

ACÓRDÃO N.º

53

2024



T
C TRIBUNAL DE
CONTAS

1.ª Secção – SS

Data: 18/12/2024

Processo: 2427/2024

RELATOR: Conselheiro Miguel Pestana de Vasconcelos

NÃO TRANSITADO

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

I. RELATÓRIO

1. Pela Universidade de Lisboa (UL) foi submetido a fiscalização prévia neste Tribunal de Contas (TdC), o “*Contrato de Aquisição de serviços e apoio de tecnologia de informação no ambiente ERPública SAP implementada na Universidade de Lisboa*”, celebrado a 17/09/2024 com o Consórcio Axianseu II Digital Consulting, S.A. /Axianseu DC LC, S.A., com um valor de 2.525.967,00€, acrescido de IVA legalmente aplicável, e com o prazo de execução de 36 meses.
2. A entidade fiscalizada foi interpelada, uma primeira vez, pelo Departamento de Fiscalização Prévia (DFP), através do ofício n.º 48170/2024, de 30/09/2024, para, nomeadamente, proceder à prestação de esclarecimentos e junção de documentos em falta.
3. A entidade fiscalizada apresentou resposta à interpelação antedita, através do requerimento n.º 3360/2024, de 4/11/2024.
4. Em Sessão Diária de Visto de 15/11/2024 foi proferido despacho a determinar nova devolução para abertura de contraditório quanto às questões ali suscitadas.
5. Na sequência dessa devolução judicial, foi apresentada resposta através do requerimento n.º 3689/2024, de 10/12/2024, devidamente ponderada no presente acórdão.

II. FUNDAMENTAÇÃO DE FACTO

II.1 FACTOS PROVADOS

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

Do ato submetido a fiscalização prévia

- 6.1 Em 12 e 13 de abril de 2024, respetivamente, o Presidente do Instituto Superior Técnico (ISTU Lisboa) e o Reitor da Universidade de Lisboa autorizaram a adoção do procedimento por Concurso Limitado por Prévia Qualificação, com publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE), para a aquisição de serviços e apoio de tecnologia de informação no ambiente ERPública SAP implementada na Universidade de Lisboa, aprovando na mesma data as peças do procedimento, e a designação da Universidade de Lisboa -Serviços Centrais, como representante do agrupamento formado por esta e o antedito ISTU Lisboa.
- 6.2 No Diário da República, II Série, n.º 78, de 19/04/2024, foi publicado o “Anúncio de Procedimento n.º 7650/2024”, que se tem por reproduzido;
- 6.3 O anúncio do procedimento em causa foi igualmente publicado no JOUE, de 18/04/2024, com a referência OJ S 77/2024.
- 6.4 No âmbito do procedimento em causa, foi aprovado o Programa do Concurso junto aos autos, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

“(…)

Artigo 1.º - Objeto de contratação

- 1. O presente procedimento tem por objeto a aquisição de serviços e apoio de tecnologia de informação no ambiente ERPública SAP implementada na Universidade de Lisboa.*
- 2. No âmbito da prestação e apoio de serviço de tecnologias da informação em ambiente ERPública SAP implementada na Universidade de Lisboa (ULisboa) e Instituto Superior Técnico, a qual suporta os macroprocessos de Gestão Financeira, de Aprovisionamento e Compras, de Recursos Humanos, de Projetos de Investigação, de Edificado e de Gestão da Manutenção, é necessário dar resposta a pedidos e incidentes de informática, no âmbito do sistema de informação implementado, e a alterações decorrentes desses pedidos, que implicam a adição, a modificação ou a eliminação de funcionalidades ou de uma das suas componentes. Identifica-se que, atendendo à dimensão da Universidade, a equipa de suporte SAP interna à ULisboa não dispõe de dimensão suficiente para prestar a totalidade do serviço e apoio de segunda linha, e assim satisfazer as necessidades das atividades desenvolvidas.*
- 3. A proposta de adoção do procedimento de concurso limitado por prévia qualificação, nos termos da alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º do CCP, tem por base o pressuposto de se entender que para satisfazer o interesse público que está por trás*

da aquisição de serviços proposta, se torna necessário avaliar competências ou padrões de qualidade, técnico e financeiro, relativos aos concorrentes.

(...)

Artigo 3.º - Fundamento da escolha do procedimento

O tipo de procedimento adotado é o Concurso Público limitado por prévia qualificação com publicação no Jornal Oficial da União Europeia, nos termos do artigo 162.º e seguintes, da alínea a) do n.º 1 do art.º 20.º, e nos termos da alínea c) do n.º 1 do art.º 16.º e dos artigos 130.º a 139.º, todos do mesmo código.

(...)

Artigo 7.º - Requisitos mínimos de capacidade técnica

Os candidatos devem apresentar conhecimentos e experiência funcional/técnica, no âmbito da administração pública portuguesa e instituições do Ensino Superior, na tecnologia utilizada (ERP SAP), com desenvolvimento em tecnologia semelhante à da Universidade de Lisboa, nomeadamente de processos (i) financeiros (módulos FI, CO, PSM-LOCPTFM, AM e AA), (ii) logísticos (módulos SD, MM), (iii) de gestão de projetos (módulo PS), (iv) manutenção (PM), (v) recursos humanos (módulo HR - OM, PA, PY-PT, PD e portal SAP - ESS/MSS), e a respetiva integração entre os diversos módulos. Em concreto, os candidatos devem cumprir os seguintes requisitos mínimos de capacidade técnica:

a) Participação em projetos na área de recursos humanos (módulo HR - OM, PA, PY-PT, PD e portal SAP - ESS/MSS), nomeadamente na área de processamento salarial, avaliação de tempos e integração financeira, com duração acumulada mínima de 5 Anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.

b) Participação em projetos nos módulos de FI, CO, AM e AA com duração mínima acumulada de 5 anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.

c) Participação em projetos nos módulos de SD, MM, PS e PM, com duração mínima acumulada de 5 anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.

d) Participação em projetos no módulo PSM (LOCPTFM) (localização para Portugal) com duração mínima acumulada de 5 anos;

e) Participação em projetos com a função de programação, em integração do SAP com sistemas externos através de webservices, com duração mínima acumulada de 5 anos;

f) Participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área financeira, nomeadamente com intervenção nos módulos FI-GL e FI-FM;

g) Participação mínima, em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área de integração financeira do processamento salarial;

h) Participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área de gestão de contratos e projetos (módulo PS).

Artigo 8.º - Requisitos mínimos de capacidade financeira

Os candidatos devem apresentar uma capacidade financeira robusta, cumprindo os seguintes requisitos mínimos de capacidade financeira:

a) Rácio de solvabilidade (> 50%) – média aritmética dos anos 2020, 2021 e 2022;

b) Rácio de autonomia financeira (> 30%) – média aritmética dos anos 2020, 2021 e 2022;

c) Rácio de cobertura de ativos não correntes (> 100%) – média aritmética dos anos 2020, 2021 e 2022.

(...)

Artigo 11.º - Critério de qualificação dos candidatos

A primeira fase - Apresentação de candidaturas e qualificação dos candidatos será realizada segundo o modelo complexo, na qual os interessados apresentarão as suas candidaturas nos termos e condições estabelecidas no Anexo A ao Programa de Concurso, de entre os quais serão qualificados os candidatos e convidados a apresentar propostas.

Artigo 12.º - Modelo de avaliação dos candidatos

O modelo de avaliação dos candidatos é o que consta do Anexo B ao Programa de Concurso.

Artigo 13.º - Número de candidatos a qualificar O número máximo de candidatos a qualificar são 5 (cinco) candidatos.

(...)";

6.5 No âmbito do procedimento aqui em causa, foi aprovado o Caderno de Encargos junto aos autos, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os excertos *infra*:

"(...)

Cláusula 1.ª - Objeto Contratual

1. O presente caderno de encargos compreende as cláusulas a incluir nos contratos a celebrar na sequência do procedimento pré-contratual que tem por objeto a aquisição de serviços e apoio de tecnologia de informação no ambiente ERPública SAP implementada na Universidade de Lisboa.

2. Rege-se pela legislação geral aplicável em tudo o que não se encontre especialmente previsto no Programa de Concurso, Convite e no presente Caderno de Encargos, onde são indicados os termos e as condições da prestação objeto e que serão incluídos nos contratos a celebrar.

Cláusula 2.ª - Contrato

1. No âmbito da prestação e apoio de serviço de tecnologias da informação em ambiente ERPública SAP implementada na Universidade de Lisboa (ULisboa) e Instituto Superior Técnico, a qual suporta os macroprocessos de Gestão Financeira,

de Aprovisionamento e Compras, de Recursos Humanos, de Projetos de Investigação, de Edificado e de Gestão da Manutenção, é necessário dar resposta a pedidos e incidentes de informática, no âmbito do sistema de informação implementado, e a alterações decorrentes desses pedidos, que implicam a adição, a modificação ou a eliminação de funcionalidades ou de uma das suas componentes. Identifica-se que, atendendo à dimensão da Universidade, a equipa de suporte SAP interna à ULisboa não dispõe de dimensão suficiente para prestar a totalidade do serviço e apoio de segunda linha, e assim satisfazer as necessidades das atividades desenvolvidas.

2. A prestação dos serviços e apoio a abranger pelo respetivo objeto são técnica e funcionalmente incindíveis, uma vez que o sistema de informação ERPública SAP tem uma unidade de instalação única que deve ser preservada.

3. Os contratos serão compostos pelo respetivo clausulado contratual e seus anexos, e serão reduzidos a escrito, integrando igualmente os elementos elencados nas disposições aplicáveis do Código dos Contratos Públicos (CCP).

4. Os contratos integrarão ainda os seguintes elementos:

a) os suprimentos dos erros e das omissões do caderno de encargos identificados pelos concorrentes e expressamente aceites pelos órgãos competentes para a decisão de contratar, nos termos do disposto no artigo 50.º do Código dos Contratos Públicos;

b) Os esclarecimentos e as retificações relativos ao caderno de encargos;

c) O presente caderno de encargos e os seus anexos;

d) A proposta;

e) Os esclarecimentos sobre a proposta prestados pelo adjudicatário;

f) O clausulado contratual.

5. Sem prejuízo do disposto no número seguinte, em caso de divergência entre os vários documentos que integram o contrato, a prevalência é determinada pela ordem por que vêm enunciados no número anterior.

6. Os ajustamentos propostos pelas entidades adjudicantes nos termos previstos no artigo 99.º do Código dos Contratos Públicos e aceites pelo adjudicatário nos termos previstos no artigo 101.º do mesmo código prevalecem sobre todos os documentos previstos no n.º 1 do presente artigo.

Cláusula 3.ª - Duração do contrato

1. Os contratos terão início depois da sua assinatura e emissão de visto pelo Tribunal de Contas, em fase de fiscalização prévia, até à ocorrência da primeira das seguintes condições, sem prejuízo das obrigações acessórias, as quais perdurarão para além da cessação do contrato:

i. Até ao limite de 3 anos após o seu início;

ii. Até que se esgotem as horas estimadas a utilizar.

2. Ambas as partes se obrigam a cumprir fiel e imperativamente todos os prazos acordados.

(...)

Cláusula 10.ª - Preço Base

1. Pela prestação dos serviços objeto do contrato, bem como pelo cumprimento das demais obrigações constantes do presente caderno de encargos, as entidades adjudicantes deve pagar ao adjudicatário o preço constante da proposta adjudicada, o qual não pode, sob pena de exclusão, ser superior a 2.993.247,00 euros (dois milhões, novecentos e noventa e três mil, duzentos e quarenta e sete euros), acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

(...)"

6.6 Em 25/06/2024, pelo júri do procedimento foi elaborado o relatório preliminar junto aos autos, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

"(...)

O prazo para apresentação de candidaturas terminou a 19 de maio de 2024.

Dentro do prazo foram apresentadas candidaturas pelos seguintes candidatos:

Ordem	Candidatos	Data e hora receção
1	Agrupamento de entidades: Axianseu DC LC, S.A. e Axianseu II Digital Consulting, S.A.	2024/05/17, 14:25:57
2	Agrupamento de entidades: Accenture Consultores de Gestão S.A., ACCENTURE, S.L. Sociedad Unipersonal, Accenture Technology Solutions - Soluções Informáticas Integradas, S.A.	2024/05/17, 16:16:26
3	HCCM - Consulting, S.A.	2024/05/19, 11:28:13

(...)

5. Análise das candidaturas

(...)

Candidatos	Admissão	Exclusão
Agrupamento de entidades: Axianseu DC LC, S.A. e Axianseu II Digital Consulting, S.A.	X	
Agrupamento de entidades: Accenture Consultores de Gestão S.A., ACCENTURE, S.L. Sociedad Unipersonal, Accenture Technology Solutions - Soluções Informáticas Integradas, S.A.		X

Propõe-se a exclusão da candidatura apresentada pelo candidato Agrupamento de entidades: Accenture Consultores de Gestão S.A., ACCENTURE, S.L. Sociedad Unipersonal, Accenture Technology Solutions - Soluções Informáticas Integradas, S.A. pelos seguintes factos:

Fundamentação de facto:

Entende-se que o candidato Agrupamento de entidades: Accenture Consultores de Gestão S.A., ACCENTURE, S.L. Sociedad Unipersonal, Accenture Technology Solutions - Soluções Informáticas Integradas, S.A. não possui experiência em projetos com instituições do ensino superior do setor público português que revelem "conhecimentos e experiência funcional/técnica, no âmbito da Administração Pública Portuguesa e instituições do ensino superior" quantos requisitos técnicos "a) Número de anos acumulados em que participou em projetos na área de recursos humanos (módulo HR – OM, PA, PY-PT, PD e portal SAP – ESS/MSS), nomeadamente na área de processamento salarial, avaliação de tempos e integração financeira do processamento salarial", "b) Número de anos acumulados em que participou em projetos nos módulos FI, CO, AM e AA" e "c) Número de anos acumulados em que participou em projetos no módulo SD, MM, PS e PM".

Fundamentação de direito:

Nos termos da alínea l) do n.º 2 do artigo 184.º do Código dos Contratos Públicos, "cuja análise revele que os respetivos candidatos não preenchem os requisitos mínimos de capacidade técnica ou de capacidade financeira".

HCCM - Consulting, S.A.		X
Propõe-se a exclusão da candidatura apresentada pelo candidato HCCM - Consulting, S.A. pelos seguintes factos:		
<u>Fundamentação de facto:</u>		
Entende-se que o candidato HCCM - Consulting, S.A. não possui experiência em projetos com instituições do ensino superior do setor público português que revelem “conhecimentos e experiência funcional/técnica, no âmbito da Administração Pública Portuguesa e instituições do ensino superior” quantos requisitos técnicos “f) Número de projetos do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área financeira, nomeadamente com intervenção nos módulos FI-GL e FI-FM”, “g) Número de projetos do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área de integração financeira do processamento salarial” e “h) Número de projetos do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área de gestão de contratos e projetos (módulo PS)”.		
<u>Fundamentação de direito:</u>		
Nos termos da alínea l) do n.º 2 do artigo 184.º do Código dos Contratos Públicos, “cuja análise revele que os respetivos candidatos não preenchem os requisitos mínimos de capacidade técnica ou de capacidade financeira”.		

(...)

7. Candidatos qualificados

Considerando a análise, avaliação e ordenação das candidaturas apresentadas e propostas para qualificação, propõe o júri que seja qualificada a candidatura apresentada pelo candidato Agrupamento Axianseu DC LC, S.A. E Axianseu II Digital Consulting, S.A.

(...);

- 6.7 Em 3/07/2024 foi elaborado o relatório final que concluiu no seguinte sentido: *“Considerando a análise, avaliação e ordenação das candidaturas apresentadas e propostas para qualificação, considerando que decorreu o prazo de audiência prévia ao teor do relatório preliminar da fase de qualificação sem que tenham sido entregues pronúncias escritas pelos candidatos, conclui e propõe o júri que seja qualificada a candidatura apresentada pelo candidato Agrupamento Axianseu DC LC, S.A. E Axianseu II Digital Consulting, S.A.”;*
- 6.8 Em 12/07/2024 foi proferida decisão de aprovação do relatório final de qualificação e notificação do mesmo a todos os candidatos, autorização da notificação da decisão de qualificação e aprovação do convite e notificação para apresentação de propostas.
- 6.9 Na sequência do convite, o agrupamento concorrente qualificado, integrado pelas sociedades Axianseu II Digital Consulting, S.A., e Axianseu DC LC, S.A., apresentou a sua proposta, no valor de 2.993.247,00€, desagregando-se em: i) Universidade de Lisboa – 2.525.967,00, e ii) Instituto Superior Técnico – 467.280,00€;
- 6.10 Em 23/08/2024 foi proferida decisão de adjudicação do concurso em causa à proposta apresentada;
- 6.11 Em 12 de setembro de 2024, entre a Universidade de Lisboa, e o consórcio Axianseu DC LC, S.A. e Axianseu II Digital Consulting, S.A., foi outorgado o

Contrato n.º 24IN10000103, tendo por objeto “a aquisição de serviços e apoio de tecnologia de informação no ambiente ERPública SAP implementada na Universidade de Lisboa”, com o prazo de vigência de 3 anos, e o preço contratual de €2.525.967,00, valor acrescido de IVA à taxa legal em vigor.

Da tramitação destes autos

6.12 Através do ofício n.º 2427/2024, de 30/09/2024, a Universidade de Lisboa foi notificada pelo DFP para prestar esclarecimentos e juntar documentação, nomeadamente para:

“1. Considerando que o contrato apresentado a fiscalização prévia resulta de um procedimento pré-contratual por concurso limitado por prévia qualificação, fundamente e demonstre: a. Que foram respeitados os pressupostos relativos aos requisitos mínimos de capacidade financeira e técnica, nos termos do artigo 165.º do CCP; b. Que os documentos da candidatura, exigidos no artigo 9.º do programa do procedimento, são os adequados para a qualificação dos candidatos, nos termos do n. 1 do artigo 168.º do CCP; c. Que cada um dos requisitos mínimos estabelecidos no procedimento respeitam devidamente o princípio da proporcionalidade, tal como expresso no n.º 2 e n.º 3 do artigo 165.º do CCP, e não se mostram desproporcionados ao objeto contratual, bem como que os mesmos não foram estabelecidos de modo a colidir ou limitar os princípios da concorrência, da igualdade, da adequação e da proporcionalidade, tendo em conta que dois candidatos foram excluídos do procedimento por não cumprirem os referidos requisitos.

2. Sem prejuízo da resposta à questão anterior pronuncie-se especificamente relativamente às exigências efetuadas quanto a experiências anteriores no âmbito da administração pública portuguesa e instituições do Ensino Superior, esclarecendo quais as especificidades em causa e demonstrando a sua proporcionalidade, legalidade e respeito pelos princípios aplicáveis à contratação pública.. (...);

6.13A Universidade de Lisboa respondeu através do requerimento n.º 3360/2024, de 4/11/2024, junto aos autos, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes excertos:

“(…)

Resposta: Os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira foram integralmente respeitados, conforme previsto nos artigos 7.º e 8.º do Programa de Concurso, em conformidade com o artigo 165.º do Código dos Contratos Públicos, tendo os candidatos sido obrigados a demonstrar documentalmente a sua capacidade técnica e financeira, de forma proporcional ao objeto do contrato e garantindo a concorrência efetiva entre os mesmos.

Os requisitos mínimos de capacidade técnica estão definidos no **artigo 7.º** e os de capacidade financeira no **artigo 8.º** do Programa de Procedimento:

- **Requisitos de Capacidade Técnica (Art.º 7.º):** A entidade adjudicante definiu claramente os requisitos técnicos que os candidatos devem cumprir, em particular no que se refere à sua experiência anterior em contratos semelhantes e ao domínio de tecnologias específicas (ERPública SAP). Estes requisitos foram especificados

para garantir que apenas candidatos com experiência comprovada e com os recursos técnicos adequados possam ser qualificados.

- **Requisitos de Capacidade Financeira (Art.º 8.º):** O artigo estabelece que os candidatos devem demonstrar capacidade financeira adequada, incluindo a apresentação de balanços financeiros que atestem a sua saúde financeira, com uma análise que garanta que a empresa possui solidez financeira para a execução do contrato.

(...)

Resposta: Os documentos exigidos no artigo 9.º do Programa do Procedimento n.º 2400000049_SA_04DI2024 foram entendidos como adequados para a qualificação dos candidatos, nos termos do n.º 1 do artigo 168.º do Código dos Contratos Públicos (CCP), pois cumprem integralmente o objetivo de verificar a capacidade dos candidatos para executar o contrato a ser celebrado, garantindo a idoneidade e capacidade técnica e financeira exigidas para a prestação dos serviços.

O n.º 1 do artigo 168.º do CCP estipula que os documentos da candidatura devem ser adequados para verificar se os candidatos preenchem os requisitos mínimos de capacidade, definidos no programa do concurso, nomeadamente a capacidade técnica e financeira, proporcional à natureza e dimensão das prestações objeto do contrato.

Nesse sentido, o **artigo 9.º do Programa de Concurso** determinava a apresentação dos seguintes documentos para a qualificação dos candidatos:

- **Comprovativos da Capacidade Técnica**, incluindo a experiência do candidato na realização de contratos semelhantes ao objeto do presente procedimento, e a demonstração de que detém os recursos humanos e materiais necessários, conforme previsto no artigo 7.º do Programa;
- **Comprovativos da Capacidade Financeira**, que incluem demonstrações financeiras auditadas ou outros documentos equivalentes, que atestem a solidez financeira do candidato, conforme o disposto no artigo 8.º do Programa.

Entendeu a Universidade de Lisboa que tais documentos são adequados à luz do n.º 1 do artigo 168.º do CCP, dado que:

- **Garantem a idoneidade técnica:** Ao exigir comprovativos de contratos anteriores de natureza similar e a demonstração dos recursos humanos e materiais disponíveis, o Programa do Concurso assegura que os candidatos possuem o conhecimento especializado e os meios adequados para executar as prestações objeto do contrato, alinhando-se com o disposto no artigo 168.º, n.º 1, que exige a verificação da capacidade técnica.
- **Asseguram a capacidade financeira:** A apresentação de balanços financeiros, auditados ou equivalentes, permite à entidade adjudicante verificar a saúde financeira dos candidatos, o que é essencial para garantir a capacidade de cumprimento das obrigações contratuais, conforme exige o CCP. Este requisito, presente no artigo 8.º do Programa, responde ao objetivo do artigo 168.º, n.º 1, de verificar a capacidade financeira dos concorrentes.
- **Proporcionalidade e adequação:** Entendeu a Universidade de Lisboa que documentos exigidos seriam os adequados ao objeto e dimensão do contrato, em conformidade com os princípios de proporcionalidade e não discriminação consagrados no CCP, assegurando uma qualificação justa e transparente dos candidatos, sem impor obrigações desproporcionadas ou irrelevantes, mas sim necessárias para garantir o sucesso do contrato.

Dessa forma, entende a Universidade de Lisboa que os documentos exigidos no artigo 9.º do Programa são adequados para o fim a que se destinam, nomeadamente a verificação das capacidades técnica e financeira dos candidatos, nos termos do n.º 1 do artigo 168.º do CCP, assegurando a idoneidade, proporcionalidade e transparência do processo de qualificação.

(...)

Resposta: Entendeu a Universidade de Lisboa que os requisitos mínimos estabelecidos no procedimento respeitam plenamente os princípios da concorrência, igualdade, adequação e proporcionalidade, conforme previsto nos artigos 165.º, n.º 2 e 3, e 168.º, n.º 1, do Código dos Contratos Públicos (CCP).

Desta forma, concretizando:

- **Princípio da Proporcionalidade:** Os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira foram definidos com base na natureza especializada dos serviços a contratar, nomeadamente o suporte tecnológico no ambiente ERP SAP, que exige uma capacidade técnica comprovada. Estes requisitos são proporcionais à complexidade do objeto contratual, conforme previsto no artigo 165.º, n.º 2, do CCP, garantindo que os candidatos possuam os meios necessários para executar o contrato, sem impor exigências desproporcionadas.
- **Princípios da Concorrência e Igualdade:** Todos os candidatos foram sujeitos às mesmas regras, e os requisitos estabelecidos no **artigo 9.º do Programa do Procedimento** foram desenhados de forma a não restringir injustificadamente a concorrência. A exclusão de dois candidatos decorreu unicamente da incapacidade destes de cumprir os requisitos mínimos estabelecidos, o que reforça o cumprimento dos princípios da **igualdade e transparência** previstos no CCP. Entendeu a Universidade de Lisboa não terem sido criadas barreiras que limitassem o acesso indevido de potenciais concorrentes, procurando com as soluções encontradas que fosse garantida a igualdade de oportunidades.
- **Princípio da Adequação:** Os requisitos mínimos foram adequadamente proporcionados ao objeto do contrato, assegurando que apenas candidatos com a capacidade técnica e financeira necessária fossem qualificados. Estes requisitos foram adequados à necessidade de garantir a boa execução do contrato e foram estabelecidos de acordo com o princípio da adequação consagrado no CCP, sem colidir com os princípios da concorrência e da igualdade

Em conclusão, entende a Universidade de Lisboa que os requisitos mínimos estabelecidos no procedimento não violam os princípios de concorrência, igualdade, adequação ou proporcionalidade, antes, pelo contrário, garantem uma qualificação justa e transparente dos concorrentes, assegurando a seleção de candidatos devidamente capacitados para a execução do contrato, corrobora este entendimento o facto de não ter existido na fase de qualificação, relativamente ao relatório preliminar, nenhuma pronúncia em sede de audiência prévia.

(...)

Resposta: Entendeu a Universidade de Lisboa que a exigência, em sede de qualificação de candidatos, de experiência anterior no âmbito da administração pública portuguesa e, em particular, nas instituições de ensino superior, ser perfeitamente justificada pelo que cumprira os princípios aplicáveis da contratação pública, nomeadamente o da proporcionalidade, adequação, concorrência e igualdade, conforme estabelecido no Código dos Contratos Públicos (CCP).

Esta exigência decorre da especificidade do contrato, que envolve serviços de suporte e gestão no sistema SAP ERP, utilizado pela Universidade de Lisboa e outras instituições públicas. A administração pública e o setor do ensino superior têm requisitos operacionais e regulatórios distintos, especialmente no que toca à gestão financeira, orçamental e de recursos humanos. Dada a complexidade e singularidade desses sistemas, é fundamental que o adjudicatário possua conhecimento específico e experiência comprovada nesse ambiente, assegurando que a execução do contrato estará em conformidade com as normas regulatórias em vigor.

A exigência de experiência anterior em instituições semelhantes não limita a concorrência de forma injustificada, mas visa garantir a eficácia e eficiência na prestação dos serviços contratados, em conformidade com o artigo 165.º do CCP. Ao exigir a referida experiência, respeita-se o princípio da proporcionalidade, assegurando que os concorrentes possuem as capacidades técnicas necessárias para lidar com os desafios específicos deste contrato, sem restringir indevidamente o acesso ao procedimento.

Concluiu a Universidade de Lisboa ser a exigência em causa proporcional ao objeto do contrato, legalmente fundamentada, e garante o respeito pelos princípios da contratação pública.

(...);

6.14 Em Sessão Diária de Visto de 15/11/2024 foi determinada nova devolução à Universidade de Lisboa nos seguintes termos:

“1. Tendo em conta que a aquisição de bens ou serviços no mercado para a satisfação de necessidades públicas por via de contratação tem no seu cerne o princípio da concorrência (art. 1.º-A, n.º 1 CCP), de forma a permitir a obtenção do melhor resultado económico na relação custo/benefício.

2. Tendo em conta que cabe às entidades públicas assegurar, em obediência ao princípio da igualdade de tratamento (art. 1.º-A, n.º 1 CCP), o acesso dos diferentes agentes económicos aos mercados públicos.

3. Tendo em conta que, por esses motivos, as restrições à concorrência devem obedecer ao princípio da necessidade e da proporcionalidade (art. 1.º-A, n.º 1 CCP e art. 165.º, n.º 1 CCP), só sendo impostas se efetivamente necessário, e na estrita medida em que o sejam.

4. Nos termos e para os efeitos do art. 13.º LOPTC, explique a necessidade e, em particular, a proporcionalidade dos Requisitos mínimos de capacidade técnica prevista no art. 7.º do programa de procedimento.

4.1. Conhecimentos e experiência funcional/técnica no âmbito da administração pública portuguesa e instituições do Ensino Superior, na tecnologia utilizada (ERP SAP), com desenvolvimento em tecnologia semelhante à da Universidade de Lisboa, nomeadamente de processos (i) financeiros (módulos FI, CO, PSM-LOCPTFM, AM e AA), (ii) logísticos (módulos SD, MM), (iii) de gestão de projetos (módulo PS), (iv) manutenção (PM), (v) recursos humanos (módulo HR - OM, PA, PY-PT, PD e portal SAP - ESS/MSS), e a respetiva integração entre os diversos módulos. Com efeito, se

os conhecimentos e experiência no âmbito da administração pública portuguesa são já em si restritivos, e, se cumulados com a experiência em instituições de ensino superior, que são um universo muito limitado, conduzem a que só um grupo muito pequeno de entidades efetivamente possa concorrer, diga como uma limitação dupla e, dessa natureza, é exigida pela natureza e tipos de prestações realizar.

4.2. Em concreto, os candidatos devem cumprir os seguintes requisitos mínimos de capacidade técnica:

a) Participação em projetos na área de recursos humanos (módulo HR - OM, PA, PY-PT, PD e portal SAP - ESS/MSS), nomeadamente na área de processamento salarial, avaliação de tempos e integração financeira, com duração acumulada mínima de 5 Anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.

b) Participação em projetos nos módulos de FI, CO, AM e AA com duração mínima acumulada de 5 anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.

c) Participação em projetos nos módulos de SD, MM, PS e PM, com duração mínima acumulada de 5 anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.

d) Participação em projetos no módulo PSM (LOCPTFM) (localização para Portugal) com duração mínima acumulada de 5 anos;

e) Participação em projetos com a função de programação, em integração do SAP com sistemas externos através de webservices, com duração mínima acumulada de 5 anos;

f) Participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área financeira, nomeadamente com intervenção nos módulos FI-GL e FI-FM;

g) Participação mínima, em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área de integração financeira do processamento salarial;

h) Participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área de gestão de contratos e projetos (módulo PS).

4.2.1. Explique, em especial, a razão de ser dos períodos mínimos de cinco anos previstos nas alíneas a) a e), bem como da exigência de participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, previstos nas alíneas f) a h).

4.2.2. Explique como podem essas exigências ser consideradas essenciais para a pontual execução das prestações contratuais.

4.2.3. Explique ainda como a soma de todas essas exigências não restringe de tal forma a concorrência, em termos tais que só um número muito reduzido de entidades possa, efetivamente, concorrer.

5. Demonstre que, dessa forma, não se restringiu ilegalmente o mercado, impedindo que outros operadores pudessem apresentar as suas propostas (em violação do art. 1.º-A, n.º 1 CCP e do art. 165.º, n.º 1 CCP) e, nessa medida, foi atingido o resultado financeiro do contrato (art. 44.º, n.º 3, al. c) LOPTC). “

6.15A Universidade de Lisboa respondeu através do requerimento n.º 3689/2024, de 10/12/2024, que se tem por reproduzido, e do qual se extraem os seguintes segmentos:

“(…)

4.1 (...) Com efeito, se os conhecimentos e experiência no âmbito da administração pública portuguesa são já em si restritivos, e, se cumulados com a experiência em instituições de ensino superior, que são um universo muito limitado, conduzem a que só um grupo muito pequeno de entidades efetivamente possa concorrer, diga como uma limitação dupla e, dessa natureza, é exigida pela natureza e tipos de prestações realizar.

Resposta: O contrato em análise visa a prestação de serviços de suporte e desenvolvimento do sistema ERP SAP, adaptado às necessidades específicas das entidades adjudicantes, incluindo a Universidade de Lisboa, doravante ULisboa, e outras instituições públicas do ensino superior. Este sistema é fundamental para a gestão financeira, orçamentação, processamento salarial, gestão de projetos e outras áreas críticas das entidades públicas, sendo essencial que o adjudicatário possua capacidades técnicas especializadas e experiência comprovada nos contextos do setor público e do ensino superior, dada a complexidade das operações que este sistema suporta.

(…)

Quanto à necessidade dos requisitos mínimos, importa destacar que a exigência de experiência acumulada em projetos no setor público português e, cumulativamente, em instituições de ensino superior, decorre diretamente da especificidade do objeto contratual. O sistema ERP SAP implementado exige conhecimentos avançados em módulos técnicos como FI (gestão financeira), HR (recursos humanos) e PSM (orçamentação pública), para assegurar a integração eficiente das soluções com os requisitos regulamentares aplicáveis às entidades públicas.

Além disso, o ensino superior apresenta características únicas que requerem atenção especializada, incluindo a gestão de projetos de investigação, contratos complexos de pessoal docente e não docente, e especificidades orçamentais e financeiras próprias do setor. Assim, a acumulação de experiência nos dois contextos (administração pública e ensino superior) é indispensável para garantir que o adjudicatário esteja preparado para atender às exigências do contrato, o que demonstra a necessidade objetiva dos critérios definidos.

A exigência de experiência cumulativa no setor público e no ensino superior reflete a preocupação da ULisboa em assegurar a execução do contrato em condições ótimas, alinhadas com o princípio da boa administração. Tal medida foi calibrada em estrita observância ao princípio da proporcionalidade, sendo adequada ao objeto contratual, necessária para alcançar os seus objetivos e proporcionada à sua complexidade técnica e regulatória, sem impor encargos desnecessários aos concorrentes.

(...)

A experiência cumulativa no setor público e no ensino superior é essencial para que o adjudicatário compreenda as especificidades regulatórias e operacionais, antecipando desafios e oferecendo soluções eficazes em conformidade com as melhores práticas e normativos aplicáveis. A exigência de participação em dois projetos distintos, incluindo um em instituição de ensino superior, reforça essa necessidade, garantindo a capacidade de adaptação a diferentes contextos e a eficiência na execução contratual. Relativamente à proporcionalidade, os requisitos mínimos foram calibrados para refletir as competências indispensáveis à execução do contrato, sem impor encargos desnecessários aos concorrentes. (...)

No caso em análise, a adequação dos requisitos é clara, pois as condições refletem diretamente as competências técnicas necessárias para executar o contrato com sucesso. A exigência de cinco anos de experiência acumulada em módulos específicos e de participação mínima em dois projetos distintos no setor público, incluindo um em instituição de ensino superior, é indispensável para garantir que os concorrentes qualificados possuam conhecimento técnico e normativo suficiente para lidar com a complexidade do sistema e com as especificidades operacionais e regulamentares das entidades públicas adjudicantes, com particular atenção às necessidades próprias das instituições de ensino superior, nos termos previstos pelo Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior (RJIES).

(...)

Em conclusão, os requisitos mínimos de capacidade técnica definidos no artigo 7.º do Programa do Procedimento foram delineados em estrita observância aos princípios da contratação pública, em especial os da proporcionalidade, concorrência e igualdade. Estes requisitos garantem a seleção de um concorrente apto, capaz de cumprir com rigor as obrigações contratuais e de responder às exigências técnicas e normativas do objeto do contrato, assegurando a boa execução e a proteção do interesse público.

(...)

4.2.1 Explique, em especial, a razão de ser dos períodos mínimos de cinco anos previstos nas alíneas a) a e), bem como da exigência de participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, previstos nas alíneas f) a h).

Resposta: O sistema ERP SAP integra áreas estratégicas, como Gestão Financeira, Gestão de Recursos Humanos, Gestão de Projetos, Manutenção e Aprovisionamento, apresentando-se como um eixo estruturante da gestão administrativa e operacional da Universidade. É imperioso notar que este sistema alcançou um elevado grau de especificação e personalização, resultante de anos de maturação e adaptação às

exigências específicas do ensino superior e do setor público. Assim, torna-se fundamental garantir que o adjudicatário detenha experiência técnica comprovada, sob pena de comprometer a continuidade operacional e a qualidade da prestação contratual.

Os períodos mínimos de cinco anos previstos refletem a necessidade de assegurar que os concorrentes possuem conhecimento consolidado e prática sustentada nas áreas técnicas indispensáveis, permitindo-lhes atuar com segurança e eficácia num ambiente de alta especificidade tecnológica. Esta exigência é ainda reforçada pela estratégia de capacitação de colaboradores internos da ULisboa, que, ao longo do tempo, têm sido formados para assegurar, de forma autónoma, as tarefas de menor complexidade, tradicionalmente atribuídas a pessoal júnior. Assim, torna-se imprescindível que os serviços contratados possuam experiência consolidada, compatível com os cenários de elevada complexidade tecnológica que caracterizam o contexto universitário, garantindo a execução de tarefas críticas e estratégicas.

(...)

Neste enquadramento, a exigência de experiência mínima robusta aos serviços contratados é não só necessária, mas também proporcional, assegurando que as lacunas estruturais são colmatadas por intervenientes externos com capacidade comprovada e consolidada para responder às exigências indispensáveis, técnicas e legais impostas por um ambiente de alta especificidade tecnológica como o da ULisboa, permitindo-lhes atuar com segurança e eficácia.

(...)

O período de cinco anos é proporcional e adequado, pois visa assegurar que os candidatos têm experiência real e sustentada, que lhes permita atuar com segurança e eficácia num ambiente de alta especificidade tecnológica. Este prazo, suficientemente abrangente para incluir uma diversidade de contextos e desafios, não foi entendido como excessivo, garantindo a proporcionalidade com o objeto do contrato e respeitando o disposto no artigo 165.º do CCP.

Justificação da Exigência de Participação em Dois Projetos em Duas Entidades Distintas do Setor Público, Incluindo Instituições de Ensino Superior (Alíneas f) a h)) A exigência de participação mínima em dois projetos, em duas entidades distintas do setor público, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição de ensino superior, reflete a especificidade operacional e normativa do contrato. Esta exigência fundamenta-se nos seguintes pontos: Contexto Normativo e Operacional do Setor Público: A administração pública portuguesa e, em particular, as instituições de ensino superior possuem requisitos específicos, tanto em termos normativos (ex.: SNC-AP, regras orçamentais, regimes jurídicos do pessoal docente e não docente) quanto em processos operacionais, como gestão de recursos financeiros e humanos. Apenas operadores económicos com experiência concreta neste ambiente têm a capacidade de assegurar a conformidade e eficiência exigidas.

Complexidade do Ambiente Tecnológico: A maturação do sistema ERP SAP na ULisboa requer um nível elevado de competência, que só pode ser demonstrado pela experiência prática em instituições similares. A obrigatoriedade de projetos no ensino

superior assegura que o adjudicatário conhece as particularidades deste setor, evitando erros ou interrupções na gestão dos processos.

Diversidade de Experiência: A exigência de experiência em dois projetos em duas entidades distintas do setor público não é desproporcionada, mas garante que o concorrente possui capacidade de adaptação a diferentes realidades institucionais, evitando que a sua experiência esteja limitada a um único contexto operacional. Esta abrangência fortalece a segurança na execução do contrato, mitigando riscos associados à inexperiência.

A inclusão de instituições de ensino superior como uma das entidades obrigatórias reforça a adequação do critério, uma vez que estes organismos apresentam características únicas, tanto no plano jurídico quanto no organizacional, que diferem significativamente de outros setores públicos. Conformidade com os Princípios da Contratação Pública

Os requisitos estabelecidos cumprem os princípios de proporcionalidade, adequação e concorrência, nos seguintes termos:

- Proporcionalidade: Os critérios definidos são ajustados ao objeto do contrato, uma vez que refletem a especificidade técnica e organizacional da ULisboa e asseguram que o adjudicatário está preparado para responder às exigências da instalação ERP SAP da ULisboa.
- Adequação: Os requisitos garantem que apenas operadores económicos devidamente capacitados são qualificados, salvaguardando o interesse público e a boa execução do contrato.
- Concorrência: Ao exigir experiência específica, evita-se a participação de concorrentes incapazes de prestar o serviço com a qualidade requerida, protegendo a integridade do procedimento e a igualdade de oportunidades.

Desta forma, os períodos mínimos de cinco anos e a exigência de participação em projetos em duas entidades públicas, incluindo uma instituição de ensino superior, entende a ULisboa, são proporcionais e essenciais para a salvaguarda da execução eficiente e qualificada do contrato

4.2.2 Explique como podem essas exigências ser consideradas essenciais para a pontual execução das prestações contratuais.

Resposta: A fundamentação da necessidade e proporcionalidade das exigências estabelecidas no artigo 7.º do Programa do Procedimento deve ser analisada à luz dos princípios gerais constantes do artigo 1.º-A do CCP, nomeadamente os princípios da concorrência, igualdade, não discriminação, transparência, proporcionalidade e boa gestão dos dinheiros públicos. Estes princípios estruturam e orientam toda a atividade de contratação pública, devendo ser garantidos em todas as fases do procedimento, incluindo na definição dos critérios de qualificação e requisitos técnicos.

Análise da Essencialidade das Exigências à Luz das Prestações Contratuais

(...)

Estes serviços envolvem riscos operacionais significativos, caso sejam prestados por operadores económicos sem a experiência ou capacidade técnica necessária, colocando em causa a eficiência administrativa e o cumprimento das obrigações legais da Universidade.

Necessidade de Períodos Mínimos de Cinco Anos de Experiência (Alíneas a) a e))

Os períodos mínimos de cinco anos asseguram que os concorrentes possuem:

- Maturidade técnica consolidada: A ERP SAP da ULisboa é um sistema altamente personalizado, adaptado às especificidades do SNC-AP, à gestão de recursos humanos do setor público e aos processos internos das instituições de ensino superior. A experiência acumulada em projetos semelhantes garante que o operador possui um conhecimento prático e operacional profundo, reduzindo riscos associados a uma eventual curva de aprendizagem.
 - Capacidade de intervenção em cenários complexos: A experiência sustentada permite ao adjudicatário lidar com desafios operacionais imprevistos, como alterações legislativas ou necessidades específicas da Universidade.
 - Familiaridade com padrões e práticas setoriais: A execução pontual e eficiente das prestações depende do domínio prévio dos módulos específicos do SAP e da sua integração no setor público português, assegurando a continuidade das operações. Sem esta experiência, há risco de atrasos na implementação das modificações necessárias ao sistema, ou de falhas no suporte técnico que comprometam o funcionamento de áreas críticas, como a gestão financeira e o processamento salarial.
- Necessidade de Participação em Dois Projetos em Entidades Públicas, Incluindo Instituições de Ensino Superior (Alíneas f) a h))

A exigência de participação em projetos em entidades públicas, incluindo uma instituição de ensino superior, é essencial devido às especificidades destas organizações:

- Complexidade organizacional e regulatória: As instituições públicas e de ensino superior operam sob regimes legais e orçamentais específicos, como o SNC-AP e os estatutos do pessoal docente e não docente. Apenas operadores com experiência em instituições semelhantes podem assegurar conformidade com estas normas.
- Adaptação ao ambiente de ensino superior: A ULisboa apresenta processos únicos, como a gestão de projetos de investigação e contratos administrativos, que requerem soluções ajustadas às suas necessidades.
- Diversidade de desafios operacionais: A exigência de projetos em duas entidades públicas distintas garante que o adjudicatário está capacitado para lidar com diferentes realidades organizacionais, aumentando a robustez da sua experiência e mitigando riscos operacionais.

Justificação das Exigências como Essenciais para a Pontual Execução do Contrato

As exigências estabelecidas são essenciais para garantir que o adjudicatário possui as competências e a experiência necessárias para cumprir as prestações contratuais de forma pontual e eficiente, assegurando:

- Continuidade Operacional: As falhas no suporte ao sistema ERP SAP podem impactar áreas críticas, como o cumprimento de obrigações legais na gestão financeira e de recursos humanos.
- Conformidade Legal: A experiência em projetos semelhantes assegura que o prestador de serviços pode adaptar o sistema às alterações legislativas e normativas, cumprindo prazos e evitando sanções.

- Eficiência e Qualidade: Operadores inexperientes podem gerar atrasos ou erros na implementação das alterações necessárias ao sistema, comprometendo o funcionamento da Universidade e a gestão dos recursos públicos.

Conformidade com os Princípios do CCP

As exigências são proporcionais e necessárias, não constituindo uma barreira injustificada à concorrência. Estão alinhadas com os princípios do artigo 1.º-A do CCP:

- Concorrência e Igualdade: As exigências aplicam-se uniformemente a todos os concorrentes, promovendo uma avaliação objetiva e justa.

- Proporcionalidade: Os requisitos mínimos refletem a complexidade e os riscos associados ao contrato, sendo ajustados às necessidades específicas da ULisboa.

- Transparência: Os critérios foram claramente definidos no Programa do Procedimento, assegurando que todos os operadores têm conhecimento prévio e igualdade de oportunidades.

- Boa Gestão dos Dinheiros Públicos: A seleção de um adjudicatário qualificado garante a eficiência e eficácia da prestação contratual, evitando custos adicionais associados a falhas operacionais ou incumprimentos contratuais.

Assim, as exigências previstas no artigo 7.º do Programa do Procedimento foram consideradas pela ULisboa essenciais para a plena execução das prestações contratuais, assegurando a continuidade, qualidade e eficiência dos serviços a contratar. Estas exigências cumprem os princípios do CCP, tendo sido entendidas como proporcionais, adequadas e indispensáveis para a satisfação do interesse público no contexto do contrato em causa.

4.2.3 Explique ainda como a soma de todas essas exigências não restringe de tal forma a concorrência, em termos tais que só um número muito reduzido de entidades possa, efetivamente, concorrer.

Resposta: É entendimento da ULisboa que as exigências estabelecidas no artigo 7.º do Programa do Procedimento, analisadas em conjunto, foram definidas de forma a não restringir indevidamente a concorrência, ainda que, no presente procedimento, apenas um concorrente tenha sido qualificado. Tal resultado decorre da especificidade e elevada complexidade técnica do objeto do contrato, exigindo uma experiência e capacidade comprovadas que são essenciais para assegurar a execução integral e tranquila das prestações contratuais.

(...)

Compatibilidade das Exigências com o Princípio da Concorrência

O artigo 1.º-A do CCP consagra a concorrência como um princípio estruturante da contratação pública, impondo à entidade adjudicante o dever de garantir condições de igualdade de acesso a todos os operadores económicos qualificados. Neste contexto, a ULisboa definiu critérios técnicos proporcionais e objetivos, que permitem a participação de qualquer entidade com experiência e capacidade operacional adequadas ao objeto do contrato. Essas exigências não foram concebidas para limitar indevidamente o número de potenciais concorrentes, mas para assegurar que apenas entidades tecnicamente habilitadas possam participar, promovendo uma concorrência baseada na qualidade e na adequação ao serviço a prestar.

Critérios de Elegibilidade e Necessidade Operacional

As exigências estabelecidas, em especial os períodos mínimos de experiência e a participação em projetos específicos no setor público e em instituições de ensino superior, são intrinsecamente relacionadas com as necessidades do contrato e do ecossistema tecnológico e organizacional da ULisboa.

O sistema ERP SAP implementado na ULisboa é o eixo central de processos administrativos que afetam diretamente todo o ecossistema da instituição, incluindo unidades orgânicas, serviços financeiros, recursos humanos, projetos de investigação e gestão de manutenção. A soma das exigências foi desenhada para garantir que os concorrentes:

- Possuam domínio técnico comprovado dos módulos específicos do SAP utilizados pela ULisboa;
- Sejam capazes de implementar alterações no sistema sem comprometer a continuidade operacional, garantindo a segurança na execução do contrato e a estabilidade do ecossistema institucional;
- Estejam familiarizados com o contexto regulatório e administrativo do ensino superior e da administração pública, assegurando conformidade com as exigências legais aplicáveis. Estas exigências não excluem operadores de forma arbitrária, mas criam condições para que concorram entidades com a experiência e os recursos necessários para dar resposta a um sistema tão personalizado e crítico.

Amplitude do Universo de Concorrentes

O setor de serviços especializados em ERP SAP, no contexto da administração pública e do ensino superior, apresenta características de elevada complexidade e especialização técnica, o que pode influenciar o número de operadores económicos com capacidade para responder a contratos desta natureza.

Este resultado não decorre da imposição de regras restritivas à concorrência, mas sim da necessidade de garantir que o adjudicatário selecionado possui as competências indispensáveis para a execução integral e eficiente do contrato, em linha com a dimensão e especificidade das prestações contratuais exigidas.

A ULisboa procurou, ao longo de todo o procedimento, assegurar condições de acesso amplas e equitativas, definindo critérios objetivos e proporcionais ao objeto do contrato, sem prejuízo do rigor necessário para salvaguardar a execução tranquila e eficaz das prestações.

(...)

5. Demonstre que, dessa forma, não se restringiu ilegalmente o mercado, impedindo que outros operadores pudessem apresentar as suas propostas (em violação do art. 1.º-A, n.º 1 CCP e do art. 165.º, n.º 1 CCP) e, nessa medida, foi atingido o resultado financeiro do contrato (art. 44.º, n.º 3, al. c) LOPTC).

Resposta: No âmbito da questão colocada, importa esclarecer que procurou a ULisboa a definição dos requisitos técnicos e de experiência com o objetivo de garantir o cumprimento integral dos princípios do CCP.

Paralelamente, assegurou-se que tais requisitos respeitassem os princípios da necessidade e da proporcionalidade, evitando qualquer restrição injustificada ao mercado, em conformidade com o disposto no artigo 165.º, n.º 1, do CCP.

Entende-se no contexto da jurisdição financeira que o resultado financeiro do contrato, se refere ao equilíbrio económico e à eficácia financeira alcançados pela execução de um contrato público. Este conceito engloba a relação entre os custos incorridos e os benefícios financeiros obtidos, avaliando se o contrato foi executado de forma eficiente, económica e em conformidade com o interesse público. O resultado financeiro do contrato exige que o contrato garanta o equilíbrio entre o custo da adjudicação e os benefícios obtidos, promovendo o melhor valor para o erário público. Nesse sentido, os requisitos de experiência no sector público, nas instituições de ensino superior e nos diversos módulos do ERP SAP (FI, HR, PSM, entre outros) foram definidos com o objetivo e preocupação de garantir:

1. A boa execução do contrato – Assegurar a realização dos objetos contratuais sem falhas de natureza técnica ou normativa, prevenindo custos adicionais decorrentes de correções ou incumprimentos;
2. A maximização da eficiência técnica e administrativa – Promover a redução do tempo de resposta e a diminuição de custos operacionais através de uma execução contratual célere e qualificada;
3. A compatibilidade normativa e regulamentar – Observar rigorosamente as especificidades legais e regulamentares das entidades adjudicantes, de modo a prevenir desconformidades que possam gerar prejuízos financeiros ou reputacionais.

Potencial impacto Financeiro da Boa Definição de Critérios
A definição de requisitos técnicos e de experiência no presente procedimento teve como principal foco a prevenção da ocorrência de falhas na execução do contrato, as quais poderiam gerar custos adicionais significativos, nomeadamente:

1. Necessidade de Correções Técnicas: Configurações inadequadas ou módulos do sistema que não atendam plenamente aos requisitos especificados podem requerer intervenções adicionais.

o Custo estimado: 20% do valor contratual (505.193,40€), considerando a necessidade de ajustes em módulos principais, como FI e HR.

2. Atrasos na Execução Contratual: O impacto decorrente de atrasos pode refletir-se nos processos administrativos e financeiros das entidades adjudicantes, comprometendo a regularidade das operações.

o Custo estimado: 10% do valor contratual (€252.596,70), considerando atrasos na elaboração de orçamentos ou na execução de pagamentos.

3. Imposição de Sanções ou Multas: A não conformidade com normativos legais aplicáveis, como a Lei de Enquadramento Orçamental, pode originar penalizações financeiras.

o Custo estimado: 1,98 % do valor contratual (€50.000) por incumprimento de obrigações orçamentais.

Além dos potenciais riscos evidenciados anteriormente existirão ainda potenciais custos indiretos que podem ser evitados com critérios rigorosos e definidos com objetividade e proporcionalidade relativamente à complexidade do contrato. O respeito por critérios rigorosos de seleção é essencial para minimizar riscos financeiros e operacionais associados a uma execução inadequada do contrato, incluindo:

1. Custos de Monitorização Adicional: Contratos mal executados frequentemente exigem um acompanhamento técnico mais intensivo por parte da entidade adjudicante, implicando recursos suplementares.

o Custo estimado: Cerca de 3% do valor contratual (75.000,00 €/ano).

2. Perda de Eficiência Operacional: Problemas como atrasos no processamento salarial, dificuldades na gestão de projetos de investigação ou falhas na integração financeira podem gerar impactos reputacionais negativos e perda de oportunidades de financiamento.

o Custo estimado: Cerca de 4% do valor contratual (€100.000 em casos mais graves). Com base em evidências empíricas e numa análise fundamentada, demonstram-se os impactos financeiros potenciais associados à ausência dos critérios de experiência definidos no procedimento, tomando como referência o preço contratual de 2.525.967,00 €:

(...)

Potencial de Custos Evitados: €982.790,10 (38,9% do valor contratual)

Os critérios de seleção adotados permitem evitar custos significativos que poderiam comprometer até 38,9% do valor contratual, evidenciando a importância de tais exigências para a execução eficiente do contrato e a proteção do erário público.

(...)

Pretende-se agora demonstrar os potenciais benefícios qualitativos associados aos critérios de experiência e conhecimento definidos no âmbito do procedimento:

Redução de Riscos Operacionais: A definição de critérios que exigem experiência acumulada no sector público e no ensino superior, bem como conhecimento técnico nos módulos SAP, assegurará que a equipa do adjudicatário possua o conhecimento técnico necessário para minimizar potenciais erros e atrasos na execução contratual:

- Aplicando as regras específicas da administração pública, incluindo a execução orçamental e a integração normativa;
- Respondendo às particularidades do ensino superior, designadamente na gestão de projetos de investigação, na celebração de contratos de pessoal da carreira docente, na arrecadação de receitas de propinas e no financiamento diferenciado.

Alinhamento com Objetivos Estratégicos: A escolha de um adjudicatário tecnicamente qualificado contribui para a promoção da eficiência administrativa, garantindo a confiança das partes interessadas no cumprimento dos objetivos contratuais e assegurando, simultaneamente, a proteção e a boa gestão do erário público.

Com o intuito de assegurar uma análise abrangente e transparente no contexto do presente procedimento de contratação, procede-se, de seguida, à avaliação do impacto financeiro do contrato na perspetiva dos concorrentes. Esta demonstração permite evidenciar a relação entre os custos operacionais incorridos pelos concorrentes para a execução das obrigações contratuais e o retorno financeiro proporcionado pelo preço contratual adjudicado. Tal análise não só reforça a viabilidade económica do contrato para os operadores económicos, como também contribui para a compreensão do equilíbrio financeiro global do procedimento, assegurando o respeito pelos princípios da concorrência e da proporcionalidade consagrados no CCP. A análise da perspetiva dos concorrentes permite avaliar a

atratividade e a viabilidade económica do contrato para os potenciais concorrentes, considerando a relação entre os custos operacionais associados à execução contratual e os benefícios financeiros proporcionados pelo preço adjudicado. Em termos de encargos, os custos para o operador económico selecionado incluem despesas com recrutamento, formação, certificações, operação e gestão da equipa técnica necessária à execução das obrigações contratuais, perfazendo um total de 1.999.500,00 € ao longo dos três anos do contrato, conforme a seguir se demonstra:

(...)

Por outro lado, a receita prevista para o adjudicatário, correspondente ao preço contratual adjudicado, ascende a 2.525.967,00 € no mesmo período. Desta forma, verifica-se que um qualquer concorrente, após o esforço de formação de equipa, obtém um retorno financeiro positivo de 526.467,00 €, representando a diferença entre a receita contratual e os custos operacionais, o que evidencia a viabilidade financeira e a atratividade do contrato para os operadores económicos que reúnam os requisitos técnicos e organizacionais exigidos no procedimento.

(...)

A análise custo-benefício realizada permite concluir que os critérios definidos no presente procedimento serão eficazes para mitigar riscos financeiros associados à execução do contrato, estimados em aproximadamente 38,9% do valor contratual. Estes critérios, asseguram que os operadores económicos tecnicamente qualificados possam oferecer uma execução segura, eficiente e alinhada com o interesse público. Do ponto de vista da atratividade económica do contrato para os concorrentes, verifica-se que a relação entre custos operacionais e receita contratual resulta num retorno financeiro positivo de €526.467,00 para um adjudicatário que cumpra os requisitos exigidos. Este valor, decorrente da diferença entre o preço adjudicado e os custos de formação e operação da equipa técnica, evidencia a viabilidade financeira do contrato e confirma a sua atratividade no mercado.

Desta forma, a análise demonstra que o equilíbrio entre os custos da adjudicação e os benefícios esperados foi preservado, cumprindo o objetivo de promover a eficiência económica tanto para a entidade adjudicante como para os potenciais adjudicatários. Assim, entendeu a ULisboa, no respeito pelo interesse público e imbuídos do princípio da boa administração, na salvaguarda pela eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos, que os critérios adotados são essenciais para assegurar o equilíbrio entre os custos de adjudicação e os benefícios esperados, garantindo, dessa forma, o respeito pelo resultado financeiro do contrato.

(...)”.

II.2 FACTOS NÃO PROVADOS

7. Com relevo para a decisão final de fiscalização prévia não há factos que se devam considerar não provados.

II.3 MOTIVAÇÃO DA MATÉRIA DE FACTO

8. A consideração como provada da matéria de facto acima elencada baseou-se no expresse reconhecimento de factos pela requerente e na prova documental por esta fornecida, tendo o tribunal extraído os factos diretamente dos documentos apresentados e esclarecimentos prestados.

III. FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO

III.1 Questão a resolver

9. A questão a resolver nos presentes autos é a de saber se, atentos os princípios da concorrência e da proporcionalidade, são as lícitas as exigências feitas pela entidade fiscalizada nas als. a) a h), do artigo 7.º do Programa de Concurso, concretamente, exigência de participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, previstos nas alíneas f) a h) e a exigência de períodos mínimos de cinco anos de experiência na participação no tipo de projetos e módulos previstos nas alíneas a) a e).

III.2 Quadro legal, valorativo e sistemático em que se insere a questão

10. A contratação pública europeia, onde se inclui o caso português, tem como um dos seus pilares fundamentais o princípio da concorrência, como decorre com clareza do artigo 1.º-A, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos (CCP).
11. A proeminência do referido princípio no âmbito da contratação pública, justifica-se enquanto elemento essencial para a dinamização do mercado único europeu, de modo a permitir, e estimular, o acesso aos diferentes procedimentos contratuais por parte do maior número possível de interessados, incentivando a concorrência entre eles, e, desta forma, permitindo a obtenção por parte das entidades públicas do melhor preço disponível no mercado para a satisfação do concreto interesse público em causa.
12. Por esse facto, a opção por parte das entidades adjudicantes por um dos procedimentos previstos no artigo 16.º do CCP, não é absolutamente livre, estando antes dependente do preenchimento dos concretos requisitos fixados pelo legislador nacional em relação a cada um deles, requisitos esses de intensidade crescente em face do nível de restrição do princípio da concorrência que cada um importa.
13. Assim, se no caso do concurso público este será, em princípio, de acesso livre a qualquer interessado, permitindo a participação do maior número possível de operadores económicos, já no procedimento de ajuste direto, o número de

participantes será, por definição, limitado, razão pela qual o legislador restringe a possibilidade de recurso ao mesmo em função do valor e de critérios materiais, previstos nos artigos 24.º e segs. do CCP.

14. No caso *sub judice*, a entidade adjudicante elegeu como procedimento a observar o concurso limitado por prévia qualificação [cfr. artigo 16.º, n.º 1, al. d) do CCP, e 162.º e ss. CCP], o qual, assemelhando-se em parte ao concurso público, é precedido de uma fase prévia de qualificação para aferir do cumprimento pelos interessados de requisitos de qualificação técnica e/ou financeira, enquanto condição de aos mesmos ser reconhecido o direito a apresentarem uma proposta.
15. Com efeito, neste tipo de procedimentos, verifica-se assim uma limitação do universo concorrencial, a qual é admitida pelo legislador em face de um maior grau de exigência da entidade adjudicante na satisfação do interesse público¹.
16. Ainda que em causa esteja um procedimento concorrencial aberto, em que o acesso ao procedimento depende da resposta e do interesse dos operadores económicos perante o anúncio publicado, dependendo assim de uma prévia escolha discricionária da entidade adjudicante, a definição de requisitos de qualificação importará sempre uma restrição do número de potenciais operadores económicos adjudicatários.
17. Estando a qualificação no procedimento dependente do cumprimento de requisitos técnicos e/ou financeiros, tidos pela entidade adjudicante como garantidores da capacidade do adjudicatário de cumprir com o objeto do contrato a celebrar, a fixação dos mesmos, na medida em que limita o universo concorrencial, terá de assegurar um equilíbrio entre a referida exigência e a sua justificação, equilíbrio esse assegurado pelo princípio da proporcionalidade.
18. Refira-se igualmente, que mesmo que seja reconhecida à entidade administrativa uma liberdade de escolha do procedimento a seguir visando a satisfação do concreto interesse público em causa, de acordo com as regras fixadas no código em relação a cada um daqueles procedimentos, prevê o artigo 38.º do CCP a obrigatoriedade de fundamentação por parte da entidade adjudicante da escolha efetuada. Sucede ainda que, tal dever de fundamentação mostra-se acrescido, nos casos em que, como aquele aqui *sub iudice*, a referida entidade opte por um procedimento que limitará o universo dos possíveis adjudicatários.
19. Atento o que se deixou dito, a manutenção do equilíbrio entre o princípio da prossecução do interesse público e o da concorrência, deverá, pois, ser assegurado

¹ Cfr. Pedro Fernández Sánchez, *Direito da Contratação Pública*, vol. II, AAFDL, Lisboa, 2020, p. 642.

pelo princípio da proporcionalidade, na sua tríplice dimensão: subprincípios da adequação, da necessidade e da proporcionalidade em sentido estrito.

20. A resolução de eventuais conflitos entre os dois referidos princípios, parte da análise pelo julgador quanto à justificação das restrições introduzidas, nomeadamente, se as mesmas são adequadas ou idóneas à satisfação do interesse que se pretende prosseguir, se se mostram necessárias ou indispensáveis para a sua satisfação, inexistindo outro meio menos restritivo para assegurar a mesma finalidade, e, finalmente, se o grau de lesão provocado é proporcional ao grau de satisfação do interesse fundamentador da mesma restrição.
21. É essa a finalidade do artigo 165.º do CCP, pelo qual o legislador visou facultar às entidades adjudicantes um instrumento destinado a orientar a escolha das mesmas no que concerne à definição dos requisitos de qualificação.
22. Conforme já decidiu este Tribunal no acórdão n.º 17/2023, 1.ªS/SS, de 6/6, num entendimento que aqui se segue:

“(…) quanto mais ampla for a abertura à concorrência, maior será o número de agentes económicos que poderão apresentar propostas e, seguindo-se o raciocínio, melhor será o resultado final. Pelo contrário, se for restringida a concorrência, menor será número de agentes económicos que podem apresentar propostas e, pelo menos potencialmente, pior será o resultado, quer em função dos bens e serviços adquiridos, quer do valor a pagar pelos entes públicos.

11. Tal não implica que estejam excluídas limitações à concorrência de diferente natureza; o que terão é de ser devidamente justificadas por outros interesses ligados às necessidades públicas que se visam satisfazer. Nomeadamente, pela sua articulação com a boa gestão da coisa pública, se elas num caso específico conduzirem, por via da limitação da concorrência, à melhor satisfação dos interesses públicos envolvidos.

12. A identificação da situação de necessidade a satisfazer e dos meios para o efeito cabe 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.

13. Há sempre um juízo de discricionariedade técnica para se fixar os termos dos procedimentos; porém, se daí decorrerem limitações à concorrência, elas terão sempre de respeitar os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da igualdade, devendo ser devidamente fundamentadas com recurso a critérios objetivos.

14. Se fossem introduzidas limitações injustificadas ou desproporcionadas para o fim que se visa alcançar, seria frustrado o objetivo de obtenção de melhores bens e serviços ao menor custo.
15. Há um outro aspeto a ter em conta. Numa economia de mercado, as empresas competem entre si no fornecimento de bens e serviços para, como será a regra, se forem sociedades comerciais, obterem o lucro. A lei - e, desde logo, a lei comunitária nos Tratados - estabelece regras para impedir restrições ou exclusões da concorrência nas relações entre empresas. É um ponto essencial de política económica.
16. Por conseguinte, se forem introduzidas limitações sem estarem devidamente justificadas de restrição da concorrência, estar-se-á não só a atingir o interesse do Estado, mas das próprias empresas a quem é, por essa via, negado o acesso a determinados mercados públicos. O que viola o princípio da igualdade, estruturante da atuação das entidades públicas.
17. Em última instância, podemos estar verdadeiramente face a favorecimentos injustificados a algumas entidades em detrimento de outras, se as limitações forem de tal forma configuradas que só alguns - ou mesmo algum - concorrentes as podem preencher.
18. Há uma extensa jurisprudência do Tribunal de Contas sobre restrições introduzidas à concorrência de diversa natureza, onde se fixam critérios a este respeito. Referimos dois acórdãos recentes.
20. O acórdão n.º 17/2021, 1.ª S/SS de 29/06/2021, quanto à suscetibilidade de exigências sobre equipas técnicas no momento da adjudicação que destaca a existência de “um cânone europeu exigente em sede de critérios admissíveis revelado nas normas e 29 jurisprudência europeias, podendo referir-se nesse domínio os acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia Lianakis, de 24-1-2008 (C-532/06), e Ambisig, de 26-3- 2015 (C-601/13)”.
21. O acórdão n.º 15/2022, 1.ª S/PL de 17/05/2022, onde se definiram linhas orientadoras nesta matéria: “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.”. Na mesma linha, o acórdão 2/2023, 1.ª S/PL de 17/01/2023.”
23. Em síntese, a discricionariedade reconhecida à entidade adjudicante na escolha do procedimento, dentro dos limites normativos fixados pelo legislador, bem como, no caso daquela enveredar pelo procedimento limitado por prévia qualificação, aquando da fixação dos requisitos técnicos ou financeiros, terá de se mostrar proporcional,

- assegurando o equilíbrio entre o princípio da concorrência e os outros princípios que possam justificar, e na medida em que em concreto o façam, essa limitação.
24. As limitações à concorrência devem num primeiro momento ser avaliadas em si, nos termos acabados de expor. Todavia, essa avaliação, sempre que do contrato resulte mais do que uma restrição à concorrência, deve também ser realizada de forma global, atendendo ao efeito cumulativo restritivo da concorrência daí resultante.
 25. Esta análise é sempre necessária. Embora se possa concluir que as restrições, isoladamente consideradas, sejam aceitáveis, no seu conjunto podem introduzir uma limitação da concorrência excessiva e desproporcionada.
 26. Por fim, dados efeitos financeiros que, pelo menos potencialmente, uma restrição da concorrência gera, trata-se de um aspeto de especial relevo para a jurisdição financeira, dada a sua vocação - e razão de ser - de tutela do interessa financeiro público.

III.3 Resolução da questão

27. Feito que está o enquadramento legal subjacente à situação sob apreciação, importa assim proceder à subsunção dos factos ao mesmo.
28. Resulta do probatório que a entidade adjudicante aqui em causa – Universidade de Lisboa, estabeleceu no artigo 11.º do Programa de Concurso, os requisitos de qualificação dos candidatos, elegendo o modelo complexo de qualificação, considerando para o efeito o cumprimento de requisitos mínimos de capacidade técnica, assentando a avaliação das propostas, nos termos do artigo 12.º da referida peça do procedimento, na pontuação obtida com a aplicação de uma fórmula de classificação, para a qual relevava o cumprimento dos requisitos de capacidade técnica e financeira.
29. De entre os requisitos mínimos de capacidade técnica, a demonstrar nos termos do artigo 9.º do Programa de Concurso, o artigo 7.º do antedito regulamento, fixava que os candidatos deveriam cumprir os seguintes requisitos de capacidade técnica:
“(…)”
 - a) *Participação em projetos na área de recursos humanos (módulo HR - OM, PA, PY-PT, PD e portal SAP - ESS/MSS), nomeadamente na área de processamento salarial, avaliação de tempos e integração financeira, com duração acumulada mínima de 5 Anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.*

- b) Participação em projetos nos módulos de FI, CO, AM e AA com duração mínima acumulada de 5 anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.*
- c) Participação em projetos nos módulos de SD, MM, PS e PM, com duração mínima acumulada de 5 anos. Para cumprir este requisito, os candidatos têm de apresentar participação em pelo menos um projeto para cada um dos módulos.*
- d) Participação em projetos no módulo PSM (LOCPTFM) (localização para Portugal) com duração mínima acumulada de 5 anos;*
- e) Participação em projetos com a função de programação, em integração do SAP com sistemas externos através de webservices, com duração mínima acumulada de 5 anos;*
- f) Participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área financeira, nomeadamente com intervenção nos módulos FI-GL e FI-FM;*
- g) Participação mínima, em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área de integração financeira do processamento salarial;*
- h) Participação mínima em 2 projetos, em 2 entidades distintas do sector público português, sendo uma delas obrigatoriamente uma instituição do ensino superior, na área de gestão de contratos e projetos (módulo PS).”.*
30. Os requisitos de qualificação acabados de transcrever prendem-se com a experiência anterior dos candidatos, o que configura, em abstrato, um critério suscetível de ser definido como apto a permitir a avaliação da capacidade técnica dos interessados, nos termos do artigo 165.º, n.º 1, al. a) do CCP.
31. Porém, a admissibilidade, em concreto, da definição de tais critérios enquanto demonstrativos da capacidade técnica dos candidatos dependerá de uma justificação técnica, e objetiva, que justifique o fundamento e a necessidade da restrição introduzida.
32. Assim, para que se possa concluir pela admissibilidade na situação concreta da introdução das exigências contidas nas als. a) a h) do artigo 7.º, ter-se-á de analisar se as mesmas respeitam o princípio da proporcionalidade.
33. Conforme já escreveu este TdC no referido acórdão n.º 17/2023 1.ªS/SS, de 6/6:

“28.A demonstração de que se encontram ultrapassados os testes da necessidade e da proporcionalidade cabe à entidade, uma vez que é a ela que cabe demonstrar a existência dos requisitos necessários para a concessão do visto. Sendo esta uma questão de legalidade, *in casu*, a aplicação de princípios ligados à concorrência, cujo respeito decorre do art. 1.º-A CCP, é à entidade que cabe fazer a referida prova. O

- que, de todo modo, só ela estará em condições de o fazer. É assim a esta luz que caberá analisar estes dois pontos.
29. Os requisitos ligados à experiência prévia implicam sempre uma restrição da concorrência. Aqueles relativos à experiência prévia junto da entidade, ou de um projeto ou programa a ser desenvolvido por essa entidade, têm um efeito fortemente restritivo do universo de potenciais cocontratantes. E podem gerar um efeito de exclusividade sucessiva: só aqueles que tenham tido contratos sobre esse serviço com aquela entidade podem concorrer; só com aqueles com quem tenha contratado poderá a entidade pública, por força das limitações que se autoimpõe, contratar.
30. Há, dessa forma, um efeito de *lock-in*. Este, como se sabe, implica que um adquirente de um bem ou de um serviço fique, por força das especialidades desse bem ou desse serviço, obrigado na prática a celebrar contratos futuros só com aquele fornecedor.
31. Porém, estamos aqui perante um efeito *lock-in* ao contrário. Ou seja, é a própria entidade pública que por força dos requisitos mínimos o gera. De facto, é ela que se autovincula. Com efeito, ganho o primeiro concurso serão potencialmente ganhos todos os seguintes.”
34. A entidade fiscalizada, questionada pelo Tribunal relativamente à fixação de critérios mínimos de qualificação técnica e financeira, mais concretamente no que se refere à necessidade e proporcionalidade dos mesmos, veio dizer que os requisitos a cumprir pelos candidatos foram claramente definidos, visando assegurar que apenas candidatos com experiência comprovada e com recursos técnicos adequados pudessem ser qualificados. Apontou a entidade requerida, em síntese, que o contrato sob apreciação visa a prestação de serviços de suporte e desenvolvimento do sistema ERP SAP, adaptado às necessidades das entidades adjudicantes, sistema fundamental no funcionamento da UL, mostrando-se essencial que o adjudicatário possua capacidades técnicas especializadas e experiência comprovada nos contextos do setor público e do ensino superior, em face da complexidade das operações suportadas pelo sistema.
35. No que se refere à necessidade de fixação dos requisitos mínimos, defende que tal decorre da especificidade do objeto contratual, porquanto o sistema ERP SAP exige conhecimentos avançados em módulos técnicos, sendo ainda que, defende, o ensino superior apresenta características únicas que requerem atenção especializada, sendo por esse facto imprescindível a experiência nos contextos em causa para assegurar a integração eficiente das soluções com os requisitos regulamentares aplicáveis às entidades públicas.

36. Relativamente à proporcionalidade dos requisitos definidos, alegou a UL que a exigência de cinco anos de experiência acumulada em módulos específicos e de participação mínima em dois projetos distintos no setor público, são adequados e proporcionais de modo a salvaguardar a boa execução do contrato.
37. Confrontada no que se refere à razão de ser dos específicos requisitos fixados, nas als. a) a h) do artigo 7.º do Programa de Concurso, a entidade alegou que o sistema ERP SAP integra diferentes áreas estratégicas, tendo o sistema em causa alcançado um grande grau de especificação e personalização, pelo que a exigência de que o adjudicatário detenha experiência técnica comprovada justifica-se como meio de não comprometer a continuidade operacional e qualidade contratual. Refere a UL que os períodos mínimos de cinco anos visam assegurar que os concorrentes possuem conhecimento consolidado e prática sustentada nas áreas técnicas indispensáveis, permitindo-lhes atuar com segurança e eficácia num ambiente de alta especificidade tecnológica.
38. Para a entidade fiscalizada, os requisitos mínimos fixados mostram-se proporcionais ao estarem ajustados ao contrato, considerando a especificidade técnica e organizacional da UL, assegurando que o adjudicatário está preparado para responder às exigências da instalação ERP SAP da instituição, mostram-se igualmente adequados, ao garantir que apenas os operadores económicos capacitados são qualificados, e estão igualmente de acordo com o princípio da concorrência ao evitar a participação de concorrentes incapazes de prestar o serviço com a qualidade exigida.
39. Questionada ainda sobre de que modo poderão as exigências fixadas no Programa de Concurso ser consideradas essenciais para a pontual execução das prestações contratuais, a entidade fiscalizada defendeu que:

- a exigência de necessidade de participação em dois projetos em entidades públicas, sendo uma delas uma instituição de ensino superior, tal justifica-se pela complexidade organizacional e regulatória das instituições, a adaptação ao ambiente de ensino superior e a diversidade de desafios operacionais, tudo de forma a garantir a continuidade operacional, a conformidade legal, e a eficiência e qualidade.

- a necessidade de períodos mínimos de cinco anos de experiência decorre da necessidade de ser exigível ao adjudicatário uma maturidade técnica consolidada, capacidade de intervenção em cenários complexos, e familiaridade com padrões e práticas setoriais.

40. Ainda no que concerne à compatibilidade das exigências fixadas aos candidatos face ao princípio da concorrência, defendeu a UL que a amplitude reduzida do universo de concorrentes decorre, não da imposição de regras restritivas à concorrência, mas da necessidade de garantir que o adjudicatário possui as competências indispensáveis à execução integral e eficiente do contrato.
41. No que se refere a uma eventual restrição ilegal do mercado e a ter sido atingido o resultado financeiro do contrato, para a UL os critérios fixados são passíveis de ser medidos em termos financeiros, importando um potencial de custos evitados de €982.790,10. Concomitantemente, da análise da perspectiva dos concorrentes, o contrato mantém-se atrativo e viável economicamente, com um possível retorno financeiro de €526.467,00.
42. Importa, pois, submeter à prova do princípio da necessidade e da proporcionalidade os requisitos estabelecidos nas als. f) a h), de onde resulta a exigência de participação mínima em dois projetos, em duas entidades distintas do setor público português, em que uma delas tenha sido, obrigatoriamente, uma instituição do ensino superior e os requisitos fixados nas als. a) a e) do artigo 7.º do Programa de Concurso, referentes à experiência mínima de participação em projetos com duração mínima acumulada de 5 anos.
43. Com efeito, conforme resulta das referidas alíneas, a entidade fiscalizada optou por estabelecer um conjunto de requisitos mínimos, de natureza técnica, cujo cumprimento por parte dos candidatos fazia depender a possibilidade de os mesmos virem a apresentar as suas propostas no procedimento.
44. Conforme se deixou dito *supra*, a introdução de requisitos mínimos de qualificação importará sempre uma barreira na participação no procedimento por parte dos operadores do mercado, conduzindo assim à redução universo dos mesmos elegíveis para o procedimento, e, nessa medida, uma contração do princípio da concorrência. Que, legislador admite, em determinados casos, na eventualidade de tal se mostrar proporcional e necessário em face das exigências concretas do contrato.
45. Desde já se adianta que, em face do contrato e dos esclarecimentos prestados pela UL, não se pode concluir pela necessidade, adequação e proporcionalidade dos requisitos mínimos de qualificação técnica introduzidos pela entidade fiscalizada.
46. No que concerne ao contrato em causa, o mesmo visa a aquisição de serviços de apoio de tecnologia de informação no ambiente ERPública SAP implementada na Universidade de Lisboa. Concretamente no que se refere ao objeto da contratação, conforme constava especificamente do artigo 1.º, n.º 2, do Programa de Concurso, os referidos serviços mostravam-se relacionados com *“os macroprocessos de Gestão Financeira, de Aprovisionamento e Compras, de Recursos Humanos, de*

Projetos de Investigação, de Edificado e de Gestão da Manutenção, é necessário dar resposta a pedidos e incidentes de informática, no âmbito do sistema de informação implementado, e a alterações decorrentes desses pedidos, que implicam a adição, a modificação ou a eliminação de funcionalidades ou de uma das suas componentes.”

47. Questionada acerca da necessidade de introdução dos requisitos em causa, a UL, como se deixou *supra* exposto, afirmou que a especificidade do contrato, atentos os requisitos operacionais e regulatórios distintos que se verificam no setor do ensino, tornava exigível uma experiência anterior em situações semelhantes.
48. Começando pela análise relativa aos requisitos fixados nas als. f) a h) do artigo 7.º do Programa de Concurso, resulta daqueles, enquanto requisitos mínimos para a qualificação dos candidatos, a exigência de participação mínima em dois projetos, em duas entidades distintas do setor público, nas áreas ali previstas, e em que uma delas teria de ser forçosamente uma instituição do ensino superior.
49. Optou assim a entidade adjudicante por reduzir o número dos operadores de mercado potencialmente interessados à participação no procedimento, ao grupo daqueles que tivessem já participado previamente em dois projetos nas áreas identificadas, projetos esses desenvolvidos no âmbito do setor público.
50. Há, pois, uma restrição da concorrência, justificada em face das especificidades de funcionamento do setor público em que a requerente se insere.
51. Contudo, a entidade fiscalizada não restringiu apenas o universo dos operadores económicos àqueles que apresentassem uma experiência prévia em projetos no setor público, restringindo ainda a qualificação àqueles interessados que apresentassem igualmente uma experiência mínima nas diferentes áreas solicitadas, especificamente, no contexto do ensino superior público, recorrendo a uma restrição dupla.
52. O que reduz ainda mais o número de operadores capazes de cumprir com os requisitos mínimos de qualificação, sem que, para o Tribunal, se demonstre ser a mesma adequada, necessária e proporcional.
53. Com efeito, ainda que a UL fundamente a opção pela definição dos critérios mínimos de qualificação com as especificidades do setor em que se insere, não demonstra que as especificidades no seu funcionamento se mostram de tal modo exigentes que tornam a boa execução do contrato apenas acessível a alguns operadores.
54. Não se questiona que o funcionamento do setor público ou do ensino superior tenha exigências próprias, mas não é claro que um candidato que revele conhecimentos neste tipo de sistema, não possa depois de um período de adaptação face às especificidades do setor desempenhar com sucesso a atividade objeto do contrato.
55. E mesmo que fosse demonstrado que as particularidades da atuação no setor público exigissem experiência nessa área, não se perceba a razão pela qual se deverá

ser exigida também experiência numa instituição do ensino superior público. Na verdade, ela tem de respeitar a generalidade das exigências impostas em termos regulamentares e operativos exigidos às empresas que operam no setor público. Quando muito haverá alguns particularismos, que não impedem que uma boa empresa de informática não domine num curto período de tempo. Tudo isto sai reforçado com as explicações dadas pela entidade. Na realidade, refere que:

“o ensino superior apresenta características únicas que requerem atenção especializada, incluindo a gestão de projetos de investigação, contratos complexos de pessoal docente e não docente, e especificidades orçamentais e financeiras próprias do setor.”

56. A complexidade dos contratos e do funcionamento de centros de investigação não é técnico-informática. Será, quando muito, jurídica. Quem tenha um conhecimento, mesmo superficial, dos contratos de pessoal docente, bem sabe que não são complexos, - simplesmente existem diversas categorias profissionais, como sucede em toda a administração pública.
57. Dessa forma, uma empresa informática que tenha experiência nos sistemas públicos não terá qualquer dificuldade técnica em adaptar-se. Efetivamente, existem operadores económicos com experiência em processamento salarial de elevada complexidade, com diferentes categoriais de pessoal.
58. Quanto aos projetos de investigação, a especificidade em termos técnicos, que não jurídicos, passa por serem centros de custos, com afetação de receitas e despesas. Ora, centros de custos existem não só na administração em geral, mas, na verdade, na generalidade das empresas. Os argumentos avançados pela entidade não só não procedem como demonstram o contrário do que quer demonstrar.
59. É certo que há algumas especificidades orçamentais e financeiras. Em todas as áreas existem. O setor público não apresenta uma total uniformidade. Basta uma simples adaptação, perfeitamente ao alcance de empresas, muitas delas com departamento destinados só ao setor público. Que, por isso, servindo-se dos seus recursos humanos e do seu *know how*, atentando às especificidades do setor podem construir uma oferta de serviço que fosse de encontro às especificidades dos serviços a contratar
60. Desta forma, não se podem concluir em que medida a restrição acrescida de experiência em projetos no âmbito do setor público do ensino superior, para além de adequada, se mostra efetivamente necessária.
61. Claro está que seria mais conveniente se tivesse já conhecimento de todos estes elementos desde, digamos assim, o primeiro dia. Contudo, não é uma simples

- conveniência, que pode justificar uma restrição á concorrência, em particular nos termos em que esta é realizada. Convém não esquecer quase seguramente ela será paga em custos mais elevados.
62. Continuando a analisar este requisito, UL exigiu adicionalmente como condição de qualificação, uma experiência em duas entidades distintas do setor público, sendo uma delas necessariamente uma instituição do ensino superior. Não se mostra assim suficiente para a entidade adjudicante, uma experiência prévia dos candidatos no ensino superior, que ela reputa de essencial. Poderiam tê-la, mas precisariam ainda de no setor público em geral. Logo, as próprias exigências estabelecidas são contraditórias com a argumentação da entidade.
 63. Efetivamente, a justificação apresentada pela entidade adjudicante é ela mesma incongruente entre si, por um lado, ao alegar que o setor em causa tem singularidades próprias que exigem a fixação de critérios mínimos e, por outro, ao exigir aos candidatos a participação prévia em projetos junto de duas entidades distintas do setor público, podendo uma delas não estar relacionada com o ensino superior.
 64. Acrescente-se que, de forma cumulativa, a entidade exige também que a entidade fiscalizada exige, uma experiência prévia mínima de 5 anos nos módulos específicos relativamente àquelas áreas.
 65. Questionada sobre a exigência do concreto período em causa, a entidade requerida não conseguiu igualmente justificar tal requisito, não sendo possível retirar das suas pronúncias em que medida o concreto período de experiência se mostra necessário. De facto, a UL nos variados argumentos que apresentou não aduziu nenhum que justificasse o extenso período exigido, como não vê o Tribunal como se poderá mostrar proporcional a exigência de um período de experiência prévia bastante superior ao período de duração do contrato (5 anos de experiência para 36 meses de contrato). De facto, quem tivesse experiência prévia num contrato celebrado por um período de 36 meses (3 anos), não apresentaria as condições necessárias para a qualificação neste contrato.
 66. Visando a entidade fiscalizada assegurar que os candidatos têm conhecimento e experiência no funcionamento dos módulos em causa, fica por saber em que medida o período de experiência 5 anos é o adequado a tal finalidade, e que a mesma não seria igualmente salvaguardada com uma experiência menos extensa.
 67. Dito isto, importará considerar que a entidade fiscalizada, para além dos requisitos técnicos mínimos de qualificação, fixou igualmente - de forma cumulativa - requisitos mínimos de capacidade financeira, o que fez no artigo 8.º do Programa de Concurso.

68. Analisados os requisitos em causa, delas resulta que a capacidade financeira mínima exigida para participar no procedimento estará reservada a empresas de grande dimensão.
69. Com efeito, os requisitos de solvabilidade e de autonomia financeira fixados pela UL, requisitos esses exigentes, dificilmente poderão ser alcançados por empresas de pequena dimensão, e recentes no mercado, limitando assim desde logo o universo de possíveis concorrentes ao procedimento a empresas de maior dimensão.
70. Não se vê em que medida requisitos financeiros tão exigentes sejam necessários para a boa execução de prestações de carácter técnico.
71. Deste modo, contrariamente ao que defende a UL, não se poderá concluir que os requisitos mínimos fixados nas alíneas f) a h) do artigo 7.º do Programa de Concurso, se mostrem proporcionais ao fim visado pelo contrato.
72. Num outro *prima complementar*, mudando o ângulo de análise dos elementos relativos aos concorrentes para o objeto do contrato - e a necessária relação dos primeiros com o segundo para se aferir da sua necessidade e, se tal for demonstrado, a sua proporcionalidade -, importa ter em conta que ele diz respeito à prestação de serviços de apoio no âmbito do programa ERP SAP implementado na Universidade de Lisboa, visando-se, não a construção da plataforma, mas a sua adaptação às necessidades que vierem a surgir, e concomitantemente a resposta aos pedidos e incidentes de informática com que os utilizadores se venham a deparar. Pretende-se pelo contrato um adjudicatário com competência técnica suficiente apoiar e resolver problemas que possam surgir com a utilização da plataforma.
73. Não foi desta forma demonstrada a necessidade e proporcionalidade da exigência mínima de participação nos diferentes tipos de projetos que enuncia, quer em entidades do setor público quer em entidades do setor público de ensino superior.
74. Em síntese, os critérios fixados pela entidade fiscalizada nas alíneas f) a h) do artigo 7.º do Programa de Concurso representam uma restrição do princípio da concorrência, que não observa o princípio da proporcionalidade.
75. Uma palavra quanto à especificidade da área. Todas as áreas apresentam alguma especificidade. Porém, se se limitasse a concorrência a quem já a tivesse, sempre que não se tratasse de uma atividade tal que implicasse um saber-fazer impeditivo do seu desenvolvimento por outrem, experiência prévia naquela concreta área, vedando o acesso ao mercado de todos os outros operadores mesmo experientes na construção de *softwares* de gestão noutras áreas, estariam impedidos de construir ou alterar soluções em novos campos atuação. Tal conduziria assim a um mercado fechado sobre si, mercado esse que não se renova.

76. Não resultando provada a necessidade do limite introduzido ao princípio da concorrência, não se poderá concluir estar-se perante um critério de acordo com o princípio da proporcionalidade.
77. A introdução de um período de experiência mínima de 5 anos em módulos concretos, acrescida de experiência em dois projetos, nas áreas definidas pela UL, de entidades do setor público e em que uma delas é obrigatoriamente uma instituição de ensino superior, para além não se mostrar demonstrado como sendo necessária à boa execução do contrato, não se mostra igualmente adequada e proporcional, pelo que os critérios introduzidos nas als. a) a e) do artigo 7.º do Programa de Concurso, se mostram ilegais, ao introduzirem uma restrição ao princípio da concorrência que não está de acordo com o princípio da proporcionalidade.
78. Advoga a entidade adjudicante aqui em causa, que os requisitos mínimos de qualificação fixados não reduziram de forma injustificada a concorrência, e que a amplitude do universo de concorrentes advém da elevada complexidade e especialização técnica.
79. Considerando tudo quanto se deixou *supra* exposto, não se mostrando justificada a necessidade de fixação dos critérios de qualificação concretamente definidos, concluir-se-á necessariamente pela fixação de limites injustificados ao princípio da concorrência. Limites esses que, ao contrário do que sustenta a UL, não decorrem da complexidade técnica do contrato, ou da existência de um número reduzido de operadores económicos com capacidade para responder a contratos desta natureza.
80. Sublinhe-se que, não obstante os requisitos fixados em sede de qualificação técnica, mas igualmente em sede de qualificação financeira, ainda assim houve mais empresas que se apresentaram a concurso, e ainda que detentoras de capacidade técnica, e de experiência na área, não foram qualificadas dada a ausência de uma experiência anterior em prestações exatamente idênticas àquelas compreendidas no contrato em causa.
81. Como decorre do teor do relatório preliminar vertido no ponto 6.6 da factualidade provada, ambas as candidaturas excluídas apresentavam alguma da experiência exigida, porém, a candidatura do agrupamento de entidades “Accenture” não cumpria com os requisitos das 3 primeiras alíneas, e a da candidata HCCM – Consulting, S.A., não cumpria com os requisitos constantes das als. f) a h) do artigo 7.º.
82. A verdade é que os requisitos mínimos em causa fixados no procedimento levaram à não qualificação de duas candidaturas apresentadas, excluídas devido à falta de «experiência em projetos com instituições do ensino superior do setor público português que revelem “conhecimentos e experiência funcional/técnica, no âmbito da Administração Pública Portuguesa e instituições do ensino superior”».

83. Argumentou ainda a entidade requerente que os critérios de qualificação fixados permitiam, para além de assegurar a boa execução do contrato, evitar custos relacionados com o eventual incumprimento contratual, que computou em €980.790,10.
84. Todavia, o que em causa não está a atratividade económica do contrato para os concorrentes, mas sim a própria limitação do acesso destes ao procedimento, e assim a apresentarem as suas propostas.
85. Até agora foram avaliadas as diferentes limitações à concorrência *per se* e considerados os seus efeitos. Conclui-se pelo seu carácter não justificado.
86. No entanto, como se começou por referir, deve sempre realizar-se uma avaliação global das restrições no seu conjunto. E desta análise resulta claramente, e em termos decisivos, que o conjunto de limitações que decorrem do contrato, em articulação com o seu objeto, limitam de forma desproporcionada a concorrência. Ou seja, o seu efeito cumulativo conduz efetivamente a que muitas poucas entidades possam preencher esses requisitos, como foi o que sucedeu neste caso.
87. Mais do que isso: como bem demonstra o resultado do concurso, a malha de restrições a que se recorre conduz quase necessariamente a um número muitíssimo limitado de candidatos - eventualmente mesmo só uma entidade.
88. Resultado tanto mais perturbador quanto a entidade, como o diz expressamente, entende que as condições financeiras são muito atraentes. Afirma:

A “receita prevista para o adjudicatário, correspondente ao preço contratual adjudicado, ascende a 2.525.967,00 € no mesmo período. Desta forma, verifica-se que um qualquer concorrente, após o esforço de formação de equipa, obtém um retorno financeiro positivo de 526.467,00 €, representando a diferença entre a receita contratual e os custos operacionais, o que evidencia a viabilidade financeira e a atratividade do contrato para os operadores económicos que reúnam os requisitos técnicos e organizacionais exigidos no procedimento.”

89. Efetivamente, são extremamente atraentes. A entidade pretende conceder aos concorrentes uma margem de lucro de 25% (calculado sobre o custo), o que é um valor elevadíssimo - verdadeiramente “estratosférica”, para quem conhece o mercado, o que diz muito do não cumprimento do princípio da boa administração (art. 5.º do Código do Procedimento administrativo - CPA)
90. Tivesse recorrido ao mercado sem as malhas limitadoras, e não necessárias, como deveria ter feito, e seguramente encontraria propostas que se contentariam com margens de lucro mais razoáveis, e um - bem - menor dispêndio de dinheiros públicos.

III.4 Efeitos das ilegalidades do contrato no processo de fiscalização prévia: recusa de visto

91. Concluindo o Tribunal pela verificação de uma ilegalidade no que concerne aos concretos critérios em causa, importará aferir se a mesma se mostra subsumível na previsão do artigo 44.º, n.º 3 da LOPTC, enquanto uma das concretas causas de fundamento de visto, isto é, se está em causa: a) uma nulidade, b) um encargo sem cabimento em verba orçamental própria ou violação direta de normas financeiras, ou c) uma ilegalidade que altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro.
92. Está causa a introdução de um requisito de qualificação violador do princípio da proporcionalidade e da concorrência, o mesmo é ilegal, ao contrariar a disposição legal prevista no artigo 1.º-A, n.º 1 do CCP.
93. Para que se esteja perante a causa de recusa de visto prevista na al. c), do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC, exige-se igualmente que a ilegalidade “altere ou possa alterar o respetivo resultado financeiro”.
94. A previsão em causa, no que se refere à segunda parte da norma, exige uma situação alternativa, isto é, a alteração do resultado financeiro do contrato, ou a possibilidade desta ocorrer. Assim, no primeiro caso, é necessária uma relação direta entre a ilegalidade e a alteração do resultado financeiro; no segundo, que reveste uma grande amplitude, basta, seguindo-se um critério de razoabilidade, o risco de afetação desse resultado.
95. Em causa está matéria objeto de jurisprudência estabilizada deste Tribunal, nomeadamente, no acórdão n.º 17/2024, da 1.ª S/SS, ou no acórdão n.º 3/2023, 1.ªS/SS, de 17/1, onde se refere, em entendimento que aqui se subscreve, que:

“(…) E como se expressou no Acórdão n.º 29/2019, deste Tribunal de Contas: “(…) para valorar a aptidão da ilegalidade se repercutir no resultado financeiro deve se ponderado o relevo da mesma na fase procedimental em que ocorre e da específica etapa na decisão final, a adjudicação do contrato, não se exigindo a demonstração de um nexos causal entre o vício e um imediato impacto financeiro. Matriz compreensiva que conforma a jurisprudência maioritária do TdC quer quanto à prática de um ato administrativo com custos financeiros, sendo relevado, para efeitos de interpretação e aplicação da alínea c) do citado Art.º 44.º, n.º 3, da LOPTC, a norma ou complexo normativo violado e a sua dimensão axiológica fundamental, em particular quanto a medidas com resultado financeiro (em que a própria decisão com impacto financeiro podia, em abstrato, não ser praticada) e nos casos em que a etapa, apesar de não ser relevante para a existência do momento final que

concretiza o impacto financeiro (o qual verificar-se-ia, independentemente dos contornos daquela), se afigura suscetível de poder ser considerada mediatamente relacionada com o concreto resultado financeiro, por exemplo, o valor da adjudicação - daí se falar de uma aptidão ou de um perigo abstrato-concreto de impacto financeiro. Em síntese, para o aplicador a questão que se coloca é a seguinte: se não ocorresse o vício a decisão final podia ser diferente na respetiva componente económico-financeira (dimensão que não se refere apenas à aprovação do contrato, mas à celebração do contrato por aquele valor)? - fim de citação, deste Ac. 29/2019, 1.ª S/SS, de 25/3; neste mesmo sentido os Acs. n.º 13/2018, 1.ª S/PL, de 10/7; 17/2020, 1.ª S/SS, de 25/3, 16/2021, 1.ª S/SS, de 29/62”.

96. Continua: “Segundo jurisprudência pacífica deste TdC, verifica-se o impacto financeiro potencial previsto no art.º 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC quando no âmbito de procedimento regulado pelo CCP se violam regras fundamentais sobre o imperativo de um procedimento concorrencial.”
97. Conclui: *“A ponderação judicial prevista no n.º 4 do Art.º 44.º da LOPTC (sobre se a concreta violação da alínea c) do n.º 3 do artigo 44.º da LOPTC deve determinar a recusa do visto ao contrato) tem uma dimensão holista no sentido em que envolve um juízo sobre dimensões gerais e concretas relevantes (para a situação concreta) e pelos princípios da adequação e proporcionalidade, em particular, graus de lesão do interesse público e da ilegalidade.”*
98. Regressando à situação dos autos, a ilegalidade em causa tem como efeito uma fortíssima limitação da concorrência, porquanto restringe com grande amplitude a participação de outros agentes económicos que poderiam ter apresentado melhores propostas, pelo que, em face da mesma, ter-se-á de concluir ter o - muito sério - potencial de alterar o resultado financeiro do contrato, o qual configura fundamento da recusa de visto nos termos do art. 44.º, número 3, alínea c) LOPTC.

IV. DECISÃO

Em face do exposto, decide-se:

- Recusar o visto ao contrato objeto de fiscalização prévia nos presentes autos;
- São devidos emolumentos nos termos do artigo 5.º, número 3, do Regime Jurídico dos Emolumentos do Tribunal de Contas (Decreto-Lei número 66/96, de 31 de maio, com as alterações introduzidas pela Lei número 139/99, de 28 de agosto, e pela Lei número 3-B/2000, de 4 de abril).

Registe e notifique.

Lisboa, 18 de dezembro de 2024

Os Juízes Conselheiros,

Miguel Pestana de Vasconcelos – Relator

Participou por videoconferência e assina digitalmente o acórdão.

Paulo Nogueira da Costa

Participou na sala de sessões do tribunal e votou favoravelmente o acórdão

Maria de Fátima Mata-Mouros

Participou por videoconferência e votou favoravelmente o acórdão