

ASSUNTO:	Self-Cleaning. Impedimentos. Relevação de impedimentos.
Parecer n.º:	INF_USJAAL_JLMdO_5835/2025
Data:	07.04.2025

Pelo Senhor Presidente da Junta de Freguesia, são colocadas questões, no âmbito de um procedimento de consulta prévia, sobre a temática dos impedimentos, nomeadamente as seguintes:

- 1- “É causa determinante da caducidade da adjudicação a verificação da existência de que ao certificado de registo criminal do socio gerente de adjudicatária, em funções, se encontra averbada condenação em pena de prisão suspensa na sua execução pela prática de crime de fraude na obtenção de subsídio, na forma tentada, (previsto no 36º do DL n.º 28/4, de 20 de Janeiro), cujo término de execução da pena se deu em ... (data de extinção da pena), não tendo, porém, até ao momento, sido o mesmo reabilitado judicialmente?”
- 2- “Pode esta Junta (atento não ser determinado ou determinável o período que decorrerá até ao trânsito em julgado da decisão judicial definitiva) sustar o procedimento e aguardar pela obtenção de decisão judicial que, eventualmente, determine o cancelamento provisório daquela condenação do registo criminal do sócio-gerente? Se SIM, por quanto tempo é razoável aguardarem os autos do procedimento?”
- 3- “Qu, pelo contrário, deverá esta Junta, em face do exposto, manter a decisão que determina a caducidade do procedimento, desatendendo ao peticionado, e adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente (87-A n.º2 do CCP), considerando a entidade adjudicatária impedida, por entender que deveria o seu sócio-gerente (e pelo menos em momento anterior à apresentação da proposta), ter peticionado pelo cancelamento provisório da condenação?”

Enquadramento

A consulta prévia é, entre outros, um tipo de procedimento para a formação de contratos, prevista no art. 16º, n.º 1, al. b), do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua redação atual.

Os impedimentos encontram a sua previsão legal no art. 55º do mesmo Código, onde, por norma, as entidades que se enquadrem naquelas situações não podem ser candidatas, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento.

Impedimentos

O art. 55º do CCP, n.º 1, al. b), estatui o seguinte:

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

(...)

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,”

Com efeito, o preceito alude ao impedimento de participar no procedimento quem se encontrar nessa situação, salvo reabilitação judicial.

Sobre isso, refere José Azevedo Moreira, que *“presumindo que o legislador terá empregado este conceito no seu sentido jurídico-penal, referindo-se, portanto, ao cancelamento do registo criminal, os impedimentos fundados na condenação pela prática de certos crimes [alíneas b) e h) do n.º 1 do artigo 55.º] operariam até ao momento em que, segundo a lei da identificação criminal, ocorre o citado cancelamento do registo”*¹.

Assim, parece querer isto dizer que, com o cancelamento do registo, o operador económico já não se encontraria impedido.

A prova de que o operador não se encontra na situação descrita, decorre da entrega dos documentos de habilitação, tal como previsto no art. 81º, n.º 1, al. b), do CCP, onde se utiliza, regra geral, o certificado do registo criminal, para demonstrar que não se encontra impedido, tal como prevê o art. 83º-A, n.º 1, do

¹ Cfr. José Azevedo Moreira *in* A relevação dos impedimentos no Código dos Contratos Públicos, e-Pública, Vol. 4, p. 127, disponível em <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34412-a-relevacao-dos-impedimentos-no-codigo-dos-contratos-publicos.pdf>.

CCP, sendo que a prova da inexistência do impedimento previsto no art. 55º, n.º 1, al. b), do CCP, é exigida, normalmente, somente ao adjudicatário².

Acresce que é necessário estar em causa um crime “que afete a honorabilidade profissional”, previsto na disposição legal referida, conceito relativamente vago, podendo ser de difícil concretização. Contudo, como nota Miguel Assis Raimundo, apesar “*do carácter indefinido, a disposição tem tido aplicação, verificando-se já terem sido considerados como tais os crimes de abuso de confiança fiscal ou de falsificação de documentos*”³. (negrito nosso)

Estando em causa qualquer impedimento previsto no art. 55º do CCP, afigura-se-nos razoável e lógica a posição defendida por Pedro Costa Gonçalves, ao defender que o art. 87º-A do CCP é aplicável a todos os impedimentos do art. 55º do mesmo diploma legal.⁴

A relevação de impedimentos

Não obstante um operador económico possa considerar-se impedido de participar num procedimento de contratação pública, o legislador entendeu que, em certas situações, o mesmo pode atuar de modo a limpar a sua imagem e, assim, ser considerado novamente apto para participar, tendo aditado ao Código dos Contratos Públicos o art. 55º-A em 2017, cuja epígrafe é “Relevação de impedimentos”, também apelidado doutrinariamente por *self-cleaning*.

O art. 55º-A do CCP estatui o seguinte:

“Artigo 55.º-A

Relevação dos impedimentos

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:

² Cfr. Pedro Costa Gonçalves *in* Direito dos Contratos Públicos, 5ª Edição, Almedina, 2021, p. 713.

³ Cfr. Miguel Assis Raimundo *in* Direito dos Contratos Públicos, Vol. I, AAFDL, 2022, p. 387.

⁴ Cf. Pedro Costa Gonçalves *in* Direito dos Contratos Públicos, 5ª Edição, Almedina, 2021, p. 715.

- 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.” (negrito nosso)

Da análise do artigo, é possível retirar que quem se encontre na situação da alínea b) do art. 55º, n.º 1, do CCP, tem a faculdade de demonstrar que, não obstante ter aquele impedimento, adotou as medidas necessárias que podem demonstrar que é uma entidade idónea para a execução do contrato, se tiver atuado no sentido das alíneas a) a c) do n.º 2 do art. 55-A do CCP e demonstrado essa atuação perante a entidade adjudicante.

Sobre isso, diz-nos José Azevedo Moreira que *“a citada norma legal reflete o juízo que se encontra na origem do instituto do self-cleaning: o reconhecimento de que, em certas circunstâncias, a exclusão do procedimento adjudicatório se mostra desproporcional. Ou seja, em função de uma “autolimpeza” levada a cabo pelo próprio interessado, a exclusão do procedimento pode revelar-se uma medida inidónea ou excessiva para atingir os objetivos subjacentes aos impedimentos.”*⁵ (negrito nosso)

Parece querer isto dizer que as próprias entidades podem, por si próprias, atuar no sentido de ver o impedimento relevar, perante a prática de atos de “limpeza” do impedimento e pedir à entidade adjudicante que releve o impedimento e as autorize a participar⁶.

Como refere 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*

⁵ Cfr. José Azevedo Moreira *in* A relevação dos impedimentos no Código dos Contratos Públicos, e-Pública, Vol. 4, p. 130, disponível em <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34412-a-relevacao-dos-impedimentos-no-codigo-dos-contratos-publicos.pdf>.

⁶ Cfr. Pedro Costa Gonçalves *in* Direito dos Contratos Públicos, 5ª Edição, Almedina, 2021, p. 717.

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.”⁷. (negrito nosso)

Ora, de acordo com o defendido por Pedro Costa Gonçalves, podem enquadrar-se nas alíneas do art. 55º-A, n.º 2, do CCP, determinados tipos de atuação.

Assim, quanto à al. a), afigura-se-nos que ao ressarcir os danos causados, a entidade demonstrou arrependimento pelo facto praticado, assim como assumiu a responsabilidade pelos seus atos;

Quanto à al. b), pressupõe-se que houve uma fase de inquérito instaurado por uma autoridade e a entidade colaborou ativamente com essa autoridade, devendo demonstrar que houve um esclarecimento integral dos factos;

Por fim, no que diz respeito à al. c), é defendido, na senda do também referido por Miguel Assis Raimundo, que está em causa a adoção, entre outras, de medidas de *compliance*.⁸

Quanto à decisão de relevação, José Azevedo Moreira refere que, nos “*termos do n.º 3 do artigo 55.º-A do CCP, a decisão negativa (ou seja, de “não relevação”) pressupõe, para além da apreciação das medidas adotadas pelo interessado, a consideração da “gravidade e [d]as circunstâncias específicas da infração ou falta cometida”*.”⁹, acrescentando que “*com a consagração da possibilidade de relevar os impedimentos, o CCP introduziu uma ampla liberdade de decisão nesta matéria – não no plano da verificação do impedimento, que se mantém vinculada, mas no plano, logicamente subsequente, da eventual relevação dessa inabilidade*”¹⁰. (negrito nosso)

Deste modo, caberá ao órgão adjudicante analisar e avaliar os elementos e as atuações por parte da entidade, no âmbito da sua discricionariedade, mas balizada pelo princípio da proporcionalidade e de uma ponderação adequada de todos os elementos relevantes à fundamentação da decisão¹¹, quer esta seja no sentido da sua relevação ou não.

⁷ Cfr. Miguel Assis Raimundo *in* Direitos dos Contratos Públicos, Vol. I, AAFDL, 2020, p. 403.

⁸ Cfr. Pedro Costa Gonçalves *in* Direito dos Contratos Públicos, 5ª Edição, Almedina, 2021, pp. 723-724.

⁹ Cfr. José Azevedo Moreira *in* A relevação dos impedimentos no Código dos Contratos Públicos, e-Pública, Vol. 4, p. 137, disponível em <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34412-a-relevacao-dos-impedimentos-no-codigo-dos-contratos-publicos.pdf>.

¹⁰ Cfr. José Azevedo Moreira *in* A relevação dos impedimentos no Código dos Contratos Públicos, e-Pública, Vol. 4, p. 142, disponível em <https://e-publica.pt/api/v1/articles/34412-a-relevacao-dos-impedimentos-no-codigo-dos-contratos-publicos.pdf>.

¹¹ Cfr. Pedro Costa Gonçalves *in* Direito dos Contratos Públicos, 5ª Edição, Almedina, 2021, p. 725.

Ponto importante também para a análise da presente temática é a de saber qual o momento em que a entidade deve demonstrar que atuou no sentido da sua “autolimpeza”.

Dado que a legislação é omissa quanto à regulação desse aspeto, sufragamos a opinião de Miguel Assis Raimundo, por se afigurar como adequada e razoável, quando defende “*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.*”

...

A nosso ver, resulta claramente do sentido do regime que é o concorrente ou candidato interessado que deverá, na fase do contraditório que lhe seja disponibilizada para o efeito (podendo também dizê-lo preventivamente, até antes de apresentar proposta) fazer a demonstração de que um impedimento que prima facie se verificaria, deve, porém, ser considerado ultrapassado pelas medidas tomadas por esse agente económico.”¹² (negrito nosso)

Ora, afigura-se-nos então que, as medidas que a entidade pretenda colocar em prática no sentido de relevar o impedimento, devem ser anteriores ao pedido de relevação do mesmo, atenta a forma como a lei emprega o vocábulo “*medidas tomadas*”, que remete para a ideia de que as mesmas já foram colocadas em prática e que caberá ao interessado, então, demonstrá-las.

Tendo em conta o exposto, e respondendo às questões colocadas pela entidade consulente:

- 1- “É causa determinante da caducidade da adjudicação a verificação da existência de que ao certificado de registo criminal do socio gerente de adjudicatária, em funções, se encontra averbada condenação em pena de prisão suspensa na sua execução pela prática de crime de fraude na obtenção de subsídio, na forma tentada, (previsto no 36º do DL n.º 28/4, de 20 de Janeiro), cujo término de execução da pena se deu em ... (data de extinção da pena), não tendo, porém, até ao momento, sido o mesmo reabilitado judicialmente?”

Nos termos do disposto no art. 55º, n.º 1, al. b), do CCP, não podem ser candidatos as entidades que tenham “sido condenadas por sentença transitada em julgado por qualquer crime que afete a sua honorabilidade

¹² Cfr. Miguel Assis Raimundo *in* Direitos dos Contratos Públicos, Vol. I, AAFDL, 2020, p. 405.

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”.

Como referido anteriormente, a honorabilidade profissional é um conceito indeterminado, devendo ser feita uma análise casuística.

Não obstante, o art. 55º-A, n.º 2, do CCP, permite que, pese embora a entidade se encontre numa das situações das als. b), c), g), h) ou l) do art. 55º, n.º 1, do mesmo diploma legal, possa proceder à sua “autolimpeza”, mediante a adoção de determinados comportamentos, devendo comprová-los perante a entidade adjudicante.

Assim, afigura-se-nos que a entidade adjudicante poderá avaliar e analisar as medidas tomadas pelo concorrente, tal como previsto no art. 55º-A, n.º 3, do CCP, no caso de ele as demonstrar, devendo a decisão da entidade adjudicante ser devidamente fundamentada.

- 2- “Pode esta Junta (atento não ser determinado ou determinável o período que decorrerá até ao trânsito em julgado da decisão judicial definitiva) sustar o procedimento e aguardar pela obtenção de decisão judicial que, eventualmente, determine o cancelamento provisório daquela condenação do registo criminal do sócio-gerente? Se SIM, por quanto tempo é razoável aguardarem os autos do procedimento?” e “Qu, pelo contrário, deverá esta Junta, em face do exposto, manter a decisão que determina a caducidade do procedimento, desatendendo ao peticionado, e adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente (87-A n.º2 do CCP), considerando a entidade adjudicatária impedida, por entender que deveria o seu sócio-gerente (e pelo menos em momento anterior à apresentação da proposta), ter peticionado pelo cancelamento provisório da condenação?”

Se a entidade adjudicante entender relevar os impedimentos, tendo em contas a medidas adotadas pelo concorrente, afigura-se-nos que poderá, tal referido, dar andamento normal ao processo.

Contudo, no caso de a entidade adjudicante decidir não relevar o impedimento, então, afigura-se-nos que, estando obrigada ao princípio da legalidade, não nos parece que seja possível “sustar o procedimento”, devendo aplicar o preceituado no art. 87º-A, n.º 2, do CCP.

Conclusão

- 1- O artigo 55º do CCP prevê os casos de impedimento dos concorrentes.
- 2- O art. 55.º-A do CCP prevê a possibilidade de o concorrente adotar medidas no sentido de proceder à “autolimpeza” do impedimento.
- 3- Compete à entidade adjudicante, perante a análise das medidas adotadas e demonstradas pelo concorrente antes da notificação da decisão ao operador económico, decidir quanto à relevação dos impedimentos.
- 4- No caso de a entidade adjudicante entender relevar o impedimento, parece-nos que deverá dar andamento normal ao processo.
- 5- No caso de a entidade adjudicante decidir não relevar o impedimento, afigura-se-nos que, por estar vinculada ao princípio da legalidade, não nos parece possível “sustar o procedimento”, atento o disposto no art. 87º-A, n.º 2 do CCP.