



Self-Cleaning

A ação do artigo 55º-A do Código dos Contratos Públicos

DEZEMBRO 2025

FICHA TÉCNICA

Nota Técnica elaborada sobre a temática de relevação de impedimentos e *self-cleaning* no âmbito do Direito da Contratação Pública.

É uma matéria que reveste especial interesse, nomeadamente para aqueles que integram o júri de procedimentos pré-contratuais e a quem cabe a admissão dos operadores económicos ao procedimento.

Coordenação: Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local

Carlos Meireles | Diretor de Unidade de Serviços Jurídicos e de Apoio à Administração Local

Anabela Moutinho Monteiro | Chefe de Divisão de Apoio Jurídico e à Administração Local

Texto: Josué Oliveira | Técnico Superior

Edição: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, I.P.

Índice

Impedimentos no Código dos Contratos Públicos.....	4
A relevação dos impedimentos.....	6
O momento do pedido da relevação do impedimento	8

Impedimentos no Código dos Contratos Públicos

O Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual, é o código que regula a contratação pública.

Estatui este código, quanto aos candidatos ou concorrentes de um procedimento pré-contratual, no seu artigo 55º, que determinados impedimentos, uma vez preenchidos, impossibilitam a participação dos mesmos no procedimento.

Ora, estatui então o artigo 55º do CCP, sob a epígrafe “*Impedimentos*”, o seguinte:

“1 - Não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que:

- a) Se encontrem em estado de insolvência, declarada por sentença judicial, em fase de liquidação, dissolução ou cessação de atividade, sujeitas a qualquer meio preventivo de liquidação de patrimónios ou em qualquer situação análoga, ou tenham o respetivo processo pendente, salvo quando se encontrarem abrangidas ou tenham pendente um plano de recuperação de empresas, judicial ou extrajudicial, previsto na lei;*
- b) Tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por qualquer crime que afete a sua honorabilidade profissional, no caso de pessoas singulares, ou, no caso de pessoas coletivas, quando tenham sido condenados por aqueles crimes a pessoa coletiva ou os titulares dos seus órgãos sociais de administração, direção ou gerência, e estes se encontrem em efetividade de funções, em qualquer dos casos sem que entretanto tenha ocorrido a respetiva reabilitação;*
- c) Tenham sido objeto de aplicação de sanção administrativa por falta grave em matéria profissional, se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação, no caso de se tratar de pessoas singulares, ou, no caso de se tratar de pessoas coletivas, tenham sido objeto de aplicação daquela sanção administrativa os titulares dos órgãos sociais de administração, direção ou gerência das mesmas e estes se encontrem em efetividade de funções;*
- d) Não tenham a sua situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social em Portugal ou, se for o caso, no Estado de que sejam nacionais ou no qual se situe o seu estabelecimento principal;*
- e) Não tenham a sua situação regularizada relativamente a impostos devidos em Portugal ou, se for o caso, no Estado de que sejam nacionais ou no qual se situe o seu estabelecimento principal;*
- f) Tenham sido objeto de aplicação de sanção acessória de proibição de participação em procedimentos de contratação pública previstos em legislação especial, nomeadamente nos regimes contraordenacionais em matéria laboral, de concorrência e igualdade e não discriminação, bem como da sanção prevista no artigo 460.º, durante o período fixado na decisão condenatória;*

- g) Tenham sido objeto de aplicação, há menos de dois anos, de sanção administrativa ou judicial pela utilização ao seu serviço de mão-de-obra legalmente sujeita ao pagamento de impostos e contribuições para a segurança social, não declarada nos termos das normas que imponham essa obrigação, em Portugal ou no Estado de que sejam nacionais ou no qual se situe o seu estabelecimento principal;*
- h) Tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por algum dos seguintes crimes, se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação, no caso de se tratar de pessoas singulares, ou, no caso de se tratar de pessoas coletivas, tenham sido condenados pelos mesmos crimes a pessoa coletiva e os titulares dos seus órgãos sociais de administração, direção ou gerência das mesmas e estes se encontrem em efetividade de funções, se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação:*
- i) Participação numa organização criminosa, tal como definida no n.º 1 do artigo 2.º da Decisão-Quadro 2008/841/JAI do Conselho, de 24 de outubro de 2008;*
- ii) Corrupção, tal como definida no artigo 3.º da Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados funcionários da União Europeia ou dos Estados-Membros da União Europeia e no n.º 1 do artigo 2.º da Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho de 2003, e nos artigos 372.º a 374.º-B do Código Penal;*
- iii) Fraude, na aceção do artigo 1.º da Convenção relativa à Proteção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias;*
- iv) Branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo, tal como definidos no artigo 1.º da Diretiva n.º 2015/849, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2015, relativa à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo;*
- v) Infrações terroristas ou infrações relacionadas com um grupo terrorista, tal como definidas nos artigos 3.º e 4.º da Diretiva n.º 2017/541, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, relativa à luta contra o terrorismo, ou qualquer infração relacionada com atividades terroristas, incluindo cumplicidade, instigação e tentativa, nos termos do artigo 14.º da referida diretiva;*
- vi) Trabalho infantil e outras formas de tráfico de seres humanos, tal como definidos no artigo 2.º da Diretiva n.º 2011/36/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2011;*
- i) Tenham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência;*
- j) Tenham diligenciado no sentido de influenciar indevidamente a decisão de contratar do órgão competente, de obter informações confidenciais suscetíveis de lhe conferir vantagens indevidas no procedimento, ou tenham prestado informações erróneas suscetíveis de alterar materialmente as decisões de exclusão, qualificação ou adjudicação;*
- k) Estejam abrangidas por conflitos de interesses que não possam ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas que a exclusão;*
- l) Tenham acusado deficiências significativas ou persistentes na execução de, pelo menos, um contrato público anterior nos últimos três anos, tendo tal facto conduzido à resolução desse contrato por*

incumprimento, ao pagamento de indemnização resultante de incumprimento, à aplicação de sanções que tenham atingido os valores máximos aplicáveis nos termos dos n.os 2 e 3 do artigo 329.º, ou a outras sanções equivalentes.

2 - Para efeitos do disposto na alínea k) do número anterior, podem ser ponderadas, como medidas menos gravosas que a exclusão, designadamente, a substituição de membros do júri ou de peritos que prestem apoio ao júri, a instituição de sistemas de reconfirmação de análises, apreciações ou aferições técnicas, ou a proibição de o concorrente recorrer a um determinado subcontratado."

Assim, pode afirmar-se, grosso modo, que determinadas medidas têm como intuito subjacente, a nosso ver, a prossecução de vários princípios, tais como o princípio da prossecução do interesse público e da imparcialidade, ao determinar, a título de exemplo, no número 2 do preceito legal referido que, uma medida para evitar a exclusão de determinado operador económico concorrente no procedimento pré-contratual, pode passar pela substituição do membro do júri, e, dessa forma, ficar sanado o impedimento.

A relevação dos impedimentos

Se é certo que, nos casos previstos no artigo 55º do CCP, quem se encontrar naquelas situações não pode ser candidato nos procedimentos pré-contratuais, a verdade é que o legislador decidiu aditar, aquando da alteração ao CCP formulada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o artigo 55º-A, onde se passou a prever a possibilidade de a entidade adjudicante relevar determinados impedimentos.

Com efeito, estabelece o artigo 55º-A, com a epígrafe "*Relevação dos impedimentos*", o seguinte:

"1 - O disposto nas alíneas d) e e) do n.º 1 do artigo anterior aplica-se sem prejuízo dos regimes de regularização de dívidas fiscais e dívidas à Segurança Social em vigor.

2 - O candidato ou concorrente que se encontre numa das situações referidas nas alíneas b), c), g), h) ou l) do n.º 1 do artigo anterior pode demonstrar que as medidas por si tomadas são suficientes para demonstrar a sua idoneidade para a execução do contrato e a não afetação dos interesses que justificam aqueles impedimentos, não obstante a existência abstrata de causa de exclusão, nomeadamente através de:

a) Demonstração de que ressarciu ou tomou medidas para ressarcir eventuais danos causados pela infração penal ou falta grave;

b) Esclarecimento integral dos factos e circunstâncias por meio de colaboração ativa com as autoridades competentes;

c) Adoção de medidas técnicas, organizativas e de pessoal suficientemente concretas e adequadas para evitar outras infrações penais ou faltas graves.

3 - Tendo por base os elementos referidos no número anterior, bem como a gravidade e as circunstâncias específicas da infração ou falta cometida, a entidade adjudicante pode tomar a decisão de não relevar o impedimento.

4 - As sanções de proibição de participação em procedimentos de formação de contratos públicos que tenham sido aplicadas, ou consideradas válidas mediante decisão transitada em julgado, não são passíveis de relevação nos termos do presente artigo."

Ora, com esta alteração ao CCP, a entidade adjudicante passou a ter a possibilidade de relevar o impedimento e, desse modo, permite que determinado concorrente possa participar no procedimento pré-contratual quando revele, no que diz respeito às situações das alíneas b), c), g), h) e l), do número 1 do artigo 55º do CCP, que tomou medidas suficientes para que a entidade adjudicante não o considere impedido, devendo, entre outros, para o efeito do previsto no n.º 2 do artigo 55º-A do CCP:

- a) Demonstrar que ressarciu ou adotou medidas para ressarcir possíveis danos causados pela infração penal ou falta grave;
- b) Esclareceu todos os factos mediante uma colaboração ativa com as autoridades competentes;
- c) Adotou medidas técnicas, organizativas e de pessoal suficientes para evitar as infrações ou faltas.

O enunciado anteriormente é aquilo a que se apelida de medidas de "*self-cleaning*", ou seja, medidas internas necessárias e suficientes para se "autolimpar" do impedimento e, desse modo, ser considerado que é um operador económico apto para participar no procedimento pré-contratual e, por sua vez, idóneo para a execução do mesmo.

Com efeito, e como demonstra Miguel Assis Raimundo, o "*ordenamento jurídico confere relevância às medidas internas, tomadas pelas empresas, para ultrapassar um determinado problema que as colocava numa situação de impossibilidade de se apresentarem a procedimentos pré-contratuais. São exemplo dessas medidas os programas de gestão de risco e de compliance que actualmente se vulgarizam enquanto mecânicos de gestão empresarial. E trata-se de uma relevância decisiva, pois a existência de tais comportamentos pode ser suficiente para afastar um impedimento – mesmo impedimentos que assentem em juízos de censura tão graves como condenações criminais.*"¹.

¹ Cfr. Miguel Assis Raimundo *in* Direitos dos Contratos Públicos, Vol. I, AAFDL, 2020, p. 403.

Chamando Pedro Costa Gonçalves à colação na análise desta temática, o autor demonstra que existem certos comportamentos ou determinadas fases de um procedimento que permitem determinada atuação subsumir-se no que respeita ao preenchimento das alíneas a que se refere o número 2 do artigo 55º-A do CCP.

Com isto, o ressarcimento dos danos causados subsumem-se, no âmbito da alínea a), demonstram que o operador económico assumiu responsabilidade pelos atos praticados e, com isso, está pretende demonstrar o arrependimento da situação praticada;

Na alínea b), os atos que relevam para o preenchimento daquela previsão normativa compreendem o esclarecimento cabal e integral dos factos mediante uma colaboração ativada, partindo da ideia de que houve um inquérito realizado por uma autoridade;

No que concerne ao intento da alínea c), está em causa, grosso modo, a adoção de medidas de *compliance*.²

O momento do pedido da relevação do impedimento

Importante também, neste âmbito, é o de saber em que momento deve o operador económico demonstrar que adotou medidas de *self-cleaning*.

Analisada a legislação no que concerne a esta temática, observa-se que a mesma é omissa quanto a esta questão.

Defende Miguel Assis Raimundo no que tange a esta temática *“a necessidade de uma fase de contraditório previamente à exclusão. É essa mesma fase de contraditório que oferece à empresa a ocasião de poder, eventualmente, demonstrar à entidade adjudicante os motivos pelos quais um impedimento que se verifica em abstrato, isto é, numa avaliação prima facie, deve ser afastado, em concreto, por não se verificarem já os factos que levaram à incidência desse impedimento”*³.

Sobre o assunto, pronunciou-se já o Supremo Tribunal Administrativo, no processo n.º 0112/21.7BEBJA, de 6 de novembro de 2024, tendo-se sumariado o seguinte: o *“artigo 55.º-A do CCP não faz qualquer referência ao momento de apresentação do pedido de relevação de impedimentos, nem determina qualquer prazo para o mesmo ou qualquer proibição de a entidade adjudicante o considerar após*

² Cfr. Pedro Costa Gonçalves *in* Direito dos Contratos Públicos, 5ª Edição, Almedina, 2021, pp. 723-724.

³ Cfr. Miguel Assis Raimundo *in* Direitos dos Contratos Públicos, Vol. I, AAFDL, 2020, p. 405.

*determinado momento procedimental. E nenhuma norma obriga o operador económico impedido a suscitar a relevação com a apresentação da proposta ou da candidatura*⁴.

Assim, não existe um momento adequado ou fase própria e oportuna para suscitar a relevação do impedimento, mediante a apresentação das medidas de *self-cleaning*, logrando ao operador económico optar por apresentar o pedido aquando da apresentação da proposta ou candidatura, ou até mesmo após notificação do relatório preliminar, conforme defendido por Marco Aurélio Madureira Moreira⁵.

Quanto à decisão sobre relevação ou não dos impedimentos, embora exista um campo de margem de livre apreciação, não se trata de uma atuação discricionária *tout court*, na medida em que está em causa uma decisão que assenta numa análise que implica interpretação e valoração das ações do operador económico cuja decisão carece forte fundamentação.

Na senda do exposto, é opinião de Marco Aurélio Madureira Moreira que ***"afastando-se o campo da pura discricionariedade, é essencial reconhecer a complexidade que o controlo da suficiência das medidas tomadas pode assumir, já que as hipóteses normativas deixam espaços de livre apreciação, que implicam uma valoração cognoscitiva que é feita a partir dos factos e da sua interpretação. A decisão das entidades adjudicantes assenta numa ponderação que pode assumir aspetos complexos de natureza técnica ou económica, que não se fique pela mera constatação de factos, exigindo a sua interpretação e valoração."***

Consequentemente, um aspeto especialmente relevante nas Diretivas é a exigência expressa de que a decisão sobre as medidas de self-cleaning respeite à exposição dos motivos da decisão que considere as medidas tomadas como insuficientes, que permite controlar a ponderação efetuada. O legislador nacional não atribuiu relevância autónoma a este aspeto; no entanto, o dever de fundamentação neste aspeto é particularmente relevante face aos objetivos do mecanismo, já que mesmo que o operador económico seja excluído, deve ficar a conhecer os aspetos considerados insuficientes, de modo a poder adotar, para futuro, medidas que permitam ultrapassar os receios que sejam assinalados como insuficientemente ultrapassados. A exteriorização da ponderação efetuada torna-se, portanto, muito relevante."⁶ (negrito nosso)

⁴ Cfr. Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo n.º 0112/21.7BEBJA, de 6 de novembro de 2024, Relator: Pedro Marchão Marques, disponível em https://www.dgsi.pt/jsta.nsf/35fbbbf22e1bb1e680256f8e003ea931/71b4b7cfdc4d080c80258bcd00575143?OpenDocument&ExpandSection=1#_Section1.

⁵ Cfr. Marco Aurélio Madureira Moreira *in* A Relevação dos Impedimentos O regime legal de self-cleaning previsto no artigo 55.º-A do Código dos Contratos Públicos, p. 20, disponível em <https://openbooks.ucp.pt/ucp/catalog/download/131/86/1791?inline=1>.

⁶ Cfr. Marco Aurélio Madureira Moreira *in* A Relevação dos Impedimentos O regime legal de self-cleaning previsto no artigo 55.º-A do Código dos Contratos Públicos, p. 29, disponível em <https://openbooks.ucp.pt/ucp/catalog/download/131/86/1791?inline=1>.

Por fim, considerando que nos termos do artigo 146º, n.º 2, alínea c), do CCP compete ao júri, no âmbito do relatório preliminar, propor *a exclusão das propostas que “sejam apresentadas por concorrentes relativamente aos quais ou, no caso de agrupamentos concorrentes, relativamente a qualquer dos seus membros, a entidade adjudicante tenha conhecimento que se verifica alguma das situações previstas no artigo 55.º”,* é também a ele que cabe apreciar as medidas de *self-cleaning* adotadas e, consequentemente, admiti-lo.⁷

⁷ Cfr. Marco Aurélio Madureira Moreira *in* A Relevação dos Impedimentos O regime legal de self-cleaning previsto no artigo 55.º-A do Código dos Contratos Públicos, p. 29, disponível em <https://openbooks.ucp.pt/ucp/catalog/download/131/86/1791?inline=1>.