

Recomendação #01CB2016

18-01-2016

| | | |
|---|-------------------------|--|
| 1 | Descritivo | Vales simplificados - Entidades acreditadas para a prestação de serviços |
| 2 | Processo administrativo | PA 036/2015; 043/2015; 044/2015; 045/2015; 046/2015; 049/2015; 059/2015 |
| 3 | Queixa | <p><i>[...Vimos questionar a não aceitação da empresa como entidade seleccionada para a prestação de serviços no âmbito dos Vales Simplificados, com o argumento de “A entidade escolhida/seleccionada é simultaneamente a entidade consultora para elaboração da candidatura”]</i></p> <p><i>[...Na prática, as Autoridades de Gestão estão a aplicar às candidaturas submetidas entre maio e junho e aprovadas em julho, regras que apenas foram publicadas em agosto num aviso que tinha indicação expressa da sua aplicabilidade aos pedidos de registo (ou de alteração) apresentados a partir daquela data....]</i></p> <p><i>[...Qual é legislação, e qual é o artigo/alínea que enquadra essa limitação?...]</i></p> |
| 4 | Objetivo | Acautelar os efeitos produzidos em terceiros de boa fé no processo de acreditação de entidades para a prestação de serviços no âmbito de vales simplificados e favorecer a legitimidade das regras associadas a estes avisos. |
| 5 | Destinatários | Autoridades de Gestão do COMPETE e dos PO Regionais do Continente Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. |
| 6 | Síntese da recomendação | <p>Recomenda-se que as autoridades de gestão deixem inaplicado o projeto de regulamento que estabelece o “Processo de acreditação de entidades para prestação de serviços “Projeto Simplificado Vale”, por forma a cumprir as obrigações legais aplicáveis, designadamente em matéria de produção de efeitos e de eficácia retroativa, conforme artigo 141.º do Novo CPA.</p> <p>Recomenda-se também que promovam a reanálise de todas as candidaturas apresentadas nas várias fases ao processo simplificado Vales, à luz dos critérios estabelecidos no articulado dos Avisos n.º 13/SI/2015 - Sistema de Incentivos “Empreendedorismo Qualificado e Criativo” – Vale Empreendedorismo e Aviso n.º 15/SI/2015 – Sistema de Incentivos “Qualificação das PME” – Vale Inovação.</p> <p>Finalmente, deverão ser proferidas novas decisões, designadamente para, quando aplicável, considerar elegíveis todas as candidaturas submetidas, ou os inerentes termos de aceitação, nos quais se verifique que a entidade que prestou serviços de consultadoria para elaboração da candidatura e a entidade seleccionada para prestação de serviços neste âmbito é a mesma.</p> |

1 | Queixas

Não obstante as queixas que motivaram a presente recomendação terem sido apresentadas com o respectivo autor devidamente identificado, tendo em conta o âmbito de incidência da matéria em causa, o PO Compete e os PO Regionais do Continente e um universo estimado de entidades abrangidas muito significativo, considerou-se que a recomendação não se deveria limitar aos casos em concreto que motivaram as queixas apresentadas, pelo que às mesmas não é feita qualquer referência identificativa.

1. Exposições apresentadas

[...] Há mais de 7 semanas temos vindo a tentar ser esclarecidos junto das várias entidades envolvidas no Portugal 2020, a questão da impossibilidade das entidades acreditadas não poderem prestar serviços no âmbito dos Vales, caso tenham “contribuído” para a elaboração da respectiva candidatura, ou, mesmo que, tendo contribuído apenas com algumas sugestões, o nome da sua empresa tenha sido colocado no campo respectivo.

Qual é legislação, e qual é o artigo/alínea que enquadra essa limitação?

Mais, se se pode admitir a possibilidade de, após 4 de Agosto e na sequência da alteração do Aviso, que as entidades fiquem sujeitas ao compromisso que assumem na recandidatura, não entendemos como se pode considerar a situação retroactivamente. Temos muitas dúvidas da legalidade da situação.[...]

A dúvida aplica-se ainda mais aos projectos apresentados antes das alterações de Agosto, e mais, a candidaturas elaboradas e pelos próprios promotores que colocaram no campo de preenchimento facultativo, os dados da nossa empresa.

Transcrevo parte de uma resposta da ADC (suporte@portugal2020.pt):

[...] as empresas podem contratar entidades consultoras para procederem à “definição dos requisitos e apresentação das candidaturas”, não existindo qualquer impedimento a essa atividade. No entanto, em sede de aviso de concurso, bem como em Processo de Acreditação é claro que deverá ser feita uma consulta ao mercado, neste caso as entidades acreditadas, não podendo estas ser as mesmas.”

Não conseguimos vislumbrar na legislação referida acima (Aviso e Processo de Acreditação) e que enquadra estas candidaturas, qualquer referência a essa limitação.[...]

[...]Vimos por este meio questionar a não aceitação da empresa como entidade seleccionada para a prestação de serviços no âmbito dos Vales Simplificados, com o argumento de “A entidade escolhida/seleccionada é simultaneamente a entidade consultora para elaboração da candidatura”.

Tendo em conta de que estamos a falar de candidaturas da Fase I (de 15 de Maio 2015 a 15 de Junho de 2015), anteriores à alteração dos avisos publicada a 30 de Julho de 2015 e não havendo menção à retroactividade destas alterações estas apenas se aplicam às candidaturas efectuadas a partir da Fase II, consideramos que esta não aceitação é contraditória com o aviso inicial, pelo que solicitamos a V. Exa. que emita um parecer sobre este mesmo assunto.[...]

[...] Possui um cliente cuja candidatura ao Vale Inovação, terá indicado na sua instrução, como entidade responsável pela mesma a previsível entidade a contratar para a prestação do serviço tal como acontecia no QREN, e uma vez que neste processo em local nenhum encontramos o alerta para que a entidade responsável pela candidatura não pudesse ser a própria entidade prestadora do serviço. [...]

[...]tivemos muitas dificuldades no preenchimento da candidatura tendo contactado o apoio telefónico do Compete 2020 para nos auxiliar no preenchimento de alguns campos, nomeadamente os campos da candidatura sobre Entidade Beneficiária e Entidade Consultora. A informação que nos foi transmitida foi que no campo de entidade beneficiária deveríamos colocar a nossa empresa e no campo de entidade Consultora deveríamos colocar a entidade selecionada para nos prestar consultoria nos serviços de âmbito dos Vales.

Aparentemente esta informação é incorreta, pois quando tentámos identificar a terceira entidade e a que foi selecionada (procedimento obrigatório para submissão do termo de aceitação) diz-nos que não pode ser a mesma que elaborou a candidatura [...]

[...] Trata-se de uma decisão quanto a um vale simplificado entregue na primeira fase, anterior a Agosto de 2015 e que, por isso, qualquer decisão de aprovação (que foi o caso) não deveria ser abrangida pelas regras do Processo de Acreditação de 3 de Agosto de 2015 ("à exceção do referido na alínea b) do ponto 5 e na alínea d) do ponto 4 que neste se encontra contemplado"). Os argumentos para a devolução do projeto aprovado são os seguintes:

"Informamos V. Ex^a que, após validação dos documentos submetidos, procede-se à sua devolução por se ter verificado o seguinte:

[...] A entidade escolhida/selecionada é simultaneamente a entidade consultora para elaboração da candidatura, pelo que se solicita a escolha de nova entidade. A informação agora solicitada deverá ser remetida obrigatoriamente por via eletrónica através do Balcão 2020, no prazo máximo de 5 dias úteis a contar da data de envio da presente comunicação."

Com base nesta resposta, e após primeiro contacto com o responsável pela análise do projeto (IAPMEI), foi nos dito que o motivo pela devolução se encontra abrangido pela alínea i), do n.º 4, do Processo de Acreditação (em anexo). Tendo em conta que a candidatura foi realizada na primeira fase e que, segundo o mesmo documento, "As alterações agora introduzidas a este Processo de Acreditação aplicam-se aos pedidos de registo (ou de alteração) apresentados a partir da data da presente publicação, com exceção do referido na alínea b) do ponto 5 e na alínea d) do ponto 4, as quais se aplicam igualmente aos registos de acreditação já efetuados.", acreditamos que a decisão não deveria ser aplicada retroativamente tendo em conta que a alínea i) do n.º 4 não se encontra abrangida.

Com base nesta informação, entramos novamente em contacto com o responsável do projeto do IAPMEI tendo sido referido que são as ordens que a Autoridade de Gestão lhes forneceu.[...]

[...]as medidas que começaram a ser implementadas no início da semana de 7 de dezembro de 2015, pelo Organismo Técnico IAPMEI, ao impôr a nossa substituição enquanto consultores previamente selecionados pelos promotores, nos irão causar danos materiais e não materiais que dificilmente serão reparados.

Não tendo sido previamente notificados de qualquer impedimento quanto ao nosso envolvimento como consultores nos projetos visados, contactámos o IAPMEI que nos informou estar simplesmente a cumprir orientações das Autoridades de Gestão.

Na prática, as Autoridades de Gestão estão a aplicar às candidaturas submetidas entre maio e junho e aprovadas em julho, regras que apenas foram publicadas em agosto num aviso que tinha indicação expressa da sua aplicabilidade aos pedidos de registo (ou de alteração) apresentados a partir daquela data.

Esta situação vem provocar-nos prejuízos muito graves, na medida em que impede que possamos desenvolver a prestação de serviços junto de clientes com os quais já tínhamos acordos estabelecidos antes de publicadas as novas regras.

Para além de prejuízos materiais, de valor significativo para uma pequena empresa como a nossa, estão em causa prejuízos na imagem e notoriedade da empresa junto de clientes que são notificados com informações que causam sempre desconforto e com as quais já existiam compromissos assumidos e trabalho desenvolvido.

Quase seis meses após encerramento da Fase I dos concursos e quatro meses após assinatura dos primeiros Termos de Aceitação, as Autoridades de Gestão vêm agora aplicar regras que põem em causa o trabalho já desenvolvido..

Os prejuízos para a imagem da empresa, associados aos prejuízos económicos decorrentes do cancelamento dos contratos existentes com os clientes irão conduzir a consequências ao nível laboral. Ao estarmos impedidos de desenvolver a atividade para a qual fomos contratados pelos nossos clientes seremos forçados a rever a estrutura da empresa e a adotar as medidas necessárias.

[...] as empresas que tiveram o resultado de aprovação em Julho de 2015 estão a ser notificadas com o assunto de Devolução ao Termo de Aceitação, obrigando a seleção de nova entidade consultora em 5 dias úteis;

os resultados saíram em Julho de 2015, tendo sido a documentação entregue em Agosto de 2015. Os trabalhos, tendo em conta, inclusive, o cumprimento dos prazos estipulados, deram início de imediato;

sabendo ainda que a seleção de entidade executora do projeto, foi um processo anterior à candidatura, contemplando passos, timings e parâmetros específicos - certificação, prazos, preço, âmbito de atuação - os quais as empresas tiveram em consideração na seleção da entidade. Face ao exposto, não faz para nós sentido, nem para as empresas beneficiárias, recuar no processo, pondo em questão e incorrendo em custos em tudo o que já foi realizado até à data[...]

2. Informação adicional

1- Informação prestada pela Autoridade de Gestão do PO Compete enquanto coordenadora da rede dos sistemas de incentivos, em 18-12-2015:

[...] conclui-se que as novas regras, publicadas a 3 de agosto de 2015, se aplicam a todas as entidades acreditadas, tendo estas em devido tempo sido informadas sobre as obrigações de atualização do seu registo na plataforma, através de comunicação publicada a 18 de agosto de 2015 (em anexo), a qual veio esclarecer a obrigação da atualização dos dados de registo das entidades segundo as novas regras, para que estas pudessem ser selecionadas.

Os dados sobre a seleção da entidade acreditada são solicitados ao beneficiário dos vales na fase da contratualização da concessão do incentivo, ou seja, aquando da assinatura do Termo de Aceitação sobre a decisão de financiamento.

Neste contexto, não se considera que estejamos perante uma aplicação retroativa de uma norma.

Ainda assim, e para acautelar compromissos contratuais assumidos pelos beneficiários dos vales em data anterior à publicação da comunicação de 18 de agosto de 2015, relativa ao esclarecimento sobre a obrigação da atualização dos dados de registo das entidades acreditadas segundo as novas regras, ficou acordado em sede de Rede dos Sistemas de incentivo que as respetivas AG, após avaliação do caso em concreto, poderão assegurar o cumprimento das condições previstas no processo de acreditação, tendo em conta a data de adjudicação do serviço à entidade acreditada e se essa for anterior à data da referida publicação.

Salienta-se, contudo, que esse pedido deve ser apresentado à AG do PO financiador pelo Beneficiário dos Vales, e não pela entidade acreditada, quando esse for informado do não cumprimento da condição prevista na alínea i) do ponto 4 do Processo de Acreditação, uma vez que as AG não têm qualquer relação contratual ou de obrigação estabelecida com as empresas prestadora de serviços (entidade acreditada), podendo inclusivamente o Beneficiário decidir optar por outra entidade acreditada dado que foi obrigado a proceder a um processo de consulta a 2 ou 3 entidade, conforme aplicável. [...]

2- Informação prestada pela AD&C em 30-09-2015 a uma das entidades que apresentou queixa:

[...]as empresas podem contratar entidades consultoras para procederem à “definição dos requisitos e apresentação das candidaturas”, não existindo qualquer impedimento a essa atividade.

No entanto, em sede de aviso de concurso, bem como em Processo de Acreditação é claro que deverá ser feita uma consulta ao mercado, neste caso às entidades acreditadas, não podendo estas ser as mesmas.

A circunstância de uma entidade consultora que elaborou a candidatura ser também a entidade selecionada de uma candidatura, fere, de forma clara, o princípio da transparência e da consulta obrigatória ao mercado.

Por essa razão, e como esta situação veio levantar algumas dúvidas, no dia 18 de agosto de 2015 foi publicado um comunicado, esclarecendo que todas as entidades acreditadas, em data anterior a 04 de agosto de 2015 (data de alteração do aviso), para serem selecionadas para a prestação de serviços nos Vales, devem obrigatoriamente atualizar o seu registo, declarando que não fornecem serviços de consultoria para a elaboração de candidaturas aos projetos simplificados “Vales”, nos quais venham a ser contratados enquanto entidade acreditada.

2 | **Âmbito de incidência das queixas**

1. **O Processo de acreditação**

a | **Processo de acreditação de entidades para prestação de serviços nos vales – 07-05-2015**

No uso da competência prevista no n.º 1 do artigo 17.º do Regulamento Específico da Competitividade e Internacionalização (RECI), norma habilitante que frisa expressamente que o escopo do mecanismo de acreditação das entidades prestadoras de serviços é “garantir a transparência e qualidade dos serviços prestados”, as autoridades de gestão do PO COMPETE 2020 e dos PO Regionais do Continente, estabeleceram o referido mecanismo chamando-lhe “**Processo de acreditação de entidades para prestação de serviços “Projeto Simplificado Vale**”, de 7 de maio de 2015.

Consultando este processo, encontram-se disposições quanto a objetivos, natureza das entidades, processo de acreditação, avaliação das entidades acreditadas e divulgação de resultados de acreditação.

Entre esses requisitos, por força do disposto na alínea d) do n.º 3 daquele processo de acreditação, a entidade tem de declarar (o processo de acreditação é declarativo) que não prestará serviços a entidades nas quais tenha relacionamentos societários (participe ou seja participada) ou participação comum em órgãos sociais (na entidade acreditada ou na empresa onde serão prestados os serviços).

Nada é referido quanto à impossibilidade de o beneficiário escolher a mesma entidade/consultora para prestar serviços de consultoria na elaboração de candidatura (aos Vales) e, simultaneamente ou em momento posterior, para prestar serviços no âmbito dos Vales (enquanto entidade acreditada).

b | **Alteração do processo de acreditação – 03-08-2015**

O Processo de acreditação foi alterado em 03-08-2015, alteração que prevê a aplicação aos pedidos de registo (ou de alteração) apresentados a partir dessa data - com exceção de 2 alterações que se aplicam igualmente aos registos de acreditação já efetuados.

O Processo de acreditação assim alterado contempla disposições quanto ao âmbito e objetivos (com alterações), processo de contratação do serviço (com alterações), natureza das entidades, processo de acreditação (com alterações), limite ao número de áreas acreditadas e contratações (novo), avaliação das entidades acreditadas (com alterações), e divulgação dos resultados de acreditação.

Nesta alteração de 3 de agosto são introduzidos, no agora ponto “4. Processo de acreditação”, novos critérios que configuram restrições relevantes à elegibilidade dos beneficiários e das despesas, dos quais destacamos os seguintes:

- O da alínea g), que obriga a entidade a declarar “*que não tem nem virá a ter, em entidades/empresas nas quais tenha relacionamentos societários, projetos de “Vales” nas áreas em que solicita acreditação*”;
- O da alínea i), que obriga a entidade a declarar que “*não fornece serviços de consultadoria para a elaboração de candidaturas aos projetos simplificados “Vales”, nos quais venha a ser contratado enquanto entidade acreditada*”.

Nenhuma destas alíneas é aplicável aos processos de acreditação já efetuados à data da sua publicação, apenas vigorando de 3 de agosto em diante para novos pedidos de registo (ou de alteração).

Ou seja, nos processos de acreditação entrados até 3 de agosto, a empresa acreditada não era obrigada a declarar que não fornece serviços de consultadoria para a elaboração de candidaturas aos projetos simplificados “Vales” nos quais venha a ser contratado enquanto entidade acreditada.

c | Comunicação sobre a obrigação da atualização dos dados de registo das entidades acreditadas – 18-08-2015

Em 18 de agosto, foi emitida pelas autoridades de gestão do PO CI e dos PO Regionais do Continente uma “**Comunicação sobre a obrigação da atualização dos dados de registo das entidades acreditadas**” relativa ao “Processo de acreditação de entidades para prestação de serviços projeto simplificado “Vale””, que estabelece o seguinte:

“ Tendo em consideração que no dia 03 de agosto de 2015 foi publicada uma alteração ao procedimento do “Processo de Acreditação”, com vista a que os dados das entidades acreditadas para prestação de serviços se encontrem atualizados e em linha com as regras estabelecidas nessa alteração, as Autoridades de Gestão dos PO’s financiadores dos projetos simplificados - Vales, vêm através do presente comunicado informar o seguinte:

1. As entidades acreditadas em data anterior a 04 de agosto de 2015, para serem selecionadas para a prestação de serviços nos Vales, devem obrigatoriamente de atualizar o seu registo;

2. Para esse efeito as entidades devem enviar um novo pedido de registo, através da sua área específica no Balcão 2020.

3. A não concretização dessa atualização até ao dia 15 de outubro de 2015 (24h00), implica a caducidade do respetivo registo de acreditação.

Salienta-se que para além deste comunicado, as entidades referidas no ponto 1 são igualmente informadas, individualmente, através do endereço eletrónico disponibilizado nos dados de registo da entidade.

Esta “comunicação” obriga todas as entidades já acreditadas a atualizar os seus dados até 15 de outubro, devendo para o efeito enviar um novo pedido de registo, sob pena de caducidade do respetivo registo de acreditação anteriormente obtido.

O cumprimento desta obrigação de atualização de dados obriga as entidades acreditadas até 3 de agosto de 2015 a submeter um novo pedido de registo e, sendo um novo registo de pedido, as autoridades de gestão citadas consideram poder aplicar o disposto na alteração do processo de acreditação publicada a 3 de agosto de 2015, interpretação cuja legitimidade importa ponderar.

2. Os Avisos 13 e 15/SI/2015 – Sistema de incentivos

a | Aviso N.º 13/SI/2015 – Sistema de incentivos “empreendedorismo qualificado e criativo” – vale empreendedorismo

Realçam-se as seguintes disposições deste aviso:

6. Condições específicas de acesso deste Aviso

Para além dos critérios específicos de elegibilidade do beneficiário e dos projetos, previstos no Decreto-Lei n.º 159/2014 e no RECI, os projetos a selecionar no presente concurso têm ainda de satisfazer as seguintes condições específicas de acesso:

b) Efetuar consulta a pelo menos duas entidades acreditadas para este domínio de intervenção (“empreendedorismo”), devendo as aquisições de serviços preencher cumulativamente as seguintes condições:

i. Serem exclusivamente imputáveis ao estabelecimento do beneficiário onde se desenvolve o projeto;

ii. Resultarem de aquisições em condições de mercado a terceiros não relacionados com o adquirente;

iii. Resultarem de aquisições a entidades acreditadas para a prestação do serviço em causa, não sendo admitida a subcontratação de outras entidades.

c) Não ter outras candidaturas aprovadas ou em fase de decisão nas tipologias de investimento “Empreendedorismo Qualificado e Criativo” e “Inovação Produtiva PME” identificadas, respetivamente, nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 19.º do RECI;

8. Critérios de seleção das candidaturas

As candidaturas são avaliadas com base nos critérios de elegibilidade previstos no artigo 5.º, no n.º 6 do artigo 26.º e no n.º 2 do artigo 29.º do RECI e no presente Aviso em matéria de enquadramento e elegibilidade do beneficiário e do projeto.

Neste Aviso n.º 13/SI/2015, nada se estipula quanto à proibição de a mesma empresa de consultadoria prestar serviços na fase de elaboração de candidatura ao processo simplificado dos Vales e depois ser selecionada como empresa acreditada para prestação de serviços no âmbito dessa mesma candidatura.

b | Alteração do Aviso N.º 13/SI/2015– Vale empreendedorismo

Realçam-se as seguintes disposições:

1. Face à procura significativa de candidaturas no presente concurso, os Órgãos de Gestão competentes decidiram proceder a um ajustamento dos termos do Aviso, conforme previsto no seu ponto 12.

As alterações vêm introduzir ajustamentos às seguintes condições:

- * *Reforço das dotações orçamentais previstas para o concurso (quando aplicável);*
 - * *Suspensão da receção de candidaturas por parte do Programa Operacional Regional de Lisboa;*
 - * *Alteração da condição relacionada com o número mínimo de consultas a entidades acreditadas e especificação do momento limite para a seleção da entidade acreditada;*
 - * *Introdução da condição específica de acesso relacionada com a obrigação de obter ou atualizar a Certificação Eletrónica no sítio do IAPMEI, para efeitos de comprovação do estatuto PME;*
 - * *Clarificação do âmbito setorial definindo como prioridade as atividades económicas que visam a produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis.*
2. *Nestes termos, os Pontos 4, 5, 6, 15 e 17 do Aviso n.º 13/SI/2015 – SI Empreendedorismo Qualificado e Criativo – Vale Empreendedorismo foram alterados dando-se sequência à respetiva republicação do Aviso.*
3. *As alterações previstas na presente alteração ao Aviso aplicam-se a partir da data da sua publicação a todas as candidaturas entradas e ainda sem análise.*

Nesta alteração ao Aviso n.º 13/SI/2015, nada se estipula quanto à proibição de a mesma empresa de consultadoria prestar serviços na fase de elaboração de candidatura ao processo simplificado dos Vales e depois ser selecionada como empresa acreditada para prestação de serviços no âmbito dessa mesma candidatura.

c | AVISO N.º 15/SI/2015 – Sistema de incentivos “qualificação das PME – vale inovação

Realçam-se as seguintes disposições:

6. Condições específicas de acesso deste Aviso

Para além dos critérios específicos de elegibilidade do beneficiário e dos projetos, previstos no Decreto-Lei n.º 159/2014 e no RECI, os projetos a selecionar no presente concurso têm ainda de satisfazer as seguintes condições específicas de acesso:

b) Efetuar consulta a pelo menos duas entidades acreditadas para este domínio de intervenção (“Inovação”), devendo a aquisição de serviços preencher cumulativamente as seguintes condições:

- i. Serem exclusivamente imputáveis ao estabelecimento do beneficiário onde se desenvolve o projeto;*
- ii. Resultarem de aquisições em condições de mercado a terceiros não relacionados com o adquirente;*
- iii. Resultarem de aquisições a entidades acreditadas para a prestação do serviço em causa, não sendo admitida a subcontratação de outras entidades.*

c) Não ter outras candidaturas aprovadas ou em fase de decisão na tipologia de investimento “Qualificação das PME” identificada na alínea b) do n.º 1 do artigo 40.º do RECI;

8. Critérios de seleção das candidaturas

As candidaturas são avaliadas com base nos critérios de elegibilidade previstos no artigo 5.º, no n.º 4 do artigo 45.º e no n.º 3 do artigo 48.º do RECI e no presente Aviso em matéria de enquadramento e elegibilidade do beneficiário e do projeto.

Neste Aviso n.º 15/SI/2015, nada se estipula quanto à proibição de a mesma empresa de consultadoria prestar serviços na fase de elaboração de candidatura ao processo simplificado dos Vales e depois ser selecionada como empresa acreditada para prestação de serviços no âmbito dessa mesma candidatura.

d | Alteração ao Aviso N.º 15/SI/2015 – Vale inovação – 30.07.15

Realçam-se as seguintes disposições:

1. Face à procura significativa de candidaturas no presente concurso, os Órgãos de Gestão competentes decidiram proceder a um ajustamento dos termos do Aviso, conforme previsto no seu ponto 12.

As alterações vêm introduzir ajustamentos às seguintes condições:

Reforço das dotações orçamentais previstas para o concurso (quando aplicável);

Suspensão da receção de candidaturas por parte do Programa Operacional Regional do Norte e Programa Operacional Regional de Lisboa;

Alteração da condição relacionada com o número mínimo de consultas a entidades acreditadas e especificação do momento limite para a seleção da entidade acreditada;

Introdução da condição específica de acesso relacionada com a obrigação de obter ou atualizar a Certificação Eletrónica no sítio do IAPMEI, para efeitos de comprovação do estatuto PME;

Clarificação do âmbito setorial definindo como prioridade as atividades económicas que visam a produção de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis.

2. Nestes termos, os Pontos 4, 5, 6, 15 e 17 do Aviso n.º 15/SI/2015 – SI Qualificação das PME – Vale Inovação foram alterados conforme republicação que a seguir se publica.

3. As alterações previstas na presente alteração ao Aviso aplicam-se a partir da data da sua publicação a todas as candidaturas entradas e ainda sem análise.

Nesta alteração ao Aviso n.º 15/SI/2015, nada se estipula quanto à proibição de a mesma empresa de consultadoria prestar serviços na fase de elaboração de candidatura ao processo simplificado dos Vales e depois ser selecionada como empresa acreditada para prestação de serviços no âmbito dessa mesma candidatura.

3 | Do direito

1. Legitimidade dos requerentes

Para análise da legitimidade procedimental dos requerentes, entidades acreditadas para prestarem serviços no âmbito dos vales, fazemos uso do artigo 68.º do Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova o Novo Código do Procedimento Administrativo, o qual estabelece:

*“Artigo 68.º
Legitimidade procedimental*

1 — Têm legitimidade para iniciar o procedimento ou para nele se constituírem como interessados os titulares de direitos, interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ónus ou sujeições no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas, bem como as associações, para defender interesses coletivos ou proceder à defesa coletiva de interesses individuais dos seus associados que caibam no âmbito dos respetivos fins.

2 — Têm, também, legitimidade para a proteção de interesses difusos perante ações ou omissões da Administração passíveis de causar prejuízos relevantes não individualizados em bens fundamentais como a saúde pública, a habitação, a educação, o ambiente, o ordenamento do território, o urbanismo, a qualidade de vida, o consumo de bens e serviços e o património cultural:

a) Os cidadãos no gozo dos seus direitos civis e políticos e os demais eleitores recenseados no território português;

b) As associações e fundações representativas de tais interesses;

c) As autarquias locais, em relação à proteção de tais interesses nas áreas das respetivas circunscrições.

3 — Têm, ainda, legitimidade para assegurar a defesa de bens do Estado, das regiões autónomas e de autarquias locais afetados por ação ou omissão da Administração, os residentes na circunscrição em que se localize ou tenha localizado o bem defendido.

4 — Têm igualmente legitimidade os órgãos que exerçam funções administrativas quando as pessoas coletivas nas quais eles se integram sejam titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos, poderes, deveres ou sujeições que possam ser confirmados pelas decisões que nesse âmbito forem ou possam ser tomadas, ou quando lhes caiba defender interesses difusos que possam ser beneficiados ou afetados por tais decisões.”

Nos casos em análise, titulares de direitos ou interesses legalmente protegidos serão as entidades/candidatos que apresentam as candidaturas, entidades estas provavelmente distintas das entidades consultoras que apresentam as queixas, existindo um caso em que haverá coincidência entre o reclamante e o titular/beneficiário da candidatura.

Os requerentes que, assinam as queixas em análise não identificam as candidaturas nem os o(s) beneficiário(s) concretamente em causa, nem referem a que título ou por que meio lhes foi conferida legitimidade para, em nome ou em representação dos beneficiários, solicitarem a intervenção do Curador do Beneficiário.

Nos termos ainda dos artigos 107.º e 108.º do Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, e sem prejuízo de o requerimento inicial dever satisfazer o disposto no artigo 102.º do mesmo diploma, “*devem os órgãos e os agentes administrativos procurar suprir oficiosamente as deficiências dos requerimentos*”, exposições, reclamações ou outros escritos semelhantes, apresentados pelos interessados, com o objetivo de “*evitar que os interessados sofram prejuízos por virtude de simples irregularidades ou de mera imperfeição na formulação dos seus pedidos*”.

A questão de legitimidade é questão diversa de simples irregularidades ou de mera imperfeição, pelo que não pode ser oficiosamente suprida. Acresce ainda que, nos termos do artigo 111º do mesmo Decreto-lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, “*As notificações são efetuadas na pessoa do interessado, salvo quando este tenha constituído mandatário no procedimento, caso em que devem ser efetuadas a este.*”

Os requerentes não são os beneficiários cujas candidaturas estarão concretamente em causa, não apresentam nem referem mandato que os habilite a requerer em nome da(s) eventual(ais) empresa(s) beneficiaria(s), as quais não identificam de forma suficiente.

Mas sendo, como invocam, empresas acreditadas para a prestação de serviços no processo simplificado “Vales”, têm legitimidade para iniciar o procedimento ou para nele se constituírem como interessados uma vez que são também “titulares de direitos e interesses legalmente protegidos, deveres, encargos, ónus ou sujeições no âmbito das decisões que nele forem ou possam ser tomadas”.

De facto, as decisões tomadas no âmbito dos Avisos n.ºs 13 e 15 têm impacto (se não direto pelos menos reflexo) na sua esfera de direitos e interesses impondo-lhes restrições ao seu exercício, os quais têm dignidade legal e devem ser também protegidos.

Assim, nenhuma exceção obsta a que se prossiga com a análise dos pedidos feitos por quem tem, também (além dos beneficiários), legitimidade.

2. Critérios de elegibilidade

Prevê o artigo 12.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-lei n.º 215/2015, de 6 de outubro:

Artigo 12.º Beneficiários

1 — Pode beneficiar dos apoios dos FEEI qualquer entidade, singular ou coletiva, do setor público, cooperativo, social ou privado, com ou sem fins lucrativos, que preencha as condições previstas no presente decreto -lei, bem como as entidades previstas na regulamentação específica ou nos avisos para apresentação de candidaturas aplicáveis.

Nesta disposição legal estipula-se que os limites à elegibilidade dos beneficiários são (só) os constantes deste decreto-lei, da regulamentação específica (que no caso é a Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 181-B/2015, de 19 de junho, e pela Declaração de Retificação n.º 30-B/2015, de 26 de junho, que adota o regulamento específico do domínio da Competitividade e Internacionalização) e dos avisos.

Dispõe o artigo 15.º do mesmo Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-lei n.º 215/2015, de 6 de outubro,

Artigo 15.º Elegibilidade das despesas

1 — São elegíveis as despesas efetuadas no âmbito da realização de operações aprovadas pela autoridade de gestão em conformidade com os critérios de seleção aprovados pela respetiva comissão de acompanhamento, com a regulamentação específica, com os avisos para apresentação de candidaturas respetivos e realizadas no território das NUTS II abrangidas pelo PO ou PDR, quando aplicável.

II — A regulamentação específica e os avisos para apresentação de candidaturas, por concurso ou por convite, podem fixar regras mais restritivas de elegibilidade do que as previstas nos números anteriores, bem como fixar a elegibilidade das despesas em função das tipologias das operações elegíveis, em termos de âmbito temático, territorial ou outras condicionantes aplicáveis.

Ora justamente, as referidas regras de elegibilidade de despesa que impedem que as entidades sejam simultaneamente consultoras na fase de elaboração da candidatura e prestadoras de serviços enquanto entidades acreditadas na mesma candidatura não estão também consagrados em sede de Aviso (v.g. como critério de elegibilidade das despesas).

Logo, e porque são mais restritivas de elegibilidade do que as previstas no artigo 15.º supra citado – só poderiam constar da regulamentação específica e/ou dos Avisos. O que, como se viu, não aconteceu.

Ainda com interesse, estabelece o artigo 16.º do citado Decreto-lei:

Artigo 16.º

Modalidades de apresentação das candidaturas

6 — *Dos avisos para apresentação de candidaturas, por concurso ou por convite, devem constar, designadamente e quando aplicável em função das tipologias das operações em causa e do disposto na regulamentação específica, os seguintes elementos:*

....

f) As regras e os limites à elegibilidade de despesa, designadamente através da identificação das despesas não elegíveis, quando sejam mais restritivos do que os previstos no artigo 14.º ou na regulamentação específica aplicável à tipologia da operação;

....

7 — *Quando não exista regulamentação específica aplicável, os elementos previstos no n.º 1 do artigo 5.º podem constar dos avisos para apresentação de candidaturas, por concurso ou por convite, no respeito pelas regras definidas no presente decreto -lei.”*

Reitera-se que a vontade expressa do legislador foi que os limites à elegibilidade de despesa – designadamente através da identificação das despesas não elegíveis, quando sejam mais restritivos do que os previstos no artigo 14.º do regulamento Geral dos FEEL ou na regulamentação específica aplicável à tipologia da operação – constassem dos Avisos.

Consagra o artigo 17.º do mesmo diploma:

Artigo 17.º

Análise e seleção das candidaturas

1 — *As candidaturas são analisadas e selecionadas pelas autoridades de gestão, ou pelas entidades com competência para o efeito, de acordo com os critérios de elegibilidade e de seleção constantes da regulamentação específica e dos avisos para apresentação de candidaturas, por concurso ou por convite.*

Também quanto a critérios de análise e seleção das candidaturas o legislador não previu outro suporte para além da regulamentação específica e dos Avisos.

Dispõe o regulamento específico do domínio Competitividade e Internacionalização, adotado pela Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 181-B/2015, de 19 de junho, e pela Declaração de Retificação n.º 30-B/2015, de 26 de junho, de ora em diante designado por RECI, no seu artigo 17.º o seguinte:

Artigo 17.º

Acreditação das entidades prestadoras de serviços nos vales

1- *É implementado pelas autoridades de gestão um mecanismo de acreditação das entidades prestadoras de serviços, no âmbito dos vales, para garantir a transparência e qualidade dos serviços prestados.*

2- *O processo de acreditação é contínuo e podem ser admitidas entidades públicas e privadas, com e sem fins lucrativos, permitindo a concorrência.*

3- *A acreditação é efetuada num sistema de registo único para todos os programas operacionais envolvidos, no qual se indicam as áreas para as quais as entidades dispõem de competências próprias, não sendo admitida a subcontratação.*

4- O beneficiário avalia o serviço prestado pelas entidades acreditadas nos termos definidos nos avisos para apresentação de candidaturas.

Nada é dito, nesta sede, quanto a critérios ou requisitos de elegibilidade destas entidades, pelo que, nos termos do n.º 1 do artigo supra, tal competência é das autoridades de gestão, a exercer aquando da criação do mecanismo de acreditação das entidades prestadoras de serviços, o qual serve para garantir a transparência e qualidade dos serviços prestados.

4 | Da subsunção dos factos ao direito aplicável

1. Natureza jurídica das autoridades de gestão

As estruturas de missão que constituem as autoridades de gestão dos programas operacionais pertencem, em sentido material e orgânico, à administração direta do Estado. Não são administração indireta, nem administração autónoma, nem exercício privado de funções materialmente administrativas

As estruturas de missão encontram-se previstas no artigo 28.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, a qual estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração direta do Estado. Decorre da citada norma, conjugada com o artigo 4.º, a *contrario sensu*, da Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro, que as estruturas de missão, por serem estruturas temporárias dos ministérios criadas para a prossecução de missões que não possam, fundamentadamente, ser desenvolvidas pelos serviços existentes, não estão definidas nas leis orgânicas de cada ministério, sendo criadas por resoluções do Conselho de Ministros.

Efetivamente, o problema da vida administrativa a que se responde com este instrumento é o de executar tarefas cuja transversalidade, interdisciplinaridade ou conveniência de gestão integrada desaconselhem cometê-las às estruturas administrativas formais e permanentes. Procura-se, simplesmente, uma adequação da estrutura organizativa dos ministérios a uma tarefa temporária específica; e não a adequação da distribuição dos poderes administrativos por forma a regular certos sectores sensíveis evitando a intervenção governamental direta, como sucede, por exemplo, com a instituição de autoridades administrativas independentes.

Do exposto e como é sabido, as estruturas de missão pertencem à administração direta do Estado.

2. Natureza jurídica das normas

Importa perceber a natureza jurídica das regras constantes do “**Processo de Acreditação de Entidades para Prestação de Serviços - Projeto Simplificado VALE**”, divulgado a 7 de maio de 2015 e alterado a 3 de agosto de 2015, e bem assim da “**Comunicação sobre a obrigação da atualização dos dados de registo das entidades acreditadas**”, de 18 de Agosto de 2015.

Com os fundamentos que se detalham no *Anexo 1*, conclui-se, por apelo ao princípio da legalidade, que se a previsão legalmente expressa (Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 215/2015, de 6 de outubro, que aprova o Regulamento Geral dos FEEI), consagra a disciplina de que

as normas referentes, entre outras, à elegibilidade dos beneficiários e das despesas são (só) as constantes da regulamentação específica e dos Avisos – não podem admitir-se como válidas as que venham a constar de outro qualquer documento.

O Novo CPA estabelece no seu artigo 135.º o conceito de regulamento administrativo

“Para efeitos do disposto no presente Código, consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos.”

Dispõe o mesmo Novo CPA no seu artigo 139.º que

“a produção de efeitos do regulamento depende da respetiva publicação, a fazer no Diário da República, sem prejuízo de tal publicação poder ser feita também na publicação oficial da entidade pública, e na Internet, no sítio institucional da entidade em causa.”

Já o artigo 141.º estabelece a proibição de eficácia retroativa, estipulando no seu n.º 1 que

“ Não pode ser atribuída eficácia retroativa aos regulamentos que imponham deveres, encargos, ónus, sujeições ou sanções, que causem prejuízos ou restrinjam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício.”

E, ainda com interesse para efeitos de aplicação dos regulamentos administrativos, estabelece o mesmo diploma no seu artigo 142.º n.º 1, que:

“os regulamentos podem ser interpretados, modificados e suspensos pelos órgãos competentes para a sua emissão.”

e, no n.º 2

“os regulamentos não podem ser derogados por atos administrativos de carácter individual e concreto.”

E finalmente, estabelece no n.º 1 do artigo 146.º do Novo CPA, quanto à Revogação, que

“os regulamentos podem ser revogados pelos órgãos competentes para a respetiva emissão, sem prejuízo do disposto nos números seguintes” e no n.º 2 que “os regulamentos necessários à execução das leis em vigor ou de direito da União Europeia não podem ser objeto de revogação sem que a matéria seja simultaneamente objeto de nova regulamentação.”

Importa concluir pela natureza dos atos praticados e constantes do processo de acreditação.

Trata-se de um regulamento administrativo? E se se concluir pela afirmativa, é um Regulamento Externo?

Conforme já referimos, nos termos e para os efeitos do artigo 135.º do Novo CPA:

[...] consideram-se regulamentos administrativos as normas jurídicas gerais e abstratas que, no exercício de poderes jurídico-administrativos, visem produzir efeitos jurídicos externos[...].

Ora, do processo de acreditação, na versão alterada a 3 de agosto de 2015, constam os seguintes comandos:

- O da alínea g), que obriga a entidade a declarar “que não tem nem virá a ter em entidades/empresas nas quais tenha relacionamentos societários, projetos de “Vales” nas áreas em que solicita acreditação”;
- O da alínea i), que obriga que a entidade declare que “não fornece serviços de consultoria para a elaboração de candidaturas aos projetos simplificados “Vales”, nos quais venha a ser contratado enquanto entidade acreditada”.

Estes comandos impõem ónus, restringem direitos ou interesses legalmente protegidos, ou, pelo menos, afetam as condições do seu exercício. São gerais e abstratos (dirigem-se a todas as entidades que queiram ser acreditadas), e produzem efeitos externos (as entidades em causa são empresas privadas).

As entidades que inicialmente poderiam cumular a prestação de serviços (na fase de preparação da candidatura e depois na fase de prestação dos serviços que a candidatura identifica) nos projetos simplificados, não o podem agora fazer.

Assim sendo, como efetivamente nos parece que é, da leitura conjugada dos artigos 135.º, 139.º e 141.º do Novo CPA, concluímos que as regras constantes do “Processo de Acreditação” têm conteúdo normativo, são gerais e abstratas, e visam produzir efeitos jurídicos externos, e portanto são um regulamento administrativo, cuja produção de efeitos depende da respetiva publicação a fazer no Diário da República, ao qual não pode ser atribuída eficácia retroativa porque impõem deveres e sujeições que causam (causaram já de facto) prejuízos e porque restringem direitos e interesses legalmente protegidos, afetando, de forma relevante, as condições do seu exercício.

Ou seja, são um regulamento administrativo que padece de vícios.

Relativamente à comunicação sobre a obrigação da atualização dos dados de registo das entidades acreditadas”, de 18 de agosto de 2015 aplica-se a mesma interpretação.

De facto, o comando para que todas as entidades acreditadas em data anterior a 4 de agosto – geral e abstrato – obrigatoriamente procedam à atualização do seu registo, serve apenas para ficcionar que esta atualização (e ainda que inexistam dados a atualizar) corresponde a um novo registo, o qual, por ser novo, estaria então sujeito às novas regras introduzidas na alteração ao processo de acreditação de 3 de agosto e que impede (no que aqui importa) que uma entidade consultora possa prestar serviços em 2 fases na mesma candidatura.

Esta comunicação, vemo-la como parte operacional daquele regulamento administrativo que constitui o “processo de acreditação de entidades para prestar serviços no processo simplificado “Vales”, sem dignidade *per se* para configurar *per se* um regulamento.

Acresce que, no processo de candidatura, o beneficiário identifica a empresa que eventualmente lhe prestou serviços de consultoria (nessa fase) de forma facultativa. Ou seja, casos houve em que o beneficiário não preencheu esse campo, o que não impede a submissão da candidatura.

Assim, um beneficiário que obteve apoio de consultoria da empresa “A” para preparação da candidatura, mas não preenche esse campo – submete com sucesso a candidatura, recebe o termo de aceitação, identifica a entidade “A” como entidade acreditada para lhe prestar o serviço, devolve o termo assinado – e o termo é validado.

Um outro beneficiário que obteve apoio de consultoria da mesma empresa “A” para preparação da candidatura, mas que preenche esse campo – submete com sucesso a candidatura, recebe o termo de

aceitação, identifica a entidade “A” como entidade acreditada para lhe prestar o serviço, devolve o termo assinado – e o termo não é validado.

Como se compreende, até por apelo ao princípio da igualdade perante a lei, a aplicação deste requisito – cujo preenchimento é voluntário, o que origina falsas diferenças entre candidaturas de facto iguais, distorcendo a realidade e provocando desfechos dramaticamente diferentes – não conduz a resultados justos.

3. Competência para emitir regulamentos

As autoridades de gestão são competentes para, dentro dos limites legais, emitir regulamentos. Logo, parece que, querendo, poderiam as autoridades de gestão fazer constar estas regras que constituem o “Processo de acreditação de entidades” no âmbito do processo simplificado Vales, de um regulamento administrativo.

Acontece que a lei habilitante neste caso estabelece que tais normas só podem constar da regulamentação específica aplicável ou dos avisos, o que não acontece como já reiteradamente se aduziu.

Da leitura dos artigos 4.º/2 b), 12.º, 15.º, 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-lei n.º 215/2015, de 6 de outubro, concluímos que o legislador quis (e consagrou de forma expressa) que as regras relativas a elegibilidade quer de beneficiários quer de despesas constem ou da regulamentação específica ou dos avisos.

Ora justamente, os referidos critérios que impedem que as entidades sejam simultaneamente consultoras na fase de elaboração da candidatura e prestadoras de serviços enquanto entidades acreditadas na mesma candidatura, não estão consagrados nos Avisos n.º 13 e 15 /SI em causa (v.g. como critério de elegibilidade das despesas).

Chamamos ainda à colação as disposições atinentes à fundamentação jurídica para a emanação de regulamentos por institutos públicos, por força do disposto no n.º 3 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-lei n.º 215/2015, de 6 de outubro, e que estipula que :

Artigo 4.º
Regime jurídico de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento

3-Compete à Agência, I. P., adotar as orientações técnicas e de gestão aplicáveis de forma transversal aos PO temáticos, regionais do continente e de assistência técnica, assim como assegurar a sua aplicação pelas autoridades de gestão, designadamente no que respeita à harmonização de procedimentos e de interpretação do regime jurídico aplicável.

Eventualmente, em caso de necessidade de harmonização de procedimentos ou de interpretação do regime jurídico aplicável, compete à ADC adotar as orientações técnicas e de gestão capazes de superar tais dificuldades.

Mas – atente-se – não se pode ler aqui uma habilitação para criar um regime novo ou diferente do estabelecido. Estas orientações têm de ser *secundum legem*.

4. Legalidade das normas em causa

Sendo ou não regulamento, as normas em causa são legítimas? Quer dizer, respeita – subordinando-se – ao regime jurídico de nível superior aplicável?

Já vimos que o legislador estabeleceu expressamente limites à elegibilidade de beneficiários e de despesas – os quais constam do Regulamento Geral dos FEEI, da regulamentação específica deste domínio Competitividade e Internacionalização e dos avisos.

Como esta previsão é expressa, afasta – por violação do princípio da legalidade – quaisquer outras normas constantes de outros suportes que não os elencados na lei.

Para este efeito, tanto faria que os comandos concretamente em crise constassem de regulamento ou de orientação chamada técnica ou estratégica – estariam sempre feridos de ilegalidade.

5. Eficácia das normas em causa

Parece-nos viável defender que, estando em causa um regulamento administrativo que padece de vícios tais que impõem a sua invalidade e ineficácia – a sanar, desde logo e antes de mais, pelos órgãos emissores – não podem estes órgãos desconhecer que essas normas imperfeitas, viciosas, produziram efeitos na esfera jurídica de terceiros de boa-fé cujos interesses têm também dignidade legal para serem protegidos.

6. Enriquecimento sem causa

Entre a data de submissão da candidatura e a notificação para indicar outra empresa acreditada para prestar os serviços no âmbito dos Vales, as empresas beneficiárias terão beneficiado da prestação de serviços por entidades consultoras que, por serem as mesmas que prestaram serviços aquando da elaboração das candidaturas, não podem agora remunerar com o valor para o efeito atribuído pelo Vale em causa. Aliás, podem vir a receber a prestação do (mesmo) serviço agora prestado (também) por outra entidade consultora.

Ou seja, as empresas consultoras prestaram serviços – entre a data de submissão de candidatura e a data em que souberam que não poderiam prestar serviços como entidades acreditadas nessas candidaturas – pelos quais as empresas beneficiárias dos Vales não os podem remunerar com o valor do Vale aprovado.

Mas as empresas consultoras sempre podem, e legitimamente diga-se, lançar mão de um instituto previsto na legislação para casos como estes – o instituto do enriquecimento sem causa, tal como se encontra no Acórdão de 2.II.de 2010 do Tribunal da Relação de Coimbra, proferido no processo 1867/08.0TBVIS.C1, de que se faz transcrição em anexo.

Parece-nos – como já aduzimos – que os órgãos competentes (as autoridades de gestão) devem acudir a todos os interesses e direitos em causa dignos de protecção, nos quais se incluem as entidades acreditadas para prestar serviços nos vales.

A análise realizada à matéria objecto das queixas que motivam a presente recomendação suscitou-nos adicionalmente outras questões colaterais que, por não constituírem resposta direta às questões suscitadas pelos interessados, não fazem parte das conclusões e do que é recomendado, não deixando de a elas fazer uma referência sumária na expectativa de que sejam merecedoras de uma reflexão das autoridades de gestão.

1. Os “vales”, nas suas quatro modalidades de aplicação, constituem-se como uma modalidade simplificada de pedido de apoio dos FEEI (candidatura) e de apresentação de pedidos de pagamento. Assim são apresentados nos documentos programáticos relevantes (Acordo de Parceria e programas operacionais) e assim foram apresentados, discutidos e aceites em sede de preparação do Portugal 2020.

Não é assim possível deixar de sublinhar a circunstância de as PME os beneficiárias dos sistemas de incentivos sentirem uma necessidade tão generalizada de recurso a uma outra entidade que, como consultora, os apoie na formulação da candidatura para qualquer uma das quatro modalidades.

2. Salvo falha de informação ou de interpretação nossa, não se nos afigurou clara a identificação da entidade que delibera sobre os pedidos de acreditação de entidades para a prestação de serviços.

A acreditação destas entidades configura-se como um procedimento integrante das regras de aplicação dos FEEI ou, em alternativa, como um instrumento de uma política pública de qualificação, certificação e divulgação das aptidões de determinados fornecedores de serviços?

Acresce não nos ter sido possível clarificar se são cada uma das autoridades de gestão (PO Compete e PO Regionais do Continente) que acreditam ou, em alternativa, uma agência pública com responsabilidades na matéria? A hipótese de acreditação pela designada “rede dos sistemas de incentivos” deve merecer, em nossa opinião, as maiores preocupações sobre a sua segurança administrativa.

A clarificação inequívoca da pessoa jurídica que efetua a acreditação afigura-se-nos particularmente relevante em sede de decisão de gestão a adotar com base em conclusões de auditoria.

3. A exigência de uma entidade acreditada não decorre de uma exigência regulamentar europeia, antes se constituindo como uma opção nacional enquanto instrumento de transparência e promoção da qualidade do serviço prestado, sobre o qual foi exigido que fosse “*aberto e contínuo, permitindo uma total concorrência entre os potenciais prestadores de serviços e aberto a todos os prestadores de serviços nacionais ou internacionais*”, sendo certo que um processo aberto não é impeditivo de obedecer a exigências técnicas desde que objectivas, públicas e fundamentadas.

Todavia, trata-se de um procedimento com uma natureza declarativa em que, aparentemente, todos os muitos candidatos foram acreditados, o que poderá justificar uma reflexão das autoridades de gestão sobre a natureza do procedimento: estamos perante um mero expediente administrativo sem conteúdo efectivo e praticamente sem exigências para a acreditação? Justifica-se o mesmo quadro de exigências para as quatro modalidades de vale?

4. Quais são os valores que se pretendem salvaguardar com o impedimento de uma mesma entidade prestar o serviço de consultoria para a preparação de uma candidatura e de prestação de serviços na execução da candidatura? Que conflito de interesses importa de facto obviar?

6 | Conclusões

1. O n.º 1 artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-lei n.º 215/2015, de 6 de outubro, é a norma habilitante que autoriza as autoridades de gestão competentes a fixar a disciplina normativa do processo de acreditação, mais precisamente a Autoridade de Gestão do PO Compete e as Autoridades de Gestão dos PO Regionais do Continente.

A disciplina normativa do processo de acreditação, à face da lei aplicável, tem a natureza de Projeto de Regulamento Administrativo, dado que dispõe de forma geral e abstrata e visa produzir efeitos jurídicos externos.

2. O Projeto de Regulamento que estabelece o “*Processo de acreditação de entidades para prestação de serviços “Projeto Simplificado Vale”*”, foi criado e divulgado a 7 de maio de 2015, pelas autoridades de gestão competentes.

Em 3 de agosto de 2015, as mesmas autoridades de gestão, alteraram o conteúdo do referido projeto de Regulamento, alterações essas que – por alterarem aquele regulamento e porque dispõem de forma geral e abstrata, visando produzir efeitos jurídicos externos – têm a natureza de alteração ao projeto de regulamento administrativo.

3. Em 15 de agosto de 2015, as mesmas entidades competentes emitem uma “*Comunicação sobre a obrigação da atualização dos dados de registo das entidades acreditadas*”, cujo conteúdo dispõe de forma geral e abstrata e visa produzir efeitos jurídicos externos.

Atendendo ao seu teor, parece-nos que não configura novo Projeto de Regulamento autónomo mas a segunda alteração ao Projeto de Regulamento que estabelece o “*Processo de acreditação de entidades para prestação de serviços “Projeto Simplificado Vale”*”.

4. O Regulamento referido em 3., na versão alterada a 3 e a 15 de agosto de 2015, não foi ainda publicado no Diário da República. Ora, nos termos do artigo 139.º do novo CPA, a produção de efeitos do Regulamento depende da respetiva publicação, a fazer no Diário da República.

5. Nos termos do artigo 141.º do novo CPA não pode ser atribuída eficácia retroativa aos regulamentos que “imponham deveres, encargos, [...], sujeições ou sanções, que causem prejuízos ou restrinjam direitos ou interesses legalmente protegidos, ou afetem as condições do seu exercício”.

6. Os regulamentos podem ser, nos termos dos n.º 1 e n.º 2 do artigo 142.º do Novo CPA, interpretados, modificados e suspensos pelos órgãos competentes para a sua emissão, mas não podem ser derogados por atos administrativos de caráter individual e concreto.

Os regulamentos necessários à execução das leis em vigor ou de direito da União Europeia não podem ser objeto de revogação sem que a matéria seja simultaneamente objeto de nova regulamentação.

7. Atendendo à leitura conjugada dos artigos 4.º/2 b), 12.º 15.º, 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo Decreto-lei n.º 215/2015, de 6 de outubro, as regras atinentes à elegibilidade de beneficiários ou de elegibilidade de despesas quando mais restritivas do que as previstas no artigo 15.º do mesmo Decreto-lei, são as contantes desse Decreto-Lei, da regulamentação específica (Portaria n.º 57-A/2015, de 27 de fevereiro, alterada pela Portaria n.º 181-B/2015, de 19 de junho, e pela Declaração de Retificação n.º 30-B/2015, de 26 de junho) ou dos Avisos (nos casos vertentes os Avisos n.º 13 e 15 /SI/2015).

Assim, *ex vi* princípio da legalidade, no caso em apreço não há qualquer lacuna da lei a integrar ou dúvida da lei a esclarecer por via regulamentar.

8. Inexiste fundamento legal para as regras constantes do “Processo de acreditação das entidades para prestação de serviços – processo Simplificado Vales” de agosto de 2015 as quais se configuram *contra legem*.
9. Devem ser acautelados, nos termos legais, os efeitos entretanto produzidos na esfera jurídica de terceiros que agiram de boa-fé.

7 | Recomendação

O Curador do Beneficiário considera que deve emitir uma recomendação aos órgãos de governação com competência em matéria de vales.

Assim, o Curador do Beneficiário recomenda às autoridades de gestão dos programas operacionais Compete e Regionais do Continente que:

- a) Deixem inaplicado o projeto de regulamento que estabelece o “Processo de acreditação de entidades para prestação de serviços “Projeto Simplificado Vale”, por forma a cumprir as obrigações legais aplicáveis, designadamente em matéria de produção de efeitos e de eficácia retroativa, conforme artigo 141.º do Novo CPA;
- b) Promovam a reanálise de todas as candidaturas apresentadas nas várias fases ao processo simplificado Vales, à luz dos critérios estabelecidos no articulado dos Avisos n.º 13/SI/2015 - Sistema de Incentivos “Empreendedorismo Qualificado e Criativo” – Vale Empreendedorismo e Aviso n.º 15/SI/2015 – Sistema de Incentivos “Qualificação das PME” – Vale Inovação;
- c) Sejam proferidas novas decisões, designadamente para, quando aplicável, considerar elegíveis todas as candidaturas submetidas, ou os inerentes termos de aceitação nos quais se verifique que a entidade que prestou serviços de consultadoria para elaboração da candidatura e a entidade selecionada para prestação de serviços neste âmbito é a mesma.

Natureza jurídica das regras constantes do “Processo de Acreditação de Entidades para Prestação de Serviços - Projeto Simplificado VALE”,

1 | Os Regulamentos administrativos

Fernanda Paula Oliveira, docente da faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, define os regulamentos Administrativos como “normas emanadas por órgãos ou autoridades competentes no exercício da função administrativa, com valor infra legal e destinadas, em regra, à aplicação das leis ou de normas equivalentes (v.g. disposições normativas diretamente aplicáveis da União Europeia).”

Refere ainda, quanto à classificação dos regulamentos, que estes podem ser Externos: quando projetam os seus efeitos para o exterior da Administração que os emana (quer relativamente a outras entidades administrativas, quer em relação aos particulares).”.

O Poder regulamentar externo: é um poder conferido pela lei ou pela Constituição: se a Lei ou a Constituição nada disserem a tal respeito, não há poder regulamentar.

Todo o regulamento está ligado a uma Lei prévia, mas o grau de dependência varia, assim teremos:

* Regulamentos executivos ou de execução;

* Regulamentos complementares;

* Regulamentos autorizados ou delegados;

* Regulamentos autónomos / regulamentos independentes.

1. Regulamentos executivos ou de execução

* Visam obviar a lacunas involuntárias do legislador;

* Visam a aplicação uniforme das leis;

* Visam interpretar as leis — esclarecendo-as, se obscuras — precisando-as, se deficientes ou lacunosas — pormenorizando-as se incompletas.

- Visam a execução estrita da lei, sem criar nada de novo (repetem, de forma mais clara os preceitos legais) v.g. fixam regras orgânico-processuais. Explicitam técnico-cientificamente os pressupostos de facto previstos na lei.

Constitucionalmente admissíveis, a intenção foi a de evitar o abuso de, a pretexto de interpretar a lei, criar regimes novos, mas não pretendeu impedir a possibilidade de interpretar ou integrar lacunas da lei.

2. Regulamentos complementares:

São aqueles que permitem à administração completar as leis, nomeadamente aquelas que se limitam a estabelecer um quadro legal amplo:

Os regulamentos complementares de desenvolvimento são constitucionalmente admissíveis para o desenvolvimento das bases gerais de lei que não sejam matéria de reserva de Lei, devendo, em todo o caso, assumir a forma de decretos regulamentares.

3. Regulamentos autorizados ou delegados

A Lei autoriza o poder administrativo a atuar em vez do legislador (a Lei autoriza a Administração através de comandos regulamentares a fixar ela própria a disciplina normativa de certas relações sociais).

Regulamentos autorizados ou delegados: estão proibidos quando sejam modificativos (alteram a disciplina legislativa), suspensivos (limitam-se a tornar ineficaz uma norma legal, desprovidos de qualquer preceito inovador) e revogatórios (eliminam leis do ordenamento jurídico).

Maiores reservas merecem, do ponto de vista constitucional, os regulamentos emanados pelas entidades administrativas independentes: estes apenas deveriam ser admitidos como regulamentos de execução, devendo ser interpretados restritivamente, sob pena de inconstitucionalidade.” Sublinhados nossos.

A este propósito ainda, Ana Raquel Gonçalves Moniz, in Estudos sobre os Regulamento Administrativos, Almedina, 2013,

“aos regulamentos independentes opõem-se, porém, certos limites decorrentes das reservas legislativas constitucionalmente estabelecidas. Desde logo, não pode o Governo socorrer-se da forma de decreto regulamentar para disciplinar originariamente matérias de reserva de lei; se assim não fosse, estaria a admitir-se, defraudando a reserva parlamentar constitucionalmente consagrada, que o Governo fizesse, através de regulamento, algo que lhe estava vedado fazer através da forma decreto-lei ou que só poderia fazer mediante decreto-lei autorizado. À partida, e por uma questão de transparência constitucional, parecem, pois, proibidos os regulamentos independentes do Governo nesta matéria, sem que isso signifique a impossibilidade do exercício do poder normativo regulamentar em domínios reservados, desde que revista apenas caráter executivo.” Sublinhados nossos.

Daqui conclui-se, *mutatis mutandis*, mas sem dúvida por apelo ao princípio da legalidade, que se a previsão legalmente expressa (Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro, alterado pelo decreto-Lei n.º 215/2015, de 6 de outubro, que consagra o Regulamento Geral dos FEEI), consagra a disciplina de que as normas referentes, entre outras, à elegibilidade dos beneficiários e das despesas são (só) as constantes da regulamentação específica e dos Avisos – não podem admitir-se como válidas as que venham a constar de outro qualquer documento.

Acórdão de 2.11.de 2010 do Tribunal da Relação de Coimbra, proferido no processo 1867/08.0TBVIS.C1*Sumário:*

I – O enriquecimento sem causa constitui, no nosso ordenamento jurídico, uma fonte autónoma de obrigações e assenta na ideia de que pessoa alguma deve locupletar-se à custa alheia.

II – A obrigação de restituir/indemnizar fundada no instituto do enriquecimento sem causa pressupõe a verificação cumulativa dos quatro seguintes requisitos: a) a existência de um enriquecimento; b) que ele careça de causa justificativa; c) que o mesmo tenha sido obtido à custa do empobrecimento daquele que pede a restituição; d) que a lei não faculte ao empobrecido outro meio de ser restituído/indemnizado.

III – O enriquecimento tanto pode traduzir-se num aumento do activo patrimonial, como numa diminuição do passivo, como, inclusive, na poupança de despesas.

IV – Enriquecimento (injusto) esse que igualmente tanto poderá ter a sua origem ou provir de um negócio jurídico, como de um acto jurídico não negocial ou mesmo de um simples acto material.

V – O enriquecimento carecerá de causa justificativa sempre que o direito não o aprove ou consinta, dado não existir uma relação ou um facto que, de acordo com as regras ou os princípios do nosso sistema jurídico, justifique a deslocação patrimonial ocorrida, isto é, que legitime o enriquecimento.

VI – Dado, porém, que a lei não define tal conceito e dada a natureza diversa da fonte de que pode emergir, tal significa que o enriquecimento injusto terá sempre que ser apreciado e aferido casuisticamente, interpretando e integrando a lei à luz dos factos apurados.

VII – Naquilo que tem sido entendido como uma ampliação ao 3º requisito acima enunciado, a obrigação de restituir pressupõe ainda que o enriquecimento tenha sido obtido imediatamente à custa daquele que se arroga ao direito à restituição, por forma a não dever haver de permeio, entre o acto gerador do prejuízo dele e a vantagem alcançada pelo enriquecido, um outro qualquer acto jurídico – carácter imediato da deslocação patrimonial.

VIII – Porém, tal exigência não deverá assumir um carácter absoluto, por forma a deixar-se ao julgador campo de manobra suficiente de modo a poder aferir se a mesma aplicada a uma situação em concreto se mostra excessiva e evitar, nesse caso, que ela conduza a uma solução que choque com o comum sentimento de justiça.

IX – As acções baseadas nas regras do instituto do enriquecimento sem causa têm natureza subsidiária, só podendo a elas recorrer-se quando a lei não faculte ao empobrecido outros meios de reacção.