

Tribunal Administrativo da Região Administrativa Especial de Macau
Recurso Contencioso Administrativo n.º TA-24-3185-ADM

*

SENTENÇA

*

Processo n.º : TA-24-3185-ADM

I. Relatório

Recorrente **COMPANHIA A LIMITADA (甲有限公司)**, melhor id. nos autos,
interpôs o presente recurso contencioso administrativo contra

Entidade Recorrida **Director dos Serviços para os Assuntos de Tráfego**, que,
pelo despacho exarado na Proposta n.º XXX/DGT/2024 datada de 5/1/2024, decidiu
indeferir o recurso hierárquico necessário interposto pela Recorrente, com a
manutenção do acto de exclusão da concorrente praticado pela comissão de abertura
das propostas designada para presidir ao concurso público para a atribuição de licenças
gerais para o transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer.

Alegou a Recorrente, com os fundamentos de fls. 3 a 18v dos autos, em síntese,

- o erro na aplicação do artigo 5.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 3/2019,
- o erro manifesto na interpretação do conceito indeterminado dado pela referida norma,
- o vício resultante da violação dos princípios da igualdade e imparcialidade,
- o vício de violação dos princípios da prossecução de interesse público e desvio de poder,

- o vício de violação da estabilidade concursal.

Concluiu, pedindo a anulação do acto recorrido, assim como a condenação da Entidade recorrida à admissão da proposta excluída e a sua consequente avaliação.

*

A Entidade Recorrida apresentou a contestação a fls. 56 a 64 dos autos, em que se pugnou pela legalidade do acto recorrido e a consequente improcedência do recurso contencioso.

*

Ambas as partes apresentaram as alegações facultativas (vide a fls. 72 a 77 e fls. 93 a 96v dos autos).

*

O digno Magistrado do M.º P.º emitiu, a fls. 98 a 101v dos autos, o douto parecer em que se promoveu a improcedência do presente recurso, cujo teor se transcreve no seguinte:

“司法上訴人甲有限公司針對被訴實體交通事務局局長於2024年1月5日駁回其必要訴願的決定提出本司法上訴，該決定維持《輕型出租汽車客運普通准照公開競投》開標委員會不接納司法上訴人提交的標書的決議。

司法上訴人主張被訴行為錯誤解釋法律及競投方案，以及違反各項法律原則。

被訴實體答辯，認為司法上訴人不能提出未曾於聲明異議提出的內容。

在非強制性陳述，司法上訴人提出嗣後上訴依據，認為其他競投公司的情況與其相同，但獲不同對待。

*

對於司法上訴人提出的嗣後上訴依據，實際上是重複起訴狀的內容，而且有關資料明顯是可透過查閱相關公司的商業登記資料即可知悉，不符合《行政訴訟法典》第68條第3款規定。

*

就被訴實體在答辯狀提出的問題及主張，似乎並非主流學術及司法見解所支持，誠如 Viriato Lima 及 Álvaro Dantas 指出：“Relativamente à questão de saber se vícios não invocados no meio de impugnação administrativa necessária podem ser invocados no recurso contencioso subsequente, acompanhamos a corrente doutrinal e jurisprudencial que sustenta o entendimento Segundo o qual não funciona aqui uma regra de preclusão impositiva

da invocação contenciosa de tais vícios.”¹ 同樣地，Mário Esteves de Oliveira 與 Rodrigo Esteves de Oliveira 也支持：“... as ilegalidade invocadas na primeira impugnação necessária – que consiste, em regra, na reclamação (no próprio acto público do concurso) da deliberação tomada pela respectiva comissão – não devem considerar-se limitativas da arguição de novas ilegalidades ou vícios no recurso hierárquico necessário e no recurso contencioso, que se seguirem. (...). E se a reclamação no acto público do concurso não deve, por causa dessas circunstâncias, condicionar as ilegalidades arguíveis no recurso hierárquico necessário, também não pode, obviamente, o posterior recurso contencioso ficar condicionado por aquelas que, na impugnação administrativa (nas suas duas instâncias), foram deduzidas.”²

除有更好理解之外，應遵循上述精闢見解，即被訴實體的主張不能予以採納。

*

我們緊接就司法上訴人提出的上訴理由發表意見。

司法上訴人首先提出被訴行為錯誤適用第3/2019 號法律第5 條第1 款(三)項及競投方案第5.3 款的規定。

按照被訴行為，司法上訴人不獲接納的主因，是由於其所營事業為“管理的士客運業務及買賣”，當中的“買賣”超出及不符合第3/2019 號法律第5 條第1 款(三)項及競投方案第5.3 款規定的有關投標者的資格要件，即公司所營事業僅限於經營的士客運業務的要求；相反，司法上訴人即認為其所營事業中的“買賣”沒有超出上述要求。

傳統學說認為，公司的權利能力受特定目的原則(Princípio da especialidade do fim)限制，當中包括其間接目的 - 營利目的(fim lucrativo)及直接目的 - 所營事務(objecto)，前者旨在規範公司不能作出屬於單純慷慨性質的行為，後者旨在保障善意第三人³；對此，《商法典》第177 條及180 條作出相應規定：

第一百七十七條

(能力)

一、公司之能力，包括為實現其宗旨屬必需、有利或適當之權利及義務；但法律所規定及因法人性質而衍生之例外，不在此限。

二、按時節習慣及公司本身之條件可視為慣常之慷慨送贈，不違背公司之宗旨。

三、禁止公司為他人之債務提供人或物之擔保；但公司行政管理機關以說明理由之書面聲明，表示公司對該債務有利害關係者，不在此限。

第一百八十條

(所營事業)

¹ CPAC anotado, CFJJ, p.106

² Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa, Das fontes às garantias, Almedina, p.621

³ 參考 Miguel J. A. Pupo Correia, «Direito Comercial, Direito da Empresa», 12^a edição, Ediforum, p.198 a 200

一、公司所營事業之說明，應令人了解公司所欲從事之業務，而該業務須為公司所營之事業。

二、在公司所營事業之說明中，禁止採用可令第三人相信公司得從事其不能經營之業務之用語，尤其須受特別制度或行政許可約束之公司方得從事之業務之用語。

由此可見，公司的所營事業是設立公司所欲從事之業務，對相關業務的描述應當使第三人明白其業務內容，即一般人可理解的範圍，而為從事有關業務而達至營利目的，公司有能作出為實現該目的而屬必需、有利或適當之行為。

申言之，所營事業描述的內容，就是公司賴以達至營利目的而從事的業務活動，即所營事業描述的各项業務活動，都應當是公司可以個別地從事以達至營利目的，並且法律承認公司有能作出為實現該目的而屬必需、有利或適當之行為，而無需額外及巨細無遺地描述如何進行相關業務的細節。

第3/2019號法律第5條第1款(三)項及競投方案第5.3款清楚規定，作為其中一項從業要件，所營事業僅限於經營的士客運業務的公司，方可參與從事輕型出租汽車客運業務准照的公開競投。

也就是說，投標者在公司章程描述的所營事業必須圍繞經營的士客運業務，即經營的士客運業務必須是相關公司的唯一營利活動。

司法上訴人的所營事業為“管理的士客運業務及買賣”，當中的“買賣”，按照一般人的理解，當然包含“購入”及“出售”的意思。

正如上面所述，所營事業描述的內容就是公司賴以達至營利目的而從事的業務活動，即司法上訴人的營利活動包括“買賣”。

然而，上述“買賣”的標的是甚麼？要麼與“的士客運業務”有關，要麼與“的士客運業務”無關。

誠如被訴實體所言，倘若作為司法上訴人的一項營利活動，上述“買賣”與“的士客運業務”無關的話，即司法上訴人可以透過“買賣”任何標的而獲得利潤，就明顯不符合上述法律的要求。

當然，我們可以善意地理解，此“買賣”與“的士客運業務”有關。

但是，從文義及詞性考慮，上述“管理”及“買賣”皆可作動詞用，即上述表述可理解包括“管理的士客運業務”及“買賣的士客運業務”，那麼，似乎可以理解，司法上訴人是想以“管理”及“買賣”作為“經營”的士客運業務的方式。

根據第3/2019號法律規定：

第三條 的士客運業務

一、經營的士客運業務，必須獲交通事務局發給准照。

二、禁止以有償或無償方式移轉或出租准照及有關執照，或以任何方式設定負擔。

(...)

第四條

准照的種類及其發出

一、准照分為普通准照及特別准照。

二、普通准照和特別准照均須經公開競投發出，但如為公共利益而特別需要時，得以公佈於《澳門特別行政區公報》（下稱“《公報》”）的行政長官批示豁免以公開競投的方式發出普通准照或特別准照。

(...)

第九條

准照持有人的權利

准照持有人有下列權利：

（一）按照准照訂定的經營條件、本法律及有關補充法規的規定經營業務；

（二）申請並獲發其准照所賦予的執照，但須符合發出每一執照所需的法定要件。

第十一條

執照

一、附屬於准照的每一的士均須獲發一個執照。

(...)

第十二條

執照的發出

一、同時符合下列條件的車輛，方可獲發執照：

（一）須為新車；

（二）符合法定要件；

（三）具備計程錶、全球衛星導航系統、錄音及錄影設備且其商標及型號已獲交通事務局核准，以及具備補充法規和競投案卷規定的其他設備；

（四）車輛通過交通事務局的初次檢驗；

（五）車輛已獲註冊。

(...)

從上述條文可見，獲經營的士客運業務准照的公司，有權利按照准照訂定的經營條件、上述法律及有關補充法規的規定經營業務，以及申請並獲發其准照所賦予的執照，而申請及獲發執照的其中一項要件，就是以合法方式取得新車。

申言之，為着經營的士客運業務，取得准照者必然獲法律肯定其有通過購買或租賃等合法方式取得新車，而無需額外要求其所營事業需要加入買賣汽車及相關附隨的業務。

因此，司法上訴人在其所營事務描述的“買賣”，倘若與的士客運業務有關，字面上實在可以被理解成“買賣的士客運業務”。

然而，上述法律明文規定，禁止以有償或無償方式移轉或出租准照及有關執

照，即只有持有准照之公司可申請及獲發執照，而准照及執照皆不能移轉或出租，即持有准照之公司必須自己經營依其准照申請及獲發的執照之的士，不可能從其他持有准照者購入持執照之的士，亦不能出售持執照之的士。

按照上述分析，除有更好理解之外，司法上訴人的所營事業的“買賣”，在上述法律框架之下難以被理解為符合“經營的士客運業務”，即已超出第 3/2019 號法律第 5 條第 1 款(三)項及競投方案第 5.3 款的範圍。

故此，司法上訴人的所營事業，即“管理的士客運業務及買賣”，不符合第 3/2019 號法律第 5 條第 1 款(三)項及競投方案第 5.3 款的規定，我們傾向認為，司法上訴人提出的有關上訴理由不能成立。

*

對於司法上訴人提出對不確定的法律概念的判斷存在明顯錯誤的問題，我們認為，對於任何詞語，任何人置身不同立場皆可解釋出不同理解，但不一定在面對一項真正的不確定概念。

正如 J. Baptista Machado 解釋，不確定概念的作用是在法律遇到生活情況的改變或其特殊性時起調節和轉化作用，通常以“需要作有價值填補”的概念為例，如“善意”、“良好習慣”等等，還有那些準用具彈性內容的資料和經驗規則的法律術語，例如“貿易慣例”、“可替代物”等等⁴。

除有更好理解之外，我們認為“經營的士客運業務”並非真正意義上的不確定概念，因為其意思實屬確定，不涉及需要任何價值判斷或會明顯因時間或空間的變化而改變其內涵；更何況，法律只不過是要求投標公司的所營事業僅限於經營的士客運業務，即投標公司只需在其章程描述所營事業為“經營的士客運業務”即可，而無需額外描述足以使人相信其得從事其他業務的用語。

被訴行為討論的，是司法上訴人的所營事業當中作為營利活動的“買賣”是否符合“公司所營事業僅限於經營的士客運業務”的要求，而正如上面所述，不論此“買賣”是與“經營的士客運業務”無關(這是合法的，不見得違反司法上訴人主張在登記方面的合法性原則)，或是與“經營的士客運業務”有關，皆難以認為可符合上述要求。

故此，我們傾向認為，司法上訴人提出的有關上訴理由不能成立。

*

司法上訴人還認為被訴行為違反平等原則及無私原則。

就平等原則的主張，司法上訴人是認為有獲得准照的公司的所營事業包括“諮詢”，亦不符合第 3/2019 號法律第 5 條第 1 款(三)項及競投方案第 5.3 款的規定，故此認為被訴行為以其所營事業有“買賣”為由不接納其標書違反平等原則。

對此，我們的理解是：第一，“諮詢”和“買賣”明顯是兩回事，欠缺可比性；第二，本案的上訴標的是駁回司法上訴人的必要訴願的決定，不是被訴實體對相關投標

⁴ *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*，中譯本，澳門大學法學院，第 82 頁至第 83 頁

公司的判給決定，沒有空間討論“諮詢”是否符合上述法律規定；第三，就算“諮詢”有可能不符合上述法律規定，在主流司法見解⁵及學說⁶皆認為，不能依據違法行為要求平等對待，除非有關問題存在於所有標書，但司法上訴人的情況明顯不是這樣。

至於無私原則，中級法院在第 746/2013 號合議庭裁判解釋：“O dever de imparcialidade significa para a Administração, parte interessada nos resultados da aplicação da norma, que ela deva ponderar, nas suas opções, todos os interesses juridicamente protegidos envolvidos no caso concreto, mantendo-se equidistante em relação aos interesses particulares e deve abster-se de os considerar em função de valores estranhos à sua função ou *múnus*, v. g., de conveniência política, partidária, religiosa.”另外，在第 598/2014 合議庭裁判指出：“Não há violação do princípio da imparcialidade e da boa fé, pois não se mostra que a Administração tenha sido imparcial e injusta, isto é que tenha beneficiado uns em detrimento de outros, que tenha usado critérios diferentes, que semelhantes situações tenham merecido um tratamento diferente.”

據此，一方面，如同平等原則，無私原則的違反僅出現於行政當局行使自由裁量權，但未見被訴行為是源於被訴實體行使自由裁量權而作出；另一方面，未見明顯跡象顯示在同一問題上司法上訴人受到與其他獲接納的投標者的不同對待，又或被訴實體是基於除被訴行為引用的依據以外的原因而不接納司法上訴人的標書，即未見有對無私原則的違反。

因此，除有更好理解之外，我們傾向認為此上訴理由不能成立。

*

司法上訴人還主張被訴行為不接納其標書只是想將高價者剔除，並非想有更多的投標者入圍，違反謀求公共利益原則而存在權力偏差瑕疵。

無需贅言，無論是主流學術還是司法見解，一致認為司法上訴人主張的權力偏差僅出現在行政當局行使自由裁量權的情況，倘若行政當局面對法律約束(vinculação legal)，則沒有提出有關問題的空間。

恕我們直言，一方面，被訴行為是被訴實體認為司法上訴人的所營事業不符合上述法律要求而作出的決定，不涉及行使自由裁量權，另一方面，被訴實體在說明理由沒有絲毫提及司法上訴人認為的目的，即開標委員會只想排除高價投標者，司法上訴人亦無提出實質證據支持有關說法，則有關上訴理由欠缺實質理據。

因此，除有更好理解之外，我們傾向認為此上訴理由不能成立。

*

最後，對於司法上訴人提出的程序恆定原則，在充分尊重不同意見之下，未見司法上訴人在對有關原則進行論述時引用的內容，與其標書不獲接納的理由及當時所

⁵ 如中級法院第 421/2017 號合議庭裁判：平等原則不適用於與違法行為的比較及不存在於受羈束的行政行為。

⁶ Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa, Das fontes às garantias*, Almedina, p.118 a 119

處階段之間有何關係；事實上，儘管第 34/2023 號行政法規按部就班地將開標委員會的開標行為分開“文件”及“標書”兩部分，並分別規定提出聲明異議的條文，但我們認為，無論如何，有關行為皆處於開標階段，上述規定屬單純程序步驟，僅在於仔細地規範開標委員會的工作步驟，而不在於限制投標公司可以提出聲明異議的內容，更不在於限制開標委員會審查“文件”及“標書”是否符合法律規定的時刻及權力，因此，即使司法上訴人不獲接納的原因出於“文件”，但不妨礙在開啟“標書”之後，即仍處於開標階段之中，當有投標公司指出存在於“文件”的問題，或開標委員會依職權發現問題時，可基於發現不符合法律規定的事宜而決定不接納相關投標者，故此，對司法上訴人作出不能接納決定，不涉及司法上訴人所指的對程序恆定原則的違反。

因此，除有更好理解之外，我們傾向認為此上訴理由不能成立。

*

綜上所述，建議裁定司法上訴的理由不成立，維持被訴行為。”

*

Este Tribunal é o competente em razão da matéria e da hierarquia.

As partes são dotadas de personalidade e capacidade judiciária e de legitimidade “*ad causam*”.

O processo é o próprio.

Inexistem nulidades, ou questões prévias que obstem a apreciação “*de meritis*”.

II. Fundamentação

1. Matéria de facto

Resulta provada por documentos a seguinte factualidade pertinente:

- A ora Recorrente **COMPANHIA A LIMITADA (甲有限公司)**, candidatou-se ao concurso público para a atribuição de licenças gerais para o transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer, anunciado no Boletim Oficial da RAEM, n.º 43, II série, de 25 de Outubro de 2023.

- A companhia da Recorrente tem por objecto “*管理的士客運業務及買賣*” em português (conforme consta da certidão do registo comercial, a fls. 21 a 24 dos autos e fls.11 do anexo 2 do processo administrativo, referente à 3.ª concorrente).

- A Recorrente apresentou, para o efeito, a proposta instruída com os seguintes documentos necessários à candidatura: os documentos comprovativos de habilitação do concorrente com a inclusão da certidão de registo comercial, a proposta de preço, o projecto sobre a exploração do transporte de passageiros em táxis, o plano de frota de veículos de exploração, conforme indicado nas cláusulas 10.1 a 10.4 do Programa de Concurso aprovado (conforme os docs. juntos no anexo 2 do processo administrativo, referente à 3.^a concorrente).

- A Recorrente, tendo compilado os documentos acima referidos, encerrou-os separadamente em dois invólucros opacos, fechados e lacrados, no rosto dos quais foi escrita, respectivamente, a palavra “Documentos” e a “Proposta”, que foram encerrados num terceiro invólucro, opaco, fechado e lacrado, denominado por “Invólucro exterior” (conforme doc. supra indicado).

- Em 24/11/2023, por volta das 10h03, foi realizada a sessão do acto público do concurso pela comissão de abertura das propostas, designada para presidir ao concurso (conforme o doc. junto a fls. 266 a 279v do processo administrativo referente ao procedimento do acto público, ponto 1 da acta).

- Dando-se início à sessão do acto público, a comissão procedeu à identificação dos elementos relativos ao concurso e à da lista de concorrentes, ordenada de acordo com a ordem de registo de entrada das propostas (conforme idem pontos 3 a 6).

- Depois, procedeu à abertura dos invólucros, e de seguida, à verificação dos documentos contidos no invólucro “Documentos”, e da respectiva forma de compilação (conforme ibid., pontos 8 a 18).

- Cerca das 15h25 do mesmo dia, a comissão deliberou sobre a admissão de 30 concorrentes, incluindo a ora Recorrente enquanto concorrente n.º 3, com a exclusão de 9 concorrentes e a admissão condicional de 1 concorrente, decidindo, depois, sobre as reclamações interpostas pelas concorrentes excluídas (conforme ibid., pontos 20 a 27).

- Seguidamente, a comissão procedeu à verificação formal dos documentos contidos no invólucro “Propostas”, e da respectiva forma de compilação, e deliberou, pelas 20h11, sobre a admissão das propostas, tendo admitido no total de 27 propostas apresentadas incluindo a da Recorrente (conforme ibid., pontos 29 a 30).

- Sobre a referida deliberação, 7 concorrentes, após a consulta das propostas, apresentaram reclamações, entre as quais as três reclamações das concorrentes n.ºs 10, 26 e 32, contra a admissão ilegal da Recorrente, com fundamento na falta do

preenchimento do requisito de habilitação, quanto ao respectivo objecto social, exigido pela cláusula 14.2.2 do Programa de Concurso (conforme *ibid.*, pontos 31 a 38).

- Mais tarde, a comissão, na nova sessão realizada em 27/11/2023, pelas 10h04, tomou deliberação sobre as reclamações apresentadas, decidindo no que concerne à ora Recorrente, o seguinte:

“41.4.1 對於指有投標公司所營事業方面不符合要求：

41.4.1.1 因第 3 號投標公司甲有限公司的所營事業為“管理的士客運業務及買賣”，當中的“買賣”已超出“經營的士客運業務”範圍，故認為按照競投方案第 5.3 款有關投標公司資格要件的規定：“公司所營事業僅限於經營的士客運業務”，第 3 號投標公司已不符合上述資格要件規定，故按以上所述結合競投方案第 14.2.2 項規定，接納有關聲明異議，並撤銷接納第 3 號投標公司甲有限公司的決議及作出不接納其標書的決議。”

(conforme *ibid.*, ponto 41.4.1).

- Da referida decisão de exclusão da proposta, a Recorrente reclamou de imediato para a comissão, reclamação essa que foi indeferida seguidamente (conforme *ibid.*, pontos 46.5 e 48.1).

- Da referida decisão, a Recorrente interpôs recurso hierárquico necessário para ora Entidade Recorrida, a que foi negado provimento pelo despacho desta exarado na Proposta n.º XXX/DGT/2024 datada de 5/1/2024 (conforme os docs. juntos a fls. 87 a 90v do anexo 1 do processo administrativo, referente à concorrente n.º 3).

- Em 7/2/2024, a ora Recorrente apresentou o presente recurso contencioso da última decisão.

*

A decisão sobre a matéria de facto baseou-se essencialmente na apreciação dos elementos documentais juntos nestes autos e no processo administrativo apensado. Por outro lado, não é de acolher a tese proposta pela Recorrida nos artigos 10.º a 14.º das alegações facultativas quanto à desconsideração da matéria de facto alegada que não tenha sido trazida para as conclusões formuladas na petição inicial, por não ter base legal, não sendo aplicável a invocada norma do artigo 598.º do CPC no caso dos autos.

2. Matéria de direito

2.1. O ora recurso contencioso é interposto do acto que decidiu o recurso hierárquico necessário deduzido contra a decisão sobre reclamação apresentada por concorrentes com exclusão de proposta da ora Recorrente, acto esse que foi praticado, na sessão do acto público do concurso, pela comissão de abertura das propostas designada para presidir ao concurso público para a atribuição de licenças gerais para o transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer.

Começa a ora Recorrente por arguir o erro na aplicação na norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 3/2019, entendendo o objecto social da companhia não afrontou a exigência da exclusividade, e além do mais, existe o erro notório na interpretação desse conceito indeterminado por parte da Recorrida (conforme se alega nos artigos 47.º a 85.º da petição inicial); o acto de exclusão foi decidido com base na falta do preenchimento do requisito que também se tenha verificado relativamente às outras concorrentes, desse modo, violou os princípios da igualdade e da imparcialidade (conforme os artigos 86.º a 112.º); e ainda violou os princípios da prossecução do interesse público e incorreu no vício de desvio de poder, por ter como a única intenção afastar os concorrentes que oferecessem um preço mais elevado (conforme os artigos n.ºs 113.º a 118.º).

Além disso, o facto de o órgão concursal excluir os concorrentes já admitidos que tivessem proposto um preço mais elevado, na sequência da decisão sobre reclamação apresentada constitui a violação do princípio da estabilidade das peças do procedimento (conforme os artigos 119.º a 132.º).

Na contestação deduzida, a Recorrida pugnou-se pela inadmissibilidade dos vícios alegados na petição inicial, por não terem sido previamente invocados na reclamação que no acto público do concurso fora deduzida perante a comissão de abertura das propostas (conforme os artigos 21.º a 25.º da contestação).

Estamos, neste ponto em particular, de acordo com o que entendeu o digno Magistrado do Ministério Público, no sentido de que não deve funcionar aqui uma regra

de preclusão impeditiva da invocação contenciosa dos vícios não invocados no meio de impugnação administrativa necessária, que representaria nada mais que uma ideia da continuidade entre a via graciosa e a via contenciosa, e que “*Recortar a causa de pedir no recurso contencioso pelo molde do recurso hierárquico necessário*” implicaria “*uma restrição inadmissível da garantia de acesso à jurisdição administrativa que a Lei Básica expressamente consagra no seu artigo 36.º*” (cfr. Viriato Lima, Álvaro Dantas, *Código de Processo Administrativo Contencioso*, Anotado, p. 106, Carla Amado Gomes, *Sobre a não preclusão do direito de invocar novos vícios no âmbito do recurso contencioso por referência ao recurso hierárquico*, CJA, n.º 0, pp. 25 a 29. E quanto à questão concreta que surge no procedimento adjudicatário, veja-se, Mário Esteves de Oliveira, Rodrigo Esteves de Oliveira, *Concursos e Outros Procedimentos de Adjudicação Administrativa, das Fontes às Garantias*, pp. 618 a 622).

Aliás, a reclamação deduzida no acto público por ora Recorrente não se nos afigura necessária – uma vez deliberada sobre as reclamações apresentadas pelas concorrentes n.ºs 10, 26 e 32, com a consequente exclusão da Recorrente, esta pode recorrer hierarquicamente, por força do artigo 14.º, n.º 2 do Regulamento Administrativo n.º 34/2023 (Procedimentos dos concursos públicos para a atribuição de licenças para o transporte de passageiros em automóveis ligeiros de aluguer) para a entidade adjudicante que é o Director dos Serviços para os Assuntos de Tráfego.

Com isto quer dizer, não há mais reclamação necessária sobre a reclamação já decidida - o que ainda se perceberá pelo teor da carta de recurso apresentada à Recorrida, que fora dirigido contra o acto de exclusão da proposta da comissão de abertura de propostas. Tal reclamação deduzida pela Recorrente no acto público configuraria, quanto muito, o meio impugnatório facultativo previsto na norma geral – dos artigos 148.º e ss do CPA.

Num e noutro sentido, a falta da invocação dos vícios na reclamação deduzida não preclude a possibilidade da alegação, em sede de recurso contencioso, destes vícios, dos quais passaremos a ocupar-nos seguidamente.

*

2.2. Invertemos a ordem das questões a apreciar e conheceremos em primeiro

lugar, a existência do vício procedimental invocado, isto é, a alegada violação da estabilidade do procedimento, nos artigos 113.º a 124.º. A violação decorre, em termos concretizados, do facto de a comissão de abertura das propostas excluir a proposta apresentada pela Recorrente já depois de a ter admitido, e com fundamento na ilegalidade do acto de admissão, exposto nas reclamações deduzidas.

Parece-nos, desde logo que a questão não deva ser equacionada como a de violação da estabilidade do concurso, a qual se prende com a imodificabilidade das regras e dados constantes das peças do procedimento, como o programa do concurso ou o caderno de encargos, durante a pendência dos respectivos procedimentos (veja-se a este propósito, Acórdão do Tribunal de Última Instância n.º 35/2012, de 27/6/2012).

Mas não obstante isso, deixou-se claro que aquilo que a Recorrente pretendia é, na essência, salvaguardar o “*status quo*” já constituído pelos actos procedimentais anteriores, ou melhor, pelo acto de admissão da proposta por ela apresentada, a qual, em seu entender, não devia ser posta em causa em momento posterior pelo órgão concursal.

Conforme resulta apurado nos autos, na sequência da deliberação sobre a admissão no total de 27 propostas, as três concorrentes reclamaram a admissão da proposta apresentada pela ora Recorrente, com fundamento na falta do preenchimento do requisito de habilitação, quanto ao respectivo objecto social descrito na certidão do registo comercial, exigido pelas cláusulas 5.3 e 14.2.2 do Programa de Concurso. Sucedeu que na subsequente deliberação sobre as reclamações apresentadas, a comissão de abertura das propostas acabou por dar razão às reclamantes com a consequente exclusão da dita proposta, fundada na referida cláusula 14.2.2, correspondente ao artigo 12.º n.º 3 alínea 4) do Regulamento Administrativo n.º 34/2023.

À partida, sem razão a ora Recorrente na parte em que entendeu que as concorrentes, uma vez admitidas pela deliberação da comissão de abertura das propostas para passarem à subfase seguinte na sessão do acto público, jamais podem ser afastadas do concurso. Tal hipótese de excluir uma concorrente admitida encontra-

se prevista no artigo 10.º, n.º 4, alínea 3) do referido Regulamento, ao permitir aos concorrentes reclamarem contra todas as deliberações da comissão, incluindo as sobre admissão ilegal de qualquer concorrente ou proposta, (não se trata, neste caso, da impugnação autónoma dos actos destacáveis ou seja os que produzem efeitos (subjectiva ou objectivamente) finais, e portanto, as decisões tomadas no sentido de indeferimento da reclamação não são contenciosamente recorríveis. Porém com repercussões que têm sobre a decisão final de procedimento, estes actos podem ser objecto de apreciação contenciosa indirecta através da impugnação judicial do acto final do procedimento que é a decisão da adjudicação – veja-se, Mário Esteves de Oliveira, Rodrigo Esteves de Oliveira, obra cit., pp. 612 a 613), o que legitima, por conseguinte, a comissão, decidindo as reclamações ao abrigo dos artigos 12.º, n.º 7 e 13.º, n.º 6 do Regulamento, a excluir as concorrentes admitidas.

Porém, cremos que o questionamento nos termos formulados pela Recorrente na petição inicial permaneça legítimo.

Como se sabe, os procedimentos concursais configurados nas legislações relativas à contratação pública apresentam-se, de modo geral, *“divididos em fases sequenciadas que se pretende sejam (relativamente) estanques em relação às que lhes sucedem”*. Dessa natureza multi-faseada de processo decorre que os meios de reacção administrativa das decisões concursais devem seguir em regra um regime próprio, *“estabelecido nas leis adjudicatórias ou nas normas regulamentares do próprio concurso – dominado por interesses e consubstanciado em regras diferentes daquelas em que assentam os correspondentes meios de impugnação administrativa regulados no CPA”* (cfr. Mário Esteves de Oliveira, Rodrigo Esteves de Oliveira, obra cit., pp. 610 a 611).

Isto sem descurar ainda do interesse da funcionalidade ou eficiência do procedimento, *“no sentido de proporcionar um seu desenvolvimento seguro e inquestionável, que ponham a respectiva decisão final ao abrigo de impugnações tardias e da necessidade de fazer constantes “marchas atrás” para reparação das ilegalidades cometidas, com enorme prejuízo para a realização célere e estável dos interesses públicos a que a adjudicação tende”* (cfr. obra cit., p. 610).

Na mesma linha de consideração, tal como ensina o douto acórdão n.º 35/2012 do Tribunal de Última Instância, *“Como é sabido, é princípio do direito processual ou procedimental que a sucessão de actos que constituem o processo, assenta na consolidação dos actos anteriores cobertos por decisões que não tenham sido impugnadas (princípio da preclusão). Se fosse possível, a todo o tempo, estar a impugnar decisões anteriores sobre as quais assentam as seguintes decisões e os actos posteriores, seria o caos. Ensina MANUEL DE ANDRADE que “Há ciclos processuais rígidos, cada um com a sua finalidade própria e formando compartimentos estanques. Por isso os actos (maxime as alegações de factos ou os meios de prova) que não tenham lugar no ciclo próprio ficam precludidos”*.

Na verdade, é a tal sucessão das diversas fases estanques que constatamos aqui, colocando-nos no âmbito do procedimento do concurso em causa, designadamente, do acto público de concurso que decorre perante a comissão de abertura das propostas segundo o disposto nos artigos 9.º e 10.º do Regulamento Administrativo n.º 34/2023. Veremos assim que a comissão toma várias decisões pertinentes pela ordem indicada no seguinte:

- Desde logo, no início da sessão do acto público, a comissão procede-se à leitura da lista de concorrentes, ordenada de acordo com a ordem de registo de entrada das propostas, e seguidamente, à abertura de todos os invólucros exteriores e dos invólucros com a indicação “Documentos” (artigo 11.º do referido Regulamento).

- Depois, em sessão não pública, delibera sobre a habilitação dos concorrentes em face dos documentos apresentados, após o que voltará a tornar-se pública a sessão para proceder à leitura das listas dos concorrentes admitidos, admitidos condicionalmente e excluídos, ordenadas de acordo com a ordem de registo de entrada das propostas, com indicação, nestes dois últimos casos, das respectivas razões.

- E aprecia e decide sobre as eventuais reclamações apresentadas relativamente a esta fase do acto público do concurso, sendo as reclamações apresentadas, verbalmente ou por escrito e exaradas na respectiva acta (artigos 12.º, n.ºs 1, 2 e 5 e 14.º, n.º 1 do referido Regulamento).

- Na sequência disso, procede-se à abertura dos invólucros com a indicação «Proposta» apresentados pelos concorrentes admitidos ou admitidos condicionalmente

e depois, procede à apreciação formal dos documentos contidos nele, delibera em sessão não pública, sobre a admissão das propostas, e procede à leitura das listas das propostas admitidas e excluídas (artigo 13.º, n.ºs 1, 2 e 4 do referido Regulamento).

- E de seguida, aprecia e decide sobre as eventuais reclamações apresentadas nesta fase, que apenas podem dirigir contra as deliberações aqui tomadas (artigos 13.º, n.º 6 e 14.º, n.º 1 do Regulamento).

- Decididas as reclamações, a comissão procede à leitura da acta da sessão e encerra a sessão do acto público do concurso (artigo 13.º, n.º 7 do Regulamento).

- Por fim, das deliberações sobre as reclamações cabe recurso hierárquico necessário para a entidade adjudicante, recurso esse deve ser interposto na própria sessão do acto público do concurso e exarado na respectiva acta (artigo 14.º, n.ºs 2 a 3 do Regulamento).

Face ao modelo procedimental do acto público como tal estruturado, a exigência feita aos concorrentes quanto à utilização tempestiva dos meios da garantia administrativa não parece que se esgote na letra da norma do artigo 14.º, n.º 1 do Regulamento, segundo a qual as reclamações devam ter lugar na própria sessão do acto público sob pena de preclusão da possibilidade de reclamar posteriormente, os efeitos preclusivos devem-se ainda impor ao ponto de serem compatíveis com o faseamento dos momentos específicos em que as reclamações devem ser deduzidas nesta sessão.

O que vem acabado de referir corresponde, nas palavras de Mário Esteves de Oliveira, a “...*interesses relevantes do procedimento do acto público do concurso, a saber, por exemplo, o interesse em que só se passa a (sub) fases posteriores do procedimento depois de estarem realizadas as tarefas e tomadas as decisões que respeitam às questões suscitadas ou suscitáveis em cada uma dessas sub-fases. E não são....apenas interesses de ordem e arrumação procedimental, mas valores ligados à transparência e imparcialidade que exigem que as coisas se passem assim, pelo menos, na sequência entre alguma das sub-fases (v.g. admissão dos concorrentes e admissão de propostas) do acto público do concurso*” (cfr. continuando a seguir a obra cit., pp. 632 a 633).

À luz deste entendimento, a reclamação contra a deliberação sobre a admissão (ou não) do concorrente após a verificação formal dos documentos contidos no invólucro de “Documentos” deve ser apresentada logo depois de ser lida a lista de concorrentes e antes de passar-se à subfase de abertura dos invólucros de propostas – conforme se prevê nos artigos 12.º, n.ºs 5 e 6, e 13.º, n.º 1 do Regulamento. E na reclamação apresentada na subfase do acto público a seguir, apenas pode-se arguir a legalidade da deliberação sobre a admissão (ou não) da proposta, não sendo possível voltar a discutir as ilegalidades que inquinem as deliberações anteriores (É de sublinhar, apesar do equívoco originado pela redacção deficiente da norma do artigo 13.º n.º 5 do Regulamento donde parece resultar que os concorrentes possam nesta fase reclamar não apenas da deliberação de admissão de propostas, como também a de anterior admissão de concorrente, que a norma nesta parte, em termos de coerência interna, tem de ser lida em conjugação com o disposto no n.º 6, onde se limita o exercício do poder decisório da comissão de abertura das propostas sobre as reclamações que *“possam existir nesta fase e que apenas podem ter por objecto as deliberações aqui tomadas”* E com o n.º 2 segundo o qual, a comissão procede à apreciação formal dos documentos contidos no invólucro de proposta, *“para efeitos de deliberação sobre a admissão ou não das propostas”*).

Nesta linha, na falta do cumprimento do ónus específico de impugnação que impende sobre os concorrentes, isto é, não tendo sido objecto da reclamação oportunamente deduzida num determinado momento da sessão do acto público, tal como especificado nas normas legais, ou tendo sido indeferidas as reclamações, sem que desse indeferimento haja sido interposto recurso hierárquico necessário, as decisões tomadas pela comissão na sessão do acto público tornam-se inimpugnáveis, formando-se assim imediatamente um caso decidido *“enquanto decisões de autoridade que definem o direito do caso concreto de forma estável, em nome da segurança jurídica”* (Vieira de Andrade, *Lições de Direito Administrativo*, p. 202).

Mostra-se, neste enquadramento da questão, ser patente que na situação vertente, tendo a Recorrente sido, na sequência da verificação formal dos documentos contidos nos invólucros “Documentos” – incluindo a certidão de registo comercial, admitida como concorrente mediante a deliberação da comissão, decidido também sobre as reclamações interpostas, a decisão de admissão não impugnada não devia ser objecto de novas reclamações na subfase a seguir no acto público, que visa apenas verificar a regularidade das propostas apresentadas, colocadas dentro do segundo invólucro

“Proposta”, com a eventual decisão da exclusão da proposta a proferir, e não a exclusão da concorrente. (Neste ponto, apesar de o Programa do Concurso utilizar, na cláusula 14.2, a “exclusão da proposta”, indistintamente para as deficiências da instrução dos documentos que tanto respeitam à habilitação do concorrente, como à própria proposta, a distinção entre os dois termos é nítida face ao previsto nas normas do Regulamento. Quanto à necessidade da leitura da norma do artigo 13.º, n.º 5 do Regulamento em harmonia com outros números do mesmo artigo, já vimos anteriormente).

Assim sendo, ao autorizar os outros concorrentes nesta subfase consultarem os documentos apreciados anteriormente e arguirem a respectiva ilegalidade mediante nova reclamação, e com base nisso, decidir excluir a proposta da ora Recorrente, a entidade administrativa violou de modo ostensivo as regras procedimentais do concurso público, designadamente, as previstas nos artigos 12.º e 13.º do Regulamento Administrativo n.º 34/2023.

Numa outra perspectiva, veremos ainda se mesmo sem qualquer reclamação deduzida a arguir a respectiva ilegalidade, o órgão concursal poderá ou não rever o decidido por sua iniciativa e excluir desse modo os concorrentes admitidos. A este propósito, a exclusão da proposta da Recorrente fundada na verificação posterior das irregularidades formais dos documentos que tenham passado despercebidas à comissão nas fases anteriores do acto público, podia configurar a existência de um acto administrativo de segundo grau, a revogação anulatória da anterior admissão ilegal do concorrente, *“cuja função é a de destruir – e não apenas fazer cessar – os efeitos de uma anterior decisão administrativa inválida (rectius, anulável) ...”* (cfr. Mário Esteves de Oliveira, Pedro Costa Gonçalves – J. Pacheco de Amorim, *Código do Procedimento Administrativo*, comentado 2.ª edição, p. 667). Como se sabe, a revogação dá-se não apenas mediante a decisão de reclamação ou recurso administrativo, como ainda por iniciativa dos órgãos competentes, conforme se prevê no artigo 127.º do CPA.

Salvo o melhor entendimento, cremos que a vinculação que vimos atrás e que exista para os concorrentes no sentido de impugnar administrativamente as decisões tomadas em cada momento próprio durante o decorrer da sessão do acto público, deverá valer, em termos coerentes, para qualquer actuação oficiosa do órgão concursal que preside ao procedimento, tendente ao mesmo resultado pretendido com a apresentação

da reclamação, sob pena de inutilizar completamente os efeitos preclusivos que referimos atrás.

Como temos vindo a assinalar, o regime de tramitação do procedimento concursal é estruturado em modelo procedimental de fases processuais relativamente estanques, tendo sobretudo presentes os interesses da funcionalidade ou da eficiência do procedimento, com vista a evitar os riscos de comprometer a eficácia da decisão final por causa das impugnações tardias dos particulares, assim como a incorrência dos desnecessários custos emergentes das constantes operações correctivas, motivo pelo qual se reclama, na matéria sobre os meios de garantias administrativas, a aplicação do regime próprio estabelecido pela lei adjudicatária, em derrogação das normas gerais existentes no CPA, por serem incompatíveis com as supraditas exigências de um procedimento faseado.

Em nosso entender, no acto público, o órgão concursal não deve actuar senão em cada fase procedimental formalmente definida, isto é, deliberar sobre a admissão (ou não) de concorrente, e as reclamações apresentadas, e de seguida, sobre a admissão (ou não) de proposta, e as reclamações, mais nada. À parte disso, não lhe caberia qualquer iniciativa de revogar as deliberações anteriormente tomadas. Aliás, teremos de assim concluir, se invocarmos o princípio de formalismo legal, conforme adiante se verá, contra os argumentos alegados respeitantes à violação dos princípios fundamentais, com o fundamento na inexistência da margem de liberdade de conformação procedimental por parte do órgão concursal.

A solução alternativa seria a de definir, no plano de *jure constituendo* e de forma isenta de dúvidas, o momento específico da intervenção oficiosa dentro da sessão do acto público, e.g. deve prever-se uma fase de verificação formal extraordinária para esse efeito, além daquelas previstas nos artigos 12.º, n.º 2, alínea 1) e 13.º, n.º 2 do Regulamento. Além disso, deve existir norma sobre o âmbito dessa verificação, é uma verificação cabal face a todos os requisitos formais contemplados, ou parcial; uma verificação sobre todos os concorrentes ou apenas aleatoriamente em relação a alguns? De qualquer forma, cremos nós, a verificação oficiosa não deve ser conduzida pela Administração de forma arbitrária, conforme lhe apeter.

E assim como deve existir a norma que preveja o exercício dos meios de defesa contra o resultado desfavorável dessa intervenção oficiosa, especialmente, quanto à oportunidade da reclamação e da respectiva decisão. Mas neste ponto é de sublinhar que no caso de se entender que exista uma coincidência temporal entre o momento formal do exercício dos meios na situação já prevista e o da dedução das reclamações neste caso específico, assim como os momentos da decisão da reclamação, tornar-se-ia vazio o teor da exigência para compelir os concorrentes a actuar tempestivamente, com expectativa de que a falta por parte deles possa sempre vir a ser sanada mediante a intervenção oficiosa.

Em todo o caso, consideramos ser sobretudo importante acautelar-se neste tipo, de procedimento administrativo, contra os perigos de perturbação da segurança jurídica criada por causa da força estabilizadora do caso decidido formado, em cada “compartimento estanque”. A autorização das outras intervenções oficiosas formalmente não reguladas consubstanciaria, de outro modo, uma descaraterização do procedimento concursal como tal definido na lei vigente.

Nestes termos expostos, entendemos que as normas vigentes do Regulamento não parecem comportar qualquer margem para a intervenção oficiosa da entidade concursal. Pelo que ainda se tratasse da uma revogação por iniciativa da entidade administrativa, a actuação essa seria sempre ilegal.

Assim, ao actuar como actuou no caso vertente, a Recorrida violou as normas procedimentais previstas nos artigos 12.º n.ºs 3 alínea 4) e 7, e 13.º n.º 6 do Regulamento Administrativo n.º 34/2023, o que leva à anulação do acto recorrido.

*

2.3. Sem prejuízo do que antecede, conheceremos de outros vícios materiais que também foram imputados ao ora acto recorrido pela Recorrente.

Mais foi invocado que o acto de exclusão violou os princípios da igualdade e da imparcialidade, por fundar-se na falta do preenchimento do requisito que também se tenha verificado relativamente às outras concorrentes (conforme os artigos 86.º a 112.º na petição inicial, posteriormente densificado nos artigos 1.º a 6.º da alegação facultativa); Além disso, tendo esse acto por único motivo o afastamento dos concorrentes que oferecessem um preço mais elevado, ainda violou os princípios da prossecução do interesse público e incorreu no vício de desvio de poder, tendo por única intenção afastar os concorrentes que oferecessem um preço mais elevado (conforme os artigos n.ºs 113.º a 118.º).

Importa à partida que constitui a jurisprudência consolidada dos Tribunais superiores, que *“no âmbito da actividade vinculada não releva a alegada violação dos princípios gerais do Direito Administrativo, incluindo os princípios da boa fé, da justiça, da adequação, da proporcionalidade, da colaboração entre a Administração e os particulares e da igualdade”* (veja-se, entre os outros, os Acórdãos do Tribunal de Última Instância n.º 77/2021, de 3/06/2021, n.º 176/2020, de 18/12/2020, n.º 143/2020, de 27/11/2020).

Como se sabe, é o princípio da legalidade que prevalece na área de contratação pública em que toda a actuação administrativa está sujeita necessariamente às normas legais ou aos padrões normativos pré-estabelecidos. No procedimento que se desenvolve no acto público, o qual consubstancia uma formalidade essencial no concurso público destinada a apurar a regularidade formal das candidaturas, é natural que a exigência da legalidade é ainda mais acentuada, sendo relativamente reduzida a margem de conformação procedimental que se encontra à disposição do órgão encarregado da instrução.

Tendo por adquirido o que se acaba de expor, não teríamos, cremos nós, nenhuma alternativa senão extrairmos as consequências desfavoráveis previstas nas normas procedimentais, em resultado da respectiva aplicação rigorosa. Ou seja, a comissão de abertura das propostas deve-se limitar a excluir a proposta apresentada pela Recorrente, no pressuposto de verificação da falta do preenchimento do requisito de habilitação, conforme se exige no disposto do artigo 12.º, n.º 3, alínea 4) do referido Regulamento. Assim, seria de concluir que nesse âmbito da actividade legalmente vinculada, o caso de ter admitido ilegalmente os outros concorrentes ou as propostas

por eles apresentados, não vincula a entidade competente a admitir a proposta da Recorrente que padeça da mesma ilegalidade. Pelo que não tem razão de ser o vício invocado, que decorra das violações do princípio da igualdade e dos outros.

Também, o invocado vício de desvio de poder é insusceptível de obter a anulação do acto recorrido. É consabido que tal vício consiste “*no exercício de um poder discricionário por um motivo principalmente determinante que não condiga com o fim que a lei visou ao conferir aquele poder*” (cfr. Viriato Lima, Álvaro Dantas, *Código de Processo Administrativo Contencioso*, anotado, p. 51), enquanto aqui limitamo-nos a verificar se a entidade administrativa actua conforme as exigências legais, não relevando, para o efeito, a existência de um motivo distinto que tenha conduzido à prática do acto recorrido.

Isto dito, deve-se improceder os fundamentos invocados nesta parte do recurso.

*

2.4. É de conhecer agora do vício invocado em primeiro lugar, a saber se a Recorrida ao excluir a proposta apresentada pela Recorrente, cometeu ou não o erro na interpretação da norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 3/2019, com a violação desse preceito legal (conforme se alega nos artigos 47.º a 85.º da petição inicial).

À partida, a letra da norma do artigo 5.º, n.º 1, alínea 3) em que se prevê como requisito de candidatura, ter “*como objecto social exclusivo a exploração da actividade de transporte de passageiros em táxi*” é suficientemente clara e inequívoca, assim como é expressa a norma que determina a exclusão dos concorrente pelo “*não preenchimento dos requisitos de habilitação do concorrente ao concurso público*” – artigo 12.º n.º 3 alínea 4) do Regulamento Administrativo n.º 34/2023, normas essas não parecem ser susceptíveis de interpretações divergentes que ponham em causa a boa aplicação do direito. Pelo que não é de acolher os vícios aqui sustentados que apontam para a interpretação extensiva da norma ou para uma interpretação do suposto “*conceito jurídico indeterminado*” de modo mais adequado.

O que no entanto não deve prejudicar o conhecimento desse invocado vício de ilegalidade numa qualificação jurídica que se considera adequada, conforme autorizado pela norma do artigo 74.º, n.º 6 do CPAC (cfr. no mesmo sentido, o Acórdão do Tribunal de Segunda Instância n.º 424/2021, de 9/9/2021).

A questão que importa apreciar e decidir aqui é linear, no sentido de saber se o objecto social da companhia da Recorrente, tal como descrito no registo comercial - “管理的士客運業務及買賣” (em português, “fazer gestão da actividade de transporte de passageiros em táxi e compra e venda”) - afrontou ou não os limites específicos da exclusividade, estabelecidos no referido preceito legal.

Segundo o que se entendeu no ora acto recorrido, o objecto social da Recorrente contém na parte final uma descrição referente à compra e venda, e desse modo, extravassa o âmbito circunscrito à exploração da actividade de transporte de passageiros em táxi, sendo esta única actividade económica que todos os concorrentes se devem propor a exercer.

Salvo o devido respeito, estamos em crer que a entidade administrativa não andou bem na decisão tomada e justificaremos de seguida.

O objecto social consiste na actividade económica que a sociedade comercial ao momento da constituição se propõe a exercer, conforme se alude no artigo 180.º, n.º 1 do Código Comercial de Macau, tratando-se de um elemento obrigatório que deva constar do estatuto regulador do funcionamento da sociedade, nos termos previstos no artigo 179.º, n.º 5, alínea b) desse Código. Daí, o objecto social que se encontra descrito no registo comercial da sociedade provém, enfim, do teor de uma cláusula estatutária por ocasião do registo do acto constitutivo da sociedade, tal como previsto nos artigos 5.º, alínea a), 9.º, n.º 2 alínea a), e 35.º, n.º 1, alínea a) do Código do Registo Comercial.

Configurado o estatuto da sociedade comercial como tipo de negócio jurídico “*expressivo de ordenação baseada na vontade dos sócios fundadores*”, as respectivas

cláusulas são por natureza susceptíveis da interpretação destinada a fixar o seu alcance ou o sentido, como sucede na generalidade dos negócios jurídicos (cfr. Coutinho de Abreu, *Curso de Direito Comercial, volume II Das sociedades*, pp. 142 a 143).

Assim, à semelhança da interpretação das declarações negociais ao abrigo dos artigos 228.º a 230.º do Código Civil de Macau, uma cláusula estatutária deve ser interpretada no seu contexto, “à luz do micro-sistema regulatório que o negócio constitui, levando em consideração outras circunstâncias relevantes, e tendo em conta o fim prosseguido” (cfr. *Comentário ao Código Civil, Parte Geral*, p. 536). Nesta linha, deve-se à partida repugnar a interpretação literal da cláusula, mediante um simples confronto entre esta e a formulação sugerida na letra da lei “經營的士客運業務” (em português, “a exploração da actividade de transporte de passageiros em táxi”), para concluir assim que a descrita actividade a desenvolver não se contém inteiramente nos limites impostos.

Quanto a nós, atendendo ao facto de que a declaração negocial foi emitida por quem não seja técnico-jurídico, e que mais do que isso, inexistia, na realidade, para a delimitação do objecto social, um catálogo de actividades económicas classificadas na formulação adequada que se deve consultar ao tempo da constituição da sociedade, é sobretudo aconselhável ter uma certa abertura na interpretação do que pretendia fazer a concorrente, de acordo com a regra geral prevista no artigo 228.º do Código Civil de Macau.

Nesta conformidade, se é incontroverso que a actividade em causa, segundo resulta da informação do registo comercial, se reporta ao sector da actividade de táxis – isto é “的士客運業務”, deve-se então razoavelmente entender que o objecto social descrito se mostra materialmente conforme ao que se exige no artigo 5.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 3/2019. Isto é assim não obstante ser o verbo que rege o complemento o de “fazer gestão” ou “管理”, não literalmente aquele que está na norma - “explorar” ou “經營”.

Por seu lado, a menção de “realizar a compra e venda” ou “買賣”, não deve ser

encarada como a proposição para o exercício de uma actividade principal ou acessória distinta da da exploração de táxi. Para nós, tanto “fazer gestão” como “compra e venda” são os concretos modos necessários, pelo menos do ponto de vista das partes que tenham celebrado o negócio jurídico, ao desenvolvimento da mesma actividade identificada ou tratando-se das operações subsumíveis à categoria geral de “exploração”, o que obviamente não transforma aquela actividade económica numa outra materialmente diferente.

Por outro lado, é bem possível que as operações como a compra e venda, na formulação proposta não se compatibilizem com o modelo típico da exploração da actividade de táxi tal como concebido na Lei n.º 3/2019. Contudo tal questão apenas ganhará relevo quando for necessário verificar, uma vez atribuída a licença, em que termos o titular deva exercer a actividade conforme o modelo imposto e cumprir as condições de exploração nela fixadas, de acordo com o disposto na alínea 12) do n.º 1 do artigo 10.º da Lei n.º 3/2019.

De todo o modo, a simples existência da referida menção não deve significar que a Recorrente ao constituir a sua sociedade, pretendia exercer uma actividade económica para além da exploração da actividade de transporte de passageiros em táxi, em violação do limite expressamente consagrado no artigo 5.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 3/2019.

Até aqui exposto, cremos que deve ser esse resultado que se chegaria mediante a interpretação adequada da cláusula estatutária, segundo a teoria da impressão do destinatário consagrada no artigo 228.º, n.º 1 do CCM, ou seja, é o resultado que corresponde ao sentido que um declaratório normal e razoável, colocado na posição concreta do declaratório, lhe atribuiria.

Sendo assim, o acto recorrido foi pelo erro na interpretação do objecto negocial da sociedade da Recorrente, que determinou excluir a proposta da Recorrente, com fundamento na falta do preenchimento dos requisitos de habilitação, incorrendo como tal no erro nos pressupostos de facto, numa qualificação jurídica do vício diferente do

que foi efectuada na petição inicial, e violando desse modo o disposto do artigo 5.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 3/2019.

Em síntese, o acto recorrido deve ser anulado, com procedência do recurso contencioso, pelo seguinte:

- por ter decidido a exclusão da proposta da Recorrente na fase da deliberação sobre admissão de propostas com fundamento na falta do preenchimento do requisito de habilitação, em violação das regras procedimentais do concurso público, designadamente, as previstas nos artigos 12.º, n.ºs 3, alínea 4) e 7, e 13.º, n.º 6 do Regulamento Administrativo n.º 34/2023 e

- por ter excluído a Recorrente, partindo-se de uma interpretação errada do objecto social descrito na certidão do registo comercial apresentada, o que ainda inquina o acto recorrido do erro nos pressupostos de facto, com violação do artigo 5.º, n.º 1, alínea 3) da Lei n.º 3/2019.

Não se mostra necessário atender ao pedido cumulado formulado pela Recorrente, designadamente o da condenação à admissão da proposta excluída e a sua consequente avaliação, porquanto o que se pretende aqui é a efectivação, na fase posterior, dos efeitos repristinatórios da sentença anulatória transitada, ao abrigo do artigo 174.º, n.º 3 do CPAC.

Resta decidir.

III. Decisão

Assim, pelo exposto, decide-se:

- Julgar procedente o presente recurso contencioso interposto pela Recorrente COMPANHIA A LIMITADA (甲有限公司), com a anulação do acto recorrido.

*

Sem custas pela Entidade Recorrida por ser subjectivamente isenta.

*

Registe e notifique.

*

Aos 17 de Julho de 2024

Juiz

Rong Qi