercado da Madeira a outros concorrentes.

81. Todavia, Para esse fim seria essencial que a entidade pública, questionada sobre esse requisito, o tivesse podido explicar. Contudo, ela não foi confrontada com ele, nem na devolução administrativa, nem na devolução judicial do processo.

82. Não pode, por isso, expor o fundamento dessa exigência. O que significa que, quanto a este aspeto, que é fulcral para a resposta ao quesito, não tenha sido observado o princípio do contraditório (art. 13.º da LOPTC). Ou seja, para a





análise e decisão da questão é essencial apurar elementos, a fornecer pela entidade pública, e permitir-lhe explicar a razão de ser das exigências,

83. Consequentemente, não pode este fundamento ser utilizado para a recusa de visto.<sup>1</sup>

O presente Relato incide sobre o processo de fiscalização prévia n.º 141/2021 e o seu objeto cinge-se ao apuramento e conclusões constantes da Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTC, impugnada através de recurso cuja decisão final, já transitada em julgada, consta do Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL, ora transcrita nos pontos julgados pertinentes.

Por conseguinte, não podendo este argumento ser utilizado para a recusa de visto, por violação do princípio do contraditório – como consta do Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL – não pode, naturalmente, ser usado como fundamento, ou indício, da existência de uma infração financeira suscetível de originar eventual responsabilidade financeira consubstanciada num Relato cuja Decisão, que lhe serve de base, se encontra, nessa matéria, objeto de uma declaração de nulidade. Nas palavras do Acórdão referido: “*Consequentemente, não pode este fundamento ser utilizado para a recusa de visto*”.

A verificação da eventual “violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública” prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 165.º da LOPTC, tem de ser reportada a uma factualidade que não pode ser assumida, por violação do princípio do contraditório, como expressa o Acórdão n.º 15/2022-1.ª Secção-PL – razão pela qual esta factualidade dada como provada, subsumível às alíneas e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento, não pode ser verificada e usada, devendo a mesma dar-se por não escrita: reconduzindo-se à nulidade de tal recomendação por violação do princípio do contraditório – em conformidade com o disposto no n.º 10 do artigo 32.º da Constituição da República Portuguesa (CRP).

É pacífico na jurisprudência que, o direito de audiência prévia constitui um princípio estruturante do Ordenamento Jurídico, tendo como principal aforamento o princípio do contraditório, que reveste especial importância e se mostra efetivamente imprescindível quando haja uma decisão desfavorável.

Como refere o Doutor Mário Aroso de Almeida “(...) Não pode deixar de ser assegurada ao interessado a possibilidade de se pronunciar sobre o resultado da operação de subsunção dos factos à norma que o órgão administrativo se propõe realizar, para o que não pode deixar de lhe ser reconhecido o direito de ser ouvido sobre o sentido provável da decisão a tomar. (...) A audiência deve, na verdade, possibilitar a colocação de todas as questões pertinentes à decisão.”

<sup>1</sup> Sublinhado meu.



Ademais, a participação procedimental constitui um imperativo estruturante e decorrente do n.º 5 do artigo 267.º da CRP, e é concretizado através da participação dos interessados na formação das decisões administrativas que lhe dizem respeito, que, como o próprio Acórdão n.º 15/2022-1.ª Seção-PL acolhe, não foi respeitada em clara violação deste preceito constitucional.

A recomendação que assenta nas exigências referidas nas alíneas e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento, que se reconduz ao constante no ponto (ii) do n.º 1 do capítulo 3. Conclusões deste Relato, não pode ser utilizada pelo tribunal na formação da sua convicção, uma vez que tal valoração – por violação do princípio do contraditório – constitui valoração proibida de prova.

A proibição da valoração da prova tem como consequência, quando a prova é indevidamente utilizada, a invalidade do ato em que se verifica, bem como os que dele dependerem e aquela puder afetar.



### 3. Tipo de infração que foi preenchido pela conduta do signatário

Sem embargo do afirmado ora no ponto 2., o signatário afirma que, quer a exigência constante das alíneas a) e b) do artigo 12.º do programa do procedimento, quer as constantes das alíneas e) e f) são suscetíveis de configurarem recomendações produzidas pela primeira vez, sendo, também, a primeira vez que o Tribunal de Contas (TC) ou um órgão de controlo interno censurou o signatário pela sua prática.

Se pela exigência das alíneas a) e b) – limitação espacial / território adstrita a uma exigência técnica – não oferece qualquer dúvida quanto à inexistência de recomendações anteriores, segundo a interpretação que o TC verteu no Relato sobre o anterior processo de fiscalização prévia n.º 272/2017 (processo n.º 01/19-Aud/FP, do qual resultou o Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC), parece haver dúvidas sobre se as exigências constantes das alíneas e) e f) (a não estar a recomendação que as reporta ferida de nulidade conforme constatado no ponto 2.) já constam de anterior recomendação.

Então vejamos:

Do processo de visto n.º 272/2017 <sup>2</sup>, resultou o Relatório n.º 10/2019-FP/SRMTC (Processo n.º 01/19-Aud/FP) que identificou as seguintes recomendações:

- a) Quando optar pelo concurso público, se confine ao estrito cumprimento das normas do CCP que enformam e disciplinam este procedimento adjudicatório, com ênfase para as previstas nos art.ºs 130.º a 148.º, abstendo-se nomeadamente de formular exigências ilegais suscetíveis de cercear a concorrência.
- b) Sempre que, no domínio da contratação pública, e em face das necessidades a satisfazer, considere necessário impor requisitos mínimos de aferição da capacidade técnica dos agentes económicos atuantes no mercado, recorra ao concurso limitado por prévia qualificação, regulado pelos art.ºs 162.º a 192.º do CCP, que comporta uma fase prévia de qualificação, tendo em conta, conquanto, que este procedimento também veda, no art.º 165.º, n.º 1, do CCP, que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial.
- c) Na definição dos modelos de avaliação das propostas vertidos nos procedimentos pré-contratuais de natureza concorrencial que venha a desencadear, no caso de ser escolhido o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, dê integral cumprimento ao estabelecido

<sup>2</sup> Na sequência da submissão a fiscalização prévia de um contrato com objeto similar por parte da então denominada Direção Regional do Património e de Gestão dos Serviços Partilhados (atual Direção Regional do Património)



nos art.<sup>os</sup> 75.º, n.º 1, 132.º, n.º 1. al. n), e 139.º, n.ºs 3 e 5, do CCP. Em concreto:

- Se optar por uma escala de pontuação em função de um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para o aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo CE respeitante a esse fator ou subfactor, aquela deverá ser criada de modo a permitir realizar um juízo de comparação e gradativo desses atributos, e ser consequente com a importância e ponderação dos mesmos fatores e subfactores, e
  - Defina os atributos das propostas de modo claro e inequívoco e sem englobar aspetos de execução dos contratos que não tenham sido submetidos à concorrência pelo CE.
- d) Sempre que introduzir alterações a aspetos fundamentais das peças dos procedimentos pré-contrauais que vier a lançar, prorogue o prazo concedido para a apresentação de propostas, e proceda à devida divulgação, por aviso, com observância dos n.ºs 2 e 4 do art.º 64.º do CCP.

Das recomendações que ora se transcreveram, por oposição às duas recomendações que resultam deste Relato, apenas se pode concluir que não versam sobre o mesmo domínio, não são o mesmo tipo de infração, razão pela qual não se pode concluir haver anteriores censuras ou recomendações ao signatário deste documento ou à DRPA.

Confesso alguma perplexidade quando releio o que o TC <sup>3</sup>afirma quanto a estas recomendações e aquela formulada atinente às exigências da alínea e) e f) do artigo 12.º do programa do procedimento:

*(...) não vislumbramos conceder ao Presente contrato o visto com recomendações, que, no essencial se reconduziriam àquelas que foram já dadas a conhecer à Direção Regional do Património em anterior processo de visto [nomeadamente, aquele que consta da alínea b)] e com as quais esta entidade não parece se ter conformado.*

Quanto à expressão constante da alínea b) das recomendações em referência "...que esses requisitos sejam desproporcionais e desajustados em termos tais que reduzam o universo concorrencial" ou ainda a expressão constante da alínea a) das recomendações em referência "...abstendo-se, nomeadamente, de formular exigências ilegais suscetíveis de cercear a concorrência" têm um carácter tão genérico que não permite suportar a ideia de que a DRPA já tinha sido "advertida" e que não se conformou com essa "advertência".

O número de tipos de infração financeira cometidos determina-se pelo número de vezes que o mesmo tipo de infração foi preenchido pela conduta do agente (em conformidade com o disposto no artigo 30.º n.º 1 do CP *ex vi* do artigo 67.º n.º 4 da LOPTC).

<sup>3</sup> Vide página 38, in fine, da Decisão n.º 5/2022-FP/SRMTTC



De outra forma, seria abrir a porta para expressões como "abstendo-se, nomeadamente, de formular exigências ilegais suscetíveis de cercear a concorrência" o que equivaleria a que todos os processos em que o TC entendesse ter sido cerceada a concorrência, já estaria coberta pela primeira advertência e, por isso, reincidiria.

A perceção só pode ser aferida no caso concreto e não é suscetível de ser aferida em abstrato.

O TC estaria em solo mais firme se alegasse e provasse que o signatário, tendo sido previamente alvo da específica censura, concretizada em concreto e de modo especificado, para praticar determinado ato ou abster-se da prática de certo ato, a não tenha cumprido neste novo processo.

Caso se entenda não ser aplicável as regras da alegação especificada ao TC, por ser um órgão fiscalizador e não jurisdicional, estaria, ainda assim, sujeito às regras gerais do Direito Administrativo, designadamente o dever de fundamentação dos seus atos e decisões – que no caso concreto é indiferente, uma vez que, materialmente, a Decisão não está devidamente fundamentada em matéria de facto e de Direito. A falta de fundamentação reconduz à nulidade do ato.

A admoestação, ou a recomendação, deve ser concreta e determinada.

Deve dizer, por exemplo, que o signatário, ou a DRPA, ao adotar certo, preciso e determinado critério técnico, fê-lo com violação do artigo x ou y do CCP, e dos princípios gerais da contratação pública, designadamente o da concorrência e proporcionalidade.

Ou, pelo menos, dizer que a conduta adotada (ao escolher x e z fatores de ponderação), é, em si, suscetível de violar as normas x e y do CCP e colocar em causa princípios da contratação.

Como os aceita o Prof. Gomes Canotilho, os princípios configuram "normas impositivas de uma otimização, compatíveis com vários graus de concretização, consoante os condicionalismos fácticos e jurídicos", enquanto as regras "são normas que prescrevem imperativamente uma exigência".

Na cortesia cénica da argumentação e da discussão hermenéutica, quem alega um direito dever fazer a prova dos factos constitutivos do direito alegado (n.º 1 do artigo 342.º do Código Civil).

Ou, no âmbito do procedimento administrativo, permitir que o interessado exerça os seus meios de defesa e, conseqüentemente, garanta os seus direitos.

Acresce que quando o TC fez estas recomendações, no processo de fiscalização prévia n.º 272/2017, nada disse sobre a forma utilizada para aferição da capacidade técnica. Tão só advertiu para a necessidade de um concurso com prévia qualificação quando tal fosse necessário.



E tanto é assim, que a descrição do requisito que constava das peças processuais do anterior procedimento que foi fiscalizado no processo de visto n.º 272/2017 é, no essencial, similar ao que ora consta nas alíneas e) e f) do artigo 12.º do Programa deste procedimento:

*Número mínimo de técnicos em regime de permanência e desempenho de atividade laboral na Ilha da Madeira, certificados pelo titular do registo da(s) marca(s) ou representante oficial da(s) marca(s) dos equipamentos a instalar e pertencentes aos quadros da empresa concorrente, para execução dos serviços de assistência técnica deste contrato: 5 Técnicos*

O TC, à data no processo de fiscalização prévia n.º 272/2017, nada disse sobre a formulação deste requisito, logo aceitou os seus termos.

Nem, tão pouco, fez qualquer recomendação concreta e específica que visasse a proibição da atividade laboral ser na ilha da Madeira, pelo que não pode agora socorrer-se de uma suposta anterior recomendação genérica para fundamentar a não conformação do signatário ou da DRPA com a mesma e, dessa forma, considerá-los reincidentes (com anterior censura ou recomendação).

Acresce que existe, pelo menos, um processo onde o TC teve, aparentemente, uma diferente posição, pois pela ausência de publicação de uma Decisão de recusa de visto ou com recomendações, o signatário cuidou estar a cumprir todas as normas do CCP.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Vide, a título de exemplo o contrato publicado na seguinte endereço:

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=7422189>

Concurso limitado por prévia qualificação, com publicação internacional, objeto do contrato: serviços de outsourcing de office printing - OA001619, preço contratual: 925.000,00€, entidade adjudicante: Banco de Portugal. Dado o montante, sujeita a visto do TC, mas sem publicação de recusa de visto ou emissão de recomendações que pudessem sustentar a não utilização desta exigência.

Para efeitos de comparação, transcreve-se o artigo 12.º do Programa do procedimento que originou este contrato:

Os candidatos devem preencher os seguintes requisitos mínimos de capacidade técnica:

- a) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 2 contratos de serviços similares, **em Portugal**, com um prazo mínimo de vigência de 2 anos cada, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 150.000,00 € (cento e cinquenta mil euros) e que tenham sido assinados há menos de 4 anos (ou seja, que tenha sido assinado ou renovado em 2015, 2016, 2017 ou 2018);
- b) Deter certificação válida em ISO 9001;
- c) Possuir representação oficial e centro técnico autorizado pelos fabricantes dos equipamentos propostos;
- d) Possuir representação oficial e integrador pelo fabricante da solução/software proposto;
- e) Disponer de um quadro de pessoal com, no mínimo, 100 trabalhadores;
- f) Disponer de um quadro de pessoal com, no mínimo, 50 trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente **em Portugal**;
- g) Evidenciar que dispõe de um corpo técnico que integre elementos certificados na manutenção dos equipamentos propostos.
- h) Evidenciar que dispõe de um corpo técnico que integre elementos certificados na manutenção da Solução proposta.



Cabia ao TC o ónus da alegação especificada – o que não fez.

Teria de discriminar, individualizar ou autonomizar que, ou que, elementos ou fatores seriam, em si, suscetíveis de cercear a concorrência e em que medida afetariam as regras de mercado, da proporcionalidade ou da concorrência – já alvos de anterior censura e/ou recomendação.

Se o tivesse feito, o signatário e a DRPA teriam, à data, condições de, face à informação do TC, visitar o procedimento e eliminar os fatores que, alegadamente, estariam a violar as citadas normas. Não o tendo feito, impediu a revisão do processo por forma a adaptá-lo, conformá-lo, com o pretendido pelo TC – mas que não foram alvo de prévia censura e/ou recomendação.

Estava, portanto, o signatário e a DRPA, no silêncio do TC, na firme convicção de que estariam a cumprir as regras da concorrência e da proporcionalidade nesta matéria.

Este comportamento do TC é equacionável como abuso de direito, o que ora se invoca.

Sabendo que o TC não é um órgão consultivo, o mínimo exigível é que identificasse as faltas ou falhas do procedimento para que o signatário e a DRPA as pudessem sanar em tempo e não as repetir no procedimento seguinte.

Existe, por conseguinte, uma clara contradição insanável da fundamentação, porque sustentada numa situação inexistente de reincidência (com anterior censura ou recomendação) e cuja decisão anterior vertida no processo de fiscalização prévia n.º 272/2017 já tinha, pelo menos tacitamente, validado.

O referido neste ponto 3., mesmo sem prescindir do seu conteúdo e alegações, é, naturalmente, condicionado ao mencionado no ponto 2. que fundamenta ser esta recomendação nula.

Não tendo sido demandado, por via da infração processual e violação do princípio do contraditório, não é possível condenar, no Relato, o signatário, na medida em que se trata de uma impossibilidade material, no sentido de alterar completamente o âmbito do pedido e da causa de pedir em que se sustenta o Relato.





#### 4. Violação do Dever de Informação

É imputável ao TC a violação do dever de informação que recai sobre todos os órgãos administrativos, pois a eventual ação do signatário que possa não se coadunar plenamente com o legalmente imposto (o que não se admite ou concede, mas por mero exercício de raciocínio se equaciona) estaria com certeza afastada, ou pelo menos muito diminuída se o TC publicitasse os relatórios das auditorias ou dos processos sujeitos a visto prévio em que não houvesse qualquer recomendação e onde, segundo a apreciação do TC, estivessem cumpridos todos os formalismos legais para que pudessem servir como referência para as entidades adjudicantes.

Como indicado em 3., o signatário utilizou como exemplo um procedimento de concurso limitado por prévia qualificação com publicação internacional, com anúncio de procedimento n.º 1485/2019, publicado no DR n.º 33, II Série, de 15 de fevereiro, cuja entidade adjudicante foi o Banco de Portugal, e cujo objeto contratual era similar – contrato em anexo (documento 2) e publicado em:

<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/detalhe/?type=contratos&id=7422189>

O artigo 12.º do programa do procedimento do Banco de Portugal <sup>5</sup> (Serviços de outsourcing de office printing - OA001619), já se encontra transcrito no rodapé do ponto 2. (página 9)<sup>6</sup> para o qual se remete para os devidos efeitos, evidencia uma clara similitude com o constante do artigo 12.º do programa do procedimento que a DRPA lançou – conforme documento 3 em anexo.

O contrato do Banco de Portugal, tendo um preço contratual de 925.000,00€, tendo origem num procedimento de concurso limitado por prévia qualificação com publicação internacional, e tendo no seu programa de procedimento uma exigência em tudo idêntica à constante no concurso da DRPA – porque nele se baseou – e não havendo conhecimento que o mesmo tenha sido recusado o visto ou sujeito a recomendações do TC, o signatário concluiu que tais exigências técnicas teriam perfeita cobertura legal.

<sup>5</sup> O programa do procedimento do Banco de Portugal com referência “Serviços de outsourcing de office printing - OA001619” não se encontra disponível na plataforma basegov, apenas na plataforma eletrónica de contratação utilizada; <http://www.vortal.gov.pt>, mas a autenticidade da cópia junta pelo signatário (documento 3) pode ser confirmada junto deste Organismo, do Banco de Portugal ou de qualquer um dos 7 concorrentes [Claranete Portugal, S.A. (503412031), Ricoh Portugal, Unipessoal, Lda. (508080975), Canon (507477740), Xerox Portugal - Equipamentos de Escritório, Lda. (501656677), Iten Solutions – Sistemas Informação, S.A. (EX CPC.IS (510728189), Konica Minolta - Business Solutions Portugal, Unipessoal, Lda. (502120070) e Informantem - Informática e Manutenção, S.A. (503670693)].

<sup>6</sup> O sublinhado e negrito, constante do artigo 12.º do programa do procedimento do Banco de Portugal transcrito, são meus.



A ter havido visto, o TC teve uma interpretação diferente à operacionalizada no procedimento lançado pela DRPA, e, omitindo tal publicação, conduziu o signatário a acreditar que tais exigências técnicas eram perfeitamente legais.

A não estar esse contrato sujeito a visto <sup>7</sup>, subsiste no ordenamento jurídico ao contrário daquele que, exigindo a mesma condição técnica, foi sujeito a fiscalização prévia, originando dualidade de tratamento que seria evitada com a publicação de todas as decisões de fiscalização prévia.

Para um intérprete mais distraído dir-se-ia que, agindo com violação do dever de fundamentação e informação, o TC prefere aplicar sanções que lhe permitem um reforço orçamental em detrimento da clarificação processual e uniformização de decisões que permitiria uma redução drástica de situações que surgem, não porque as entidades adjudicantes e seus funcionários pretendam prevaricar, mas por simples desconhecimento da linha interpretativa do TC.

Além de manterem as entidades adjudicantes e seus funcionários na ignorância sobre os seus entendimentos sobre as várias matérias relativas à contratação pública, por falta de publicação dos processos visados sem recomendações, esta realidade é também emolada pela violação do dever de fundamentação das suas decisões que não são formalizadas de forma clara, justificativa, expressiva e fundamentada.

O TC, ao dar a conhecer apenas a sua linha sancionatória, ao arrepio do que acontece com todas as decisões judiciais dos Tribunais (cuja publicitação ocorre independentemente do sentido das decisões), pelo efeito direto que provoca nos procedimentos de contratação pública lançados no mercado, viola o consagrado nas normas do Direito da União Europeia, nomeadamente a Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, e, por inerência o artigo 8.º da CRP.

---

<sup>7</sup> Claro que o signatário desconhece se haverá circunstâncias que isentem tal contrato da fiscalização prévia do TC, pois dado o preço contratual o mesmo estaria sujeito à mesma.

**5. Relevação da responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC**

O signatário afirma estarem reunidos os pressupostos de aplicação da relevação da responsabilidade financeira sancionatória prevista na alínea l) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC, em conformidade com o disposto no n.º 9 do artigo 65.º desta disposição legal.

Ou seja,

- a) É evidente e suficientemente que a falta só pode ser imputada ao signatário a título de negligência;
- b) Não houve antes recomendação do Tribunal de Contas ou de qualquer órgão de controlo interno à DRPA para correção da(s) irregularidade(s) do procedimento adotado;
- c) Foi a primeira vez que o Tribunal de Contas ou um órgão de controlo interno censurou o signatário pela sua prática.

Ademais, na sequência da recusa de visto, a DRPA lançou novo procedimento aquisitivo, expurgado das exigências tidas como incumpridoras das normas do CCP (Processo n.º 38/CL/2022 - Aquisição em aluguer operacional de equipamentos de impressão e serviços de impressão e cópia para o Governo Regional da Madeira), do qual resultou:

- Apenas um candidato a concurso e, conseqüentemente:
- Apenas um concorrente ao qual foi adjudicado o contrato pelo valor de 3.797.232,00 € mais IVA à taxa legal em vigor.
- O preço contratual é idêntico ao procedimento alvo de recusa de visto.
- Verifica-se, igualmente, que o adjudicatário é o mesmo: Caldeira, Costa & Ca Unipessoal, Lda. (511007930).
- Este processo foi visado, sem qualquer recomendação, no processo de fiscalização prévia n.º 107/2022, através da Decisão n.º 118/2022-FP/SRMTTC, de 21/12/2022.

Daqui resulta que, da conduta imputada ao signatário, não resultou qualquer dano para a DRPA ou interessados / candidatos / concorrentes, não tendo também produzido quaisquer alterações do resultado financeiro do contrato.

Além disso, este contrato que resulta do novo procedimento, em tudo idêntico ao que foi recusado o visto mas expurgado das regras entendidas como violadoras do CCP, revela ser extremamente viável a inexistência de hipótese de terem sido afastados do procedimento anterior outros potenciais interessados em contratar, que pudessem



apresentar propostas com condições porventura mais vantajosas do ponto de vista do interesse público para a DRPA do que a da empresa adjudicatária, neste e naquele procedimento.

Acresce haver exemplos de procedimentos anteriores, e que serviram de base ao que o signatário teve intervenção – processo do Banco de Portugal relativo ao serviços de outsourcing de office printing - OA001619 – em que tais exigências técnicas não foram alvo de censura (pelo menos com publicação) pelo TC, o que levou o signatário a entender tais exigências como perfeitamente enquadráveis nas norma do CCP.

Desta forma, a inexistência de indícios de que as eventuais infrações financeiras daqui decorrentes tenham sido praticadas de forma intencional, o facto de o TC nunca ter formulado recomendações à DRPA e à Secretaria Regional das Finanças (SRF) com vista a correção das irregularidades detetadas e porque esta é a primeira vez que o signatário é censurado pela sua prática, conduzem ao preenchimento dos pressupostos necessários à relevação da responsabilidade financeira sancionatória elencados nas alíneas a) a c) do n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC – o que ora se requer.

Funchal, 1 de junho de 2023.

Fernando dos Prazeres Joaquim Peres

Junta: 3 documentos.



*Documento 1*

Bem-vindo.

O Portal BASE centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal continental e regiões autónomas.

Contratos

▼ Pesquisar pelo objeto do contrato

PESQUISAR

PESQUISA AVANÇADA

Início / Detalhe

Última atualização: 28 abr 2024

## DETALHE

### Contrato

IMPIC - IMPIC DETALHE

#### Informação detalhada

Data de publicação	02-02-2021
Tipos de contrato	Aquisição de serviços
Nº do acordo quadro	Não aplicável.
Descrição do acordo quadro	Não aplicável.
Tipologia da medida especial	-
Tipo de procedimento	Concurso limitado por prévia qualificação
Classificação	0A001619 - Serviços de Impressão
Fundamentação	Artigo 20.º, n.º 1, alínea a) do Código dos Contratos Públicos
Fundamentação para recurso ao ajuste direto (se aplicável)	Não aplicável
Regime	Código dos Contratos Públicos (DL 111-B/2017)
Critérios materiais	-
Entidades adjudicantes	BANCO DE PORTUGAL (620792771)
Entidades adjudicatárias	Konika Minolta Business Solutions Portugal, Unipessoal, Lda (502120070)
Objeto do contrato	Serviços de outsourcing de office printing - 0A001619
Procedimento utilizado	-
CPV	79813000-5
Data do contrato	05-01-2021
Preço contratual	928,000,00 €
Prazo de execução	1829 dias
Local de execução	Portugal, Évora, Évora Portugal, Coimbra, Coimbra Portugal, Faro, Faro Portugal, Viseu, Viseu Portugal, Castelo Branco, Castelo Branco Portugal, Região Autónoma da Madeira, Funchal Portugal, Lisboa, Lisboa Portugal, Lisboa, Alentejo Portugal, Braga, Braga Portugal, Região Autónoma dos Açores, Ponta Delgada
Entidades concorrentes	ITEM SOLUTIONS - SISTEMAS INFORMÁTICOS, S.A. (EX CPC-IS) (510728189) Ditech Portugal, Unipessoal, Lda (508089379) CLARINET PORTUGAL, S.A. (603412831) Canon (507477749) Konika Minolta Business Solutions Portugal, Unipessoal, Lda (502120070) Xerox Portugal - Equipamentos de Escritório, Lda (511556677) INFORMATEM - Informática e Manutenção, S.A. (403623683)
Arquiva	Detalhe do anúncio
Pecas do procedimento	-



Modificações contratuais

Documentos

0A001619\_Refacted.pdf

Observações

Critérios ambientais

Justificação para não redução a escrito do contrato

Aviso

**Execução do contrato**

Causa de extinção do contrato

Data do fecho do contrato

Preço total efetivo

Causas das alterações ao prazo

Causas das alterações ao preço

**O PORTAL**

Inicio

Apresentação

Objetos em licitação

Objetos de contratação

Processos de contratação

Processos de execução

Processos de fiscalização

**PLATAFORMAS ELETRÓNICAS**

MEP

Plataforma de contratação eletrónica

Plataforma de contratação eletrónica

Plataforma de contratação eletrónica

Plataforma de contratação eletrónica

Plataforma de contratação eletrónica

Plataforma de contratação eletrónica

**UNIÃO EUROPEIA**

Informação sobre o processo

Notícia

Publicações de licitação

Registo de licitação

**CONTACTOS / SEDE**

Mapa de localização

Mapa de localização

Mapa de localização

Mapa de localização

Mapa de localização

Mapa de localização



CIOAWARDS2013

EPSA 2015 Best Practice

e 2020



OPERAÇÃO DE LICITAÇÃO

OPERAÇÃO DE LICITAÇÃO



VASCO  
MANUEL  
PEREIRA  
FALCAO

Digitally signed  
by VASCO  
MANUEL PEREIRA  
FALCAO  
Date: 2021.01.11  
19:06:35 Z

**CONTRATO PARA AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE OUTSOURCING DE OFFICE**

**PRINTING**

**PROCEDIMENTO OAD01619**

*Documento 2*

Entre

**BANCO DE PORTUGAL**, com sede na Rua do Comércio, n.º 148, 1100-150 Lisboa, com o número único 500 792 771 de identificação de pessoa coletiva e de matrícula na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa, neste ato representado pela Diretora Adjunta do Departamento de Serviços de Apoio (DSA) e pelo Diretor do Departamento de Sistemas e Tecnologias de Informação (DSI), respetivamente, Senhora Eng.ª Luísa Reis e Senhor Eng.º Carlos Moura, competentes nos termos da Delegação de Competências do Conselho de Administração do Banco de Portugal, constante da Deliberação n.º 909/2017, publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 198, de 13 de outubro de 2017, na sua redação atual dada pela Deliberação n.º 771/2020, publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 146, de 29 de julho de 2020, conjugada com o artigo 10.º do Regulamento da Função Compras (NAP/2015/0015);

e

**KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.**, com o número de identificação fiscal 502120070, com sede na Rua Professor Henrique de Barros, 4 10ºB, 2685-338 Prior Velho, neste ato representada por Vasco Manuel Pereira Falcão, na qualidade de gerente;

Considerando que:

- a) Por deliberação, de 22 de outubro de 2019, da Comissão Executiva dos Assuntos Administrativos e de Pessoal do Banco de Portugal, competente nos termos da Delegação de Competências do Conselho de Administração do Banco de Portugal, constante da Deliberação n.º 909/2017, publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 198, de 13 de outubro de 2017, na sua redação atual à data dada pela Deliberação n.º 942/2019, publicada em Diário da República, 2.ª série, n.º 175, de 12 de setembro





de 2019, foi adjudicada a proposta da **KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.**, apresentada no âmbito do procedimento de concurso limitado por prévia qualificação **OA001619 – AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE OUTSOURCING DE OFFICE PRINTING;**

- b) A minuta do presente contrato foi aprovada pela Comissão Executiva dos Assuntos Administrativos e de Pessoal do Banco de Portugal, na mesma data, ao abrigo da referida delegação de competências;
- c) A **KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.** apresentou caução no valor de 27.750,00 € (vinte e sete mil, setecentos e cinquenta euros), mediante seguro-caução apólice n.º 100020734/200, emitida pela COSEC – Companhia de Seguro de Créditos, S.A., no dia 24 de outubro de 2019.

É celebrado o presente contrato, que se rege nos termos das seguintes cláusulas:

#### **Cláusula 1.ª**

##### **Objeto do Contrato**

A **KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.** obriga-se perante o **BANCO DE PORTUGAL** a prestar serviços de cópia e impressão em regime de *outsourcing*, nos termos e condições definidos no caderno de encargos e na proposta adjudicada, que constituem, respetivamente, os anexos I e II ao presente contrato.

#### **Cláusula 2.ª**

##### **Prazo**

1 - O contrato mantém-se em vigor pelo prazo de 3 (três) anos, a contar da data de início efetivo da prestação dos serviços, renovando-se automaticamente no seu termo por sucessivos períodos de 1 (um) ano, até ao máximo de vigência 5 (cinco) anos, desde que o **BANCO DE PORTUGAL** não se oponha à sua renovação e desde que seja prestada a caução relativa a esse período nos termos do n.º 4 do artigo 89.º do CCP, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do contrato.

2 - A oposição à renovação referida no número anterior deve ser comunicada, por escrito, com uma antecedência mínima de 60 (sessenta) dias relativamente ao termo do período de



vigência ou renovação, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do contrato.

3 – A **KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.** deverá iniciar os trabalhos em data a acordar com o Banco de Portugal, a qual não poderá exceder 30 (trinta) dias a contar da data de outorga do contrato.

4 - O contrato cessará imediatamente a sua vigência se for atingido o valor máximo contratual.

5 - O exercício dos direitos previstos nos números anteriores não confere à **KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.** o direito a qualquer indemnização, compensação ou atribuição análoga de natureza pecuniária resultante da cessação do contrato.

#### **Cláusula 3.ª**

##### **Preço**

1 - Pelas prestações objeto do contrato nos termos das cláusulas anteriores, o **BANCO DE PORTUGAL** obriga-se a pagar à **KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.** os preços unitários constantes da proposta adjudicada, acrescidos de IVA à taxa legal em vigor.

2 - O valor máximo a pagar pelo **BANCO DE PORTUGAL** pelas prestações objeto do contrato é de 925.000,00 € (novecentos e vinte e cinco mil euros), acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

3 - O pagamento da quantia devida pelo **BANCO DE PORTUGAL** nos termos do número anterior é feito de acordo com as condições fixadas na cláusula 22.ª do caderno de encargos.

#### **Cláusula 4.ª**

##### **Comunicações e notificações**

1 - As comunicações e notificações entre as partes devem ser efetuadas por escrito, com suficiente clareza, de modo a que o destinatário fique ciente da respetiva natureza do conteúdo.



2 - Com exceção das situações em que o contrato exija uma formalidade especial, as notificações podem ser efetuadas pelos seguintes meios:

- a) Correio eletrónico;
- b) Fax;
- c) Carta registada com aviso de receção.

3 - As comunicações e notificações relacionadas com a execução do contrato devem ser dirigidas às pessoas de contacto a indicar pelo **BANCO DE PORTUGAL**.

4 - Para efeitos do disposto no art. 290.º - A do Código dos Contratos Públicos, define-se como gestor da execução do contrato [REDACTED]

5 - As faturas poderão ser enviadas em formato digital para o endereço dccfactelect@bportugal.pt, desde que cumpridos todas as disposições legais relacionadas com a faturação eletrónica.

6 - Em alternativa ao envio em formato digital, as faturas podem ser enviadas para o Serviço de Processamento e Contabilizações da Área de Processamento e Reporte do Departamento de Contabilidade e Controlo, sito na seguinte morada:

Banco de Portugal – DCCPR-SPC

Av. Almirante Reis, 71

1100-012 Lisboa

Portugal

7 - Os contactos da **KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA**, (e-mail e o endereço) são os indicados na proposta.

8 - Qualquer alteração das informações de contacto constantes do contrato deve ser comunicada à outra parte.

**Cláusula 5.ª**  
**Disposições finais**



Em caso de divergência entre os elementos que integram o presente contrato observar-se-ão as regras de prevalência constantes da cláusula 2.ª do caderno de encargos.

**Anexos:**

**Anexo I – Caderno de Encargos**

**Anexo II – Proposta apresentada pela KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.**

Lisboa, 5 de janeiro de 2021,

Assinado por: <b>Luisa Maria Mateus dos Reis</b>	<b>Pelo BANCO DE PORTUGAL,</b> <i>Banco Portugal   Diretor DSI</i>
Num. de identificação: [REDACTED]	Assinado por: <b>CARLOS MANUEL PEDROSA</b>
Data: 2021.01.15 12:34:20+00'00'	<b>MOURA</b>
	Num. de identificação: [REDACTED]
	Data: 2021.01.15 09:09:03+00'00'



**Pela KONICA MINOLTA BUSINESS SOLUTIONS PORTUGAL UNIPessoal LDA.,**

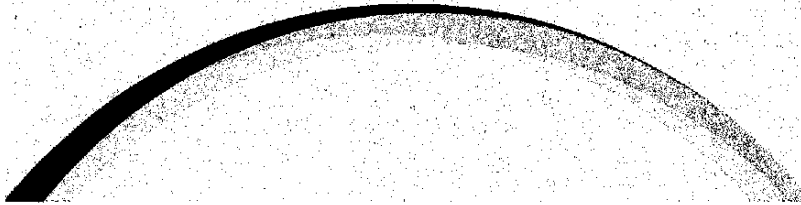
VASCO  
MANUEL  
PEREIRA  
FALCAO

Digitally signed by  
VASCO MANUEL  
PEREIRA FALCAO  
Date: 2021.01.11  
18:04:56 Z



*F. J.*

*Documento 3*



## PROGRAMA DO CONCURSO

CONCURSO LIMITADO POR  
PRÉVIA QUALIFICAÇÃO COM  
PUBLICIDADE INTERNACIONAL

**OA001619**

AQUISIÇÃO DE SERVIÇOS DE  
OUTSOURCING DE OFFICE  
PRINTING



BANCO DE  
PORTUGAL  
EUROSISTEMA

DSA • Departamento de Serviços de Apoio  
Unidade de Formação de Contratos

## Índice

Capítulo I Objeto e âmbito do concurso .....	4
Artigo 1.º Objeto do concurso .....	4
Artigo 2.º Entidade adjudicante .....	4
Artigo 3.º Decisão de contratar .....	4
Artigo 4.º Disponibilização e acesso às peças do procedimento .....	5
Artigo 5.º Esclarecimentos .....	5
Artigo 6.º Retificação de erros ou omissões .....	6
Artigo 7.º Agrupamentos .....	6
Capítulo II Fase das candidaturas .....	7
Artigo 8.º Apresentação das candidaturas .....	7
Artigo 9.º Lista dos candidatos e consulta das candidaturas apresentadas .....	7
Artigo 10.º Modelo de qualificação .....	8
Artigo 11.º Requisitos mínimos de capacidade financeira .....	8
Artigo 12.º Requisitos de capacidade técnica .....	9
Artigo 13.º Preenchimento dos requisitos mínimos por agrupamentos candidatos .....	10
Artigo 14.º Documentos destinados à qualificação dos candidatos .....	10
Artigo 15.º Critério de qualificação .....	12
Artigo 16.º Decisão de qualificação .....	12
Capítulo III Fase das propostas .....	13
Artigo 17.º Convite .....	13
Artigo 18.º Preço e parâmetros base .....	13
Artigo 19.º Elementos da proposta .....	13
Artigo 20.º Critério de adjudicação .....	14
Artigo 21.º Decisão e notificação da adjudicação .....	15
Artigo 22.º Proteção de dados pessoais .....	15
Artigo 23.º Documentos de habilitação .....	16
Artigo 24.º Modo de apresentação dos documentos de habilitação .....	17
Artigo 25.º Caução .....	17
Capítulo IV Disposições genéricas .....	18
Artigo 26.º Assinatura eletrónica .....	18
Artigo 27.º Despesas e encargos .....	18



Artigo 28.º Contagem de prazos .....	18
Artigo 29.º Legislação aplicável .....	19
Artigo 30.º Anexos .....	19



## Capítulo I

### Objeto e âmbito do concurso

#### Artigo 1.º

##### Objeto do concurso

- 1 - O presente procedimento segue a tramitação do concurso limitado por prévia qualificação, nos termos dos Artigos 162.º a 191.º do Código dos Contratos Públicos (CCP).
- 2 - O presente procedimento tem como objeto principal a aquisição de serviços de cópia e impressão em regime de *outsourcing*.
- 3 - As especificações técnicas e os requisitos associados aos serviços que integram o objeto do contrato a celebrar no âmbito do presente concurso constam do Caderno de Encargos e respetivo Anexo Técnico.

#### Artigo 2.º

##### Entidade adjudicante

A entidade adjudicante é o Banco de Portugal, com o número único de pessoa coletiva e de matrícula na Conservatória do Registo Comercial de Lisboa 500792771, com sede na Rua do Comércio n.º 148, 1100-150 Lisboa.

#### Artigo 3.º

##### Decisão de contratar

A decisão de contratar foi tomada, no dia 13 de fevereiro de 2019, pela Comissão Executiva dos Assuntos Administrativos e de Pessoal do Banco de Portugal, competente nos termos da Delegação de Competências do Conselho de Administração do Banco de Portugal, constante da Deliberação n.º 909/2017, publicada em Diário da República, Série II, n.º 198/2017, de 13 de outubro, na sua redação atual dada pela Deliberação n.º 626/2018, publicada em Diário da República, Série II, n.º 97/2018, de 21 de maio.



Artigo 4.º

Disponibilização e acesso às peças do procedimento

- 1 - O Programa do Concurso e o Caderno de Encargos estão integralmente disponíveis na plataforma eletrónica de contratação pública vortalGOV (<http://www.vortalgov.pt>).
- 2 - O Programa do Concurso e o Caderno de Encargos poderão ser ainda consultados presencialmente na Unidade de Formação de Contratos do Departamento de Serviços de Apoio do Banco de Portugal, sito na Rua Francisco Ribeiro, n.º 2, 1150-165, Lisboa, mediante contacto prévio através do telefone n.º 213130000 ou do endereço eletrónico [dsa.compras@bportugal.pt](mailto:dsa.compras@bportugal.pt).

Artigo 5.º

Esclarecimentos

- 1 - Os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças procedimentais devem ser solicitados, por escrito, através da plataforma eletrónica identificada no artigo anterior, até:
  - a) Ao termo do primeiro terço do prazo fixado para apresentação das candidaturas, na fase de apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos, contado a partir da data do envio, para publicação, do anúncio;
  - b) Ao termo do primeiro terço do prazo fixado para apresentação das propostas, na fase de apresentação e análise das propostas e adjudicação, contado a partir da data do envio do convite para apresentação de propostas.
- 2 - Os esclarecimentos serão prestados, por escrito, pelo júri, através da plataforma eletrónica, até:
  - a) Ao termo do segundo terço do prazo fixado para apresentação das candidaturas, contado a partir da data do envio, para publicação, do anúncio, na fase de apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos;
  - b) Ao termo do segundo terço do prazo fixado para apresentação das propostas, contado a partir da data do envio do convite para apresentação de propostas, na fase de apresentação e análise das propostas e adjudicação.

6 BANCO DE PORTUGAL • PROGRAMA DE CONCURSO - Procedimento OA001619

3 - Os esclarecimentos fazem parte integrante das peças procedimentais a que digam respeito, prevalecendo sobre estas em caso de divergência.

#### Artigo 6.º

##### Retificação de erros ou omissões

1 - Durante os prazos e nos termos referidos no n.º 1 do artigo anterior, os interessados podem apresentar uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente, os erros e omissões detetados nas peças procedimentais.

2 - Durante os prazos e nos termos referidos no n.º 2 do artigo anterior, a entidade adjudicante poderá ainda proceder, por sua iniciativa, à retificação de erros ou omissões das peças procedimentais.

3 - As retificações fazem parte integrante das peças procedimentais a que digam respeito, prevalecendo sobre estas em caso de divergência.

#### Artigo 7.º

##### Agrupamentos

1 - Podem ser candidatos e concorrentes agrupamentos de pessoas singulares ou coletivas, qualquer que seja a atividade por elas exercida, sem que entre as mesmas exista qualquer modalidade jurídica de associação.

2 - As candidaturas e propostas apresentadas por agrupamentos de pessoas singulares ou coletivas devem identificar todas as entidades que os compõem e designar um representante comum para a prática de todos os atos no âmbito do respetivo procedimento, incluindo a submissão e assinatura da candidatura e da proposta e a receção de notificações e comunicações.

3 - As entidades que compõem o agrupamento devem incluir na candidatura os respetivos instrumentos de mandato.

4 - Todos os membros do agrupamento são solidariamente responsáveis, perante o Banco de Portugal, pela manutenção da proposta, nos termos do n.º 3 do Artigo 54.º do CCP.



7

5 - Os documentos de habilitação deverão ser apresentados por todos os elementos do agrupamento da proposta adjudicada.

6 - Em caso de adjudicação, os membros do agrupamento concorrente devem associar-se, antes da prestação da caução e da celebração do contrato, segundo a modalidade de consórcio externo, nos termos do disposto no Decreto-Lei n.º 231/81, de 28 de julho.

7 - Não podem ser candidatos e concorrentes, ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que se encontrem em qualquer das situações previstas no Artigo 55.º do CCP.

## Capítulo II

### Fase das candidaturas

#### Artigo 8.º

##### Apresentação das candidaturas

1 - As candidaturas podem ser apresentadas até às 17:00h do dia 19 de março de 2019, através da plataforma eletrónica identificada no Artigo 4.º do presente Programa do Concurso.

2 - Considera-se candidato a entidade, pessoa singular ou coletiva, que participa, em seu próprio nome, na fase de qualificação.

#### Artigo 9.º

##### Lista dos candidatos e consulta das candidaturas apresentadas

1 - O júri do concurso, no dia imediato ao termo do prazo fixado para a apresentação das candidaturas, procede à publicação da lista dos candidatos na plataforma eletrónica identificada no Artigo 4.º do presente Programa do Concurso.

2 - Os candidatos incluídos na lista podem proceder à consulta de todas as candidaturas apresentadas na referida plataforma.



3 - O interessado que não tenha sido incluído na lista pode reclamar desse facto, no prazo de 3 (três) dias úteis contados da publicitação da lista, devendo para o efeito apresentar comprovativo da apresentação tempestiva da sua candidatura.

4 - Caso a reclamação prevista no número anterior seja deferida, mas não se encontre a candidatura do reclamante, o júri fixa-lhe um novo prazo para a apresentar, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto nos n.ºs 1 e 2 do presente artigo.

#### Artigo 10.º

##### Modelo de qualificação

A qualificação dos candidatos assenta no modelo simples de qualificação, nos termos do Artigo 179.º do CCP.

#### Artigo 11.º

##### Requisitos mínimos de capacidade financeira

1 - A capacidade financeira baseia-se nos seguintes requisitos mínimos:

a) Requisito mínimo traduzido pela seguinte expressão matemática:

$$V \times t \leq R \times f$$

sendo:

V – o preço base total fixado para o presente procedimento;

t – a taxa de juro EURIBOR, a seis meses, acrescida de 200 pontos base, divulgada à data da publicação do anúncio do concurso no Diário da República;

R – o valor médio dos resultados operacionais do candidato nos últimos 3 exercícios, calculado com recuo à seguinte função:

$$R = \frac{\sum_{i=1}^3 EBITDA (i)}{3}$$

f – fator com valor de 1.

b) A apresentação por parte do candidato de uma média aritmética do volume de negócios anual dos últimos três exercícios superior ou igual a €1.400.000,00 (1,4 milhões de euros).

2 - Considera-se, conforme previsto no n.º 3 do artigo 179.º do CCP, que equivale ao preenchimento dos requisitos mínimos de capacidade financeira exigidos na presente cláusula:



9

- a) A apresentação de declaração bancária conforme o modelo constante do anexo VI ao CCP; ou
- b) No caso de o candidato ser um agrupamento, um dos membros que o integra ser uma instituição de crédito que apresente documento comprovativo de que possui sede ou sucursal em Estado membro da União Europeia, emitido pela entidade que exerça a supervisão bancária nesse Estado.

3 - Para efeitos dos números anteriores, no caso de o candidato se ter constituído há menos de três exercícios económicos, só serão tidos em conta os exercícios económicos concluídos à data da apresentação da candidatura.

4 - No caso de candidaturas apresentadas por agrupamentos, aplicar-se-á o disposto no artigo 182.º do CCP.

#### Artigo 12.º

##### Requisitos de capacidade técnica

Os candidatos devem preencher os seguintes requisitos mínimos de capacidade técnica:

- a) Evidenciar experiência na prestação de serviços de objeto similar, através da celebração de pelo menos 2 contratos de serviços similares, em Portugal, com um prazo mínimo de vigência de 2 anos cada, e com um valor mínimo anual igual ou superior a 150.000,00 € (cento e cinquenta mil euros) e que tenham sido assinados há menos de 4 anos (ou seja, que tenha sido assinado ou renovado em 2015, 2016, 2017 ou 2018);
- b) Deter certificação válida em ISO 9001;
- c) Possuir representação oficial e centro técnico autorizado pelos fabricantes dos equipamentos propostos;
- d) Possuir representação oficial e integrador pelo fabricante da solução/software proposto;
- e) Dispor de um quadro de pessoal<sup>1</sup> com, no mínimo, 100 trabalhadores;
- f) Dispor de um quadro de pessoal<sup>1</sup> com, no mínimo, 50 trabalhadores a desempenhar funções de forma permanente em Portugal;

<sup>1</sup> O Banco de Portugal entende que o quadro de pessoal compreende apenas os trabalhadores que tenham um vínculo de trabalho com a empresa em questão, não podendo ser considerados trabalhadores com vínculo a outras empresas, ainda que do mesmo grupo, mas que prestem serviços ocasionais à empresa em causa.

 BANCO DE PORTUGAL • PROGRAMA DE CONCURSO - Procedimento CA001619

- g)* Evidenciar que dispõe de um corpo técnico que integre elementos certificados na manutenção dos equipamentos propostos.
- h)* Evidenciar que dispõe de um corpo técnico que integre elementos certificados na manutenção da Solução proposta.

#### Artigo 13.<sup>o</sup>

Preenchimento dos requisitos mínimos por agrupamentos candidatos

No caso de o candidato ser um agrupamento, considera-se que preenche os requisitos mínimos desde que:

- a)* Algum dos membros que integra o agrupamento preencha individualmente a totalidade dos requisitos de capacidade financeira;
- b)* Todos os membros que integram o agrupamento preencham os requisitos de capacidade técnica identificados nas alíneas b), c) e d) do artigo anterior;
- c)* Algum dos membros que integra o agrupamento preencha os requisitos de capacidade técnica identificados nas alíneas a) e f) do artigo anterior;
- d)* O conjunto dos membros que integram o agrupamento preencha, de forma cumulativa, o requisito de capacidade técnica identificado na alínea e) no artigo anterior.

#### Artigo 14.<sup>o</sup>

Documentos destinados à qualificação dos candidatos

1 - Sob pena de exclusão, as candidaturas devem ser instruídas com os seguintes documentos destinados à qualificação:

- a)* Documento de identificação da candidatura (Anexo I ao Programa do Concurso);
- b)* Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP), disponível em <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espd/filter?lang=pt>.
- c)* Declarações emitidas por entidades externas<sup>2</sup> (Anexo II ao Programa do Concurso), destinadas a comprovar o preenchimento do requisito técnico definido na alínea *a)* do Artigo 12.<sup>o</sup> do presente Programa;
- d)* Declarações de IES, entregues e validadas para efeitos fiscais, referentes aos últimos três exercícios, caso o candidato tenha três exercícios de atividade, ou referentes aos exercícios económicos concluídos, se inferior;

<sup>2</sup> Não pode haver relação de grupo ou qualquer outro tipo de modalidade jurídica de associação entre o concorrente/membro de agrupamento concorrente e o declarante.





- e) Certificados técnicos que atestem as qualificações técnicas exigidas (alíneas b), g) e h) do Artigo 12.º do presente Programa). Alternativamente, a detenção das referidas certificações poderá ser atestada por meio de compromisso de honra do candidato assegurando que estarão cumpridas à data de outorga do Contrato;
- f) Atestado de representação oficial e centro técnico autorizado pelos fabricantes dos equipamentos propostos, emitido pelo fabricante;
- g) Atestado de representação oficial e integrador pelo fabricante da solução/software proposto, emitido pelo fabricante;
- h) Declaração de compromisso de honra do candidato comprovando o número de trabalhadores que dispõe, destacando os que desempenham funções de forma permanente em Portugal, ou, em alternativa, o Anexo A (Quadro de Pessoal) ao Relatório Único referente ao ano de 2017 validado pelo GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento, ou documento oficial equivalente, para efeitos de aferição da dimensão do quadro de pessoal definido na alínea e) do Artigo 12.º do presente Programa.

2 - No caso de não existir na ordem jurídica do país de origem do candidato documento idêntico ao referido na alínea d) do número anterior, pode o mesmo ser substituído por declaração sob compromisso de honra, feita pelo candidato perante autoridade judiciária ou administrativa competente no país de origem ou notário, devendo o candidato indicar os valores a considerar para efeitos de EBITDA [resultado operacional antes de gastos de financiamento e impostos + gastos/reversões de depreciação e de amortizações + provisões (aumentos/reduções)], bem como a forma de cálculo, referentes aos últimos três exercícios económicos, caso o candidato tenha três exercícios de atividade, ou referentes aos exercícios concluídos, caso o candidato tenha menos de três anos de atividade.

3 - As declarações sob compromisso de honra referidas nas alíneas e) e h) do n.º 1 deverão ser feitas pelo candidato perante autoridade judiciária ou administrativa competente no país de origem do candidato, um notário ou organismo profissional qualificado.

4 - Os documentos que constituem a candidatura são obrigatoriamente redigidos em português, com exceção:

- a) Dos documentos comprovativos a que referem as alíneas f) e g), os quais poderão ser apresentados na língua inglesa;

12 BANCO DE PORTUGAL • PROGRAMA DE CONCURSO - Procedimento QA001619

b) Das candidaturas apresentadas por entidades estabelecidas fora do território nacional, cujos documentos identificados no n.º 1 podem ser redigidos noutra língua, desde que acompanhados de tradução devidamente certificada por entidade competente para o efeito, sem prejuízo do disposto na alínea anterior.

5 - Quando a candidatura seja apresentada por um agrupamento candidato, o documento referido na alínea b) do n.º 1 deve ser assinado pelo representante comum dos membros que o integram, caso em que devem ser juntos ao documento os instrumentos de mandato emitidos por cada um dos seus membros ou, não existindo representante comum, deve ser assinado por todos os seus membros ou respetivos representantes.

#### Artigo 15.º

##### Critério de qualificação

São qualificados todos os candidatos que preencham a totalidade dos requisitos de capacidade financeira e de capacidade técnica enunciados nos Artigos 11.º e 12.º do presente Programa de Concurso.

#### Artigo 16.º

##### Decisão de qualificação

1 - O Relatório Preliminar da fase de qualificação é comunicado aos candidatos, mediante notificação a realizar na plataforma eletrónica identificada no Artigo 4.º do presente Programa do Concurso.

2 - Elaborado o Relatório Preliminar referido no número anterior, o júri envia-o a todos os candidatos para que, querendo, se pronunciem por escrito através da plataforma, no prazo que para o efeito lhes for fixado, não podendo o mesmo ser inferior a 5 (cinco) dias úteis.

3 - A decisão de qualificação é comunicada a todos os candidatos, mediante notificação a realizar na plataforma eletrónica, com a junção do Relatório Final de qualificação.

4 - Nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do Artigo 187.º do CCP, fixa-se em 90 (noventa) dias o prazo máximo para a comunicação da decisão de qualificação, contados a partir do termo do prazo fixado para a apresentação das candidaturas.



## Capítulo III

### Fase das propostas

#### Artigo 17.º

##### Convite

Com a notificação da decisão de qualificação, o Banco de Portugal envia aos candidatos qualificados um convite à apresentação de propostas.

#### Artigo 18.º

##### Preço e parâmetros base

- 1 - O preço base total fixado para o presente procedimento é de 925.000,00 € (novecentos e vinte cinco mil euros), acrescido de Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) à taxa em vigor, se legalmente exigível, correspondendo ao valor máximo a pagar pelo Banco de Portugal pela prestação dos serviços durante o período de vigência contratual admissível.
- 2 - Os preços base unitários encontram-se fixados no Anexo III ao Programa do Concurso.
- 3 - O Preço Total Proposto será considerado anormalmente baixo, para efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 71.º do CCP, quando o desvio percentual em relação à média dos preços das propostas a admitir seja igual ou superior a 20%.

#### Artigo 19.º

##### Elementos da proposta

- 1 - Nos termos do disposto no artigo 57.º do CCP, a proposta a apresentar para efeitos de avaliação, deverá ser constituída pelos seguintes elementos:
  - a) Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP), disponível em <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/espd/filter?lang=pt>.
  - b) Proposta de Preços, elaborada de acordo com o Anexo IV ao Programa do Concurso, onde constará obrigatoriamente:
    1. Preços unitários por clique P&B e clique cor;



14 BANCO DE PORTUGAL • PROGRAMA DE CONCURSO - Procedimento OA001613

- ii. Preços unitários dos pedidos a satisfazer para além das quantidades previstas no Caderno de Encargos (IMAC);
  - iii. Preços unitários dos modelos de equipamentos e do *software* a aplicar no caso de o Banco de Portugal decidir adquirir a totalidade ou parte dos equipamentos e/ou licenças do *software* nos termos e condições definidos nos REQ-GC-15 e REQ-GC-18 do Anexo Técnico ao Caderno de Encargos;
  - iv. Consumo energético médio de cada um dos modelos de equipamentos propostos;
- c) Proposta de Equipamentos, elaborada de acordo com o Anexo V ao Programa do Concurso, onde constará obrigatoriamente:
- i. Lista de modelos de equipamentos a instalar;
  - ii. Lista de equipamentos a instalar em cada localização;
- d) Proposta de Equipa, onde constará a descrição da equipa do Adjudicatário durante a fase de Transição e de Exploração, incluindo o descritivo das suas competências, certificações e funções a desempenhar;
- e) Documentos que contenham a proposta detalhada de características técnicas dos equipamentos e *software* a disponibilizar, emitidos pelos respetivos fabricantes e a que o concorrente se vincula, nos termos das Especificações Técnicas do Caderno de Encargos. Entre outros, esta documentação terá de sustentar o consumo típico de potência em modo de standby, inscrito no Anexo IV ao Programa do Concurso.

#### Artigo 20.º

##### Critério de adjudicação

1 - A adjudicação será feita segundo o critério da proposta economicamente mais vantajosa, de acordo com o modelo de avaliação das propostas constante do Anexo VI ao presente Programa do Concurso, do qual faz parte integrante.

2 - Se após a aplicação do critério de adjudicação definido no Anexo VI ao presente Programa do Concurso se verificar que duas ou mais propostas apresentam o melhor resultado, serão aplicados os seguintes critérios de desempate pela ordem indicada:

- a) Menor preço unitário por clique P&B;
- b) Menor somatório de todos os preços unitários dos vários tipos de IMAC's;
- c) Menor preço unitário por clique a cores.



#### Artigo 21.º

##### Decisão e notificação da adjudicação

- 1 - Após a análise das propostas e a aplicação do critério de adjudicação, o júri elabora o Relatório Preliminar, o qual é comunicado a todos os concorrentes, mediante notificação a realizar na plataforma eletrónica.
- 2 - Notificado o Relatório Preliminar, os concorrentes, querendo, poderão pronunciar-se sobre o seu teor por escrito, através da plataforma, no prazo que para o efeito lhes for fixado, não podendo o mesmo ser inferior a 5 (cinco) dias úteis.
- 3 - A decisão de adjudicação é comunicada a todos os concorrentes, mediante notificação a realizar na plataforma eletrónica, com a junção do Relatório Final, fundamentado nos termos do disposto no Artigo 148.º do CCP.

#### Artigo 22.º

##### Proteção de dados pessoais

- 1 - Nos termos do artigo 28.º, do Regulamento (UE) 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, o Banco de Portugal, enquanto responsável pelo tratamento, apenas celebra contrato com cocontratantes que apresentem garantias suficientes de execução de medidas técnicas e organizativas adequadas de uma forma que o tratamento de dados satisfaça os requisitos do mesmo Regulamento e assegure a defesa dos direitos do titular dos dados, conforme estabelecido na cláusula 19.ª e no Anexo IV do Caderno de Encargos do presente procedimento, devendo para esse efeito o cocontratante apresentar evidências documentais:
  - a) Da capacidade de elaboração de registo escrito de atividades de tratamento de dados por conta do Banco de Portugal;
  - b) Da existência de plano de continuidade de negócio, nível de implementação e resultados dos testes ao mesmo;
  - c) Da existência da nomeação e contactos do Encarregado da Proteção de Dados;
  - d) Da existência de política e do processo de controlo e revisão de acessos;
  - e) Do procedimento de identificação e autenticação de utilizadores existente;

16 BANCO DE PORTUGAL • PROGRAMA DE CONCURSO - Procedimento QA001619

- f) Do registo e procedimento de reporte de violações de dados pessoais existente;
- g) Da política de destruição de cópias de segurança, concretamente, que especifique o procedimento do apagamento de dados pessoais;
- h) Da existência de código de conduta ou manual de boas práticas de proteção de dados, se possível, certificado;
- i) Da existência de plano de formação profissional sobre proteção de dados.

2 - Sempre que o cocontratante detenha certificação do tipo ISO 27001 ou equivalente no âmbito dos serviços a prestar a que este procedimento respeita e que substitua as evidências referidas no número anterior, dispensa-se a apresentação daquelas.

3 - Após a decisão de adjudicação, o adjudicatário é notificado para, no prazo de 10 dias e sob pena de não celebração do contrato, apresentar as evidências mencionadas nos números anteriores.

#### Artigo 23.º

##### Documentos de habilitação

1 - O adjudicatário deve apresentar, no prazo de 10 (dez) dias úteis a contar da data da notificação da decisão de adjudicação, os seguintes documentos de habilitação:

- a) Declaração emitida conforme o modelo constante do Anexo II ao CCP (em conformidade com as alterações introduzidas pelo Decreto-lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto);
- b) Documentos comprovativos de que não se encontra na situação prevista na alínea d) do artigo 55.º do CCP (declaração da situação contributiva regularizada perante a Segurança Social);
- c) Documentos comprovativos de que não se encontra na situação prevista na alínea e) do artigo 55.º do CCP (declaração da situação contributiva regularizada perante as Finanças);
- d) Documentos comprovativos de que não se encontra na situação prevista nas alíneas b) e h) do artigo 55.º do CCP (certificado do registo criminal);
- e) Certidão do registo comercial, com todas as inscrições em vigor, nos termos previstos no n.º 5 do artigo 75.º do Código do Registo Comercial e no artigo 17.º da Portaria n.º 1416-A/2006, de 19 de Dezembro;
- f) Evidências documentais das situações referidas no n.º 1 do artigo anterior.



2 - Quando o adjudicatário for um agrupamento os documentos referidos no número anterior devem ser entregues por todos os membros que o constituem.

3 - Caso sejam detetadas irregularidades nos documentos de habilitação entregues pelo adjudicatário, será concedido um prazo adicional de 5 (cinco) dias úteis destinado ao seu suprimento.

#### Artigo 24.º

##### Modo de apresentação dos documentos de habilitação

- 1 - Os documentos de habilitação são apresentados em língua portuguesa.
- 2 - Caso os documentos a que se refere o artigo anterior, pela sua natureza ou origem, estejam redigidos em língua estrangeira, é necessário que sejam acompanhados de tradução devidamente legalizada, sob pena de caducidade da adjudicação.
- 3 - Os documentos deverão ser apresentados, até ao fim do prazo fixado na respetiva notificação, através da plataforma eletrónica identificada no Artigo 4.º do presente Programa do Concurso.

#### Artigo 25.º

##### Caução

- 1 - Para garantir a celebração do contrato, bem como exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais, será exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução no valor de 5% do preço correspondente ao período de vigência inicial<sup>3</sup>, devendo cada renovação ser condicionada à prestação de nova caução, nos termos do n.º 4 do artigo 89.º do CCP.
- 2 - A caução é prestada mediante garantia bancária, seguro-caução ou depósito em dinheiro ou títulos, nos termos dos modelos constantes do Anexo VII ao presente Programa do Concurso, que dele fazem parte integrante.

<sup>3</sup> O valor expectável do período de vigência inicial (3 anos) é de 555.000,00 € e de 185.000,00 € em cada um dos anos subsequentes.



18 BANCO DE PORTUGAL • PROGRAMA DE CONCURSO - Procedimento OA001619

3 - O adjudicatário deve prestar a caução referente ao período de vigência inicial, no prazo de 10 (dez) dias a contar da notificação da decisão de adjudicação, nos termos previstos no n.º 1 do artigo 90.º do CCP.

## Capítulo IV

### Disposições genéricas

#### Artigo 26.º

##### Assinatura eletrónica

- 1 - Todos os documentos carregados na plataforma, incluindo os documentos que constituem as candidaturas e as propostas, deverão ser assinados eletronicamente mediante a utilização de certificados de assinatura eletrónica qualificada.
- 2 - Os certificados a que se refere o número anterior são emitidos por uma entidade certificadora credenciada pela Autoridade Nacional de Segurança (informação disponível em [www.gns.gov.pt](http://www.gns.gov.pt)).
- 3 - Nos casos em que o certificado digital não possa relacionar o assinante com a sua função e poder de assinatura, deve a entidade interessada submeter à plataforma um documento eletrónico oficial indicando o poder de representação e a assinatura do assinante (certidão permanente onde conste os poderes para representar ou procuração).
- 4 - A falta de assinatura eletrónica nos documentos que constituem as candidaturas e propostas, bem como a não apresentação do documento referido no número anterior, quando aplicável, é motivo de exclusão.

#### Artigo 27.º

##### Despesas e encargos

As despesas e os encargos inerentes à redução do contrato a escrito são da responsabilidade do adjudicatário.

#### Artigo 28.º

##### Contagem de prazos



1 - À contagem de prazos na fase de formação do contrato é aplicável o disposto no Artigo 470.º do CCP.

2 - Os prazos fixados para a apresentação das candidaturas e propostas são contínuos, não se suspendendo nos sábados, domingos e feriados.

Artigo 29.º

Legislação aplicável

Em tudo o omissso no presente Programa de Concurso observar-se-á o regime previsto no CCP e legislação complementar.

Artigo 30.º

Anexos

Consideram-se parte integrante do presente Programa do Concurso os seguintes anexos:

*Fase de Candidaturas*

ANEXO I Identificação da candidatura

ANEXO II Modelo de declaração para aferir os contratos de Clientes similares aos serviços solicitados pelo Banco de Portugal

*Fase de Propostas*

ANEXO III Preços base unitários

ANEXO IV Modelo de Proposta de Preços

ANEXO V Modelo de Proposta de Equipamentos

ANEXO VI Modelo de Avaliação das Propostas

ANEXO VII Modelo de Garantia Bancária, Seguro-Caução e Depósito