



## A jurisprudência do Tribunal de Contas e a sua aplicação prática na preparação dos procedimentos de contratação pública:

- A experiência da equipa técnica
- O modelo de avaliação das propostas
- O critério de desempate



**Consultoria funcional e  
tecnológica para evolução  
e massificação de soluções  
de identidade digital**

## Caderno de encargos:

"2. Para a execução dos serviços de consultoria suprarreferidos **deverá ser afeta uma equipa**, com a composição indicada na proposta, **de pelo menos 11 recursos, com os perfis mínimos** e níveis de afetação da equipa mínimos **que em seguida se indicam:**

- Um **Gestor de Projeto** [...] dedicação a 100% ao projeto e:
  - ✓ **Experiência anterior em projetos relacionados com o Cartão de Cidadão ou Chave Móvel Digital;**  
[...]
  - ✓ **Experiência em gestão e coordenação de equipas internas e externas à Administração Pública:** - Experiência na gestão e coordenação de equipas pluridisciplinares, de pelo menos 5 anos; - Experiência na gestão e coordenação de equipas intra e interministeriais, de pelo menos 2 anos; - 5 ou mais anos de experiência de coordenação de equipas envolvidas em projetos de consultoria e de tecnologias de informação e comunicações;  
[...]"

1. **É lícita a cláusula 15.º, n.º 2, do caderno de encargos, exigindo aos consultores como requisitos mínimos a experiência prévia em projetos relacionados com o Cartão do Cidadão ou Chave Móvel Digital e ao gestor como requisitos mínimos experiência anterior em projetos relacionados com o Cartão de Cidadão ou Chave Móvel Digital, bem como ter experiência "na gestão e coordenação de equipas intra e interministeriais, de, pelo menos, 2 anos"?**

## LIMITES À RESTRIÇÃO À CONCORRÊNCIA

- (ponto 29) ***“Os requisitos ligados à experiência prévia implicam sempre uma restrição à concorrência.”***
- 
- (ponto 12) ***“A identificação da situação da necessidade a satisfazer e dos meios para os efeitos cabe ao ente público no âmbito das atribuições que lhe são conferidas.”***
  - (ponto 13) ***“Há sempre um juízo de discricionariedade técnica [...]”***
- 
- (ponto 13) ***“Porém, se daí decorrerem limitações à concorrência, elas terão sempre que respeitar os princípios da necessidade, da proporcionalidade e da igualdade, devendo ser devidamente fundamentadas com recurso a critérios objetivos.”***
  - (ponto 16) ***“Se forem introduzidas limitações, sem estarem devidamente justificadas, de restrição à concorrência, estar-se-á, não só a atingir o interesse do Estado, mas das próprias empresas a quem é, por essa via, negado o acesso a determinados mercados públicos.”***
- (ponto 27) ***“Havendo objetivamente uma restrição à concorrência, são duas as questões que devem ser respondidas para averiguar da sua licitude:”***
    - **Teste da necessidade:** A restrição é necessária para o fim que se visa alcançar?
    - **Teste da proporcionalidade:** Sendo-o, a restrição é proporcional (limita-se ao estritamente necessário)?

## EM ESPECÍFICO, O EFEITO LOCK IN

Efeito de exclusividade sucessiva, constringendo a celebração de contratos futuros a determinado(s) fornecedor(es):

- Efeito de exclusividade sucessiva decorrente de contrato anterior
  - **Efeito de exclusividade sucessiva originada pela própria entidade adjudicante** (ex.: experiência prévia com a própria entidade adjudicante)
- (ponto 29) “[...] *têm um efeito fortemente restritivo do universo de potenciais cocontratantes. [...] só com aqueles com que tenha contratado, poderá a entidade pública, por força das limitações que se autoimpõe, contratar.*”

- (ponto 27) *“Havendo objetivamente uma restrição à concorrência, são duas as questões que devem ser respondidas para averiguar da sua licitude:”*
- **Teste da necessidade:** A restrição é necessária para o fim que se visa alcançar?
  - **Teste da proporcionalidade:** Sendo-o, a restrição é proporcional (limita-se ao estritamente necessário)?

## CONSEQUÊNCIA

(ponto 42) ***“Em ambas as ilegalidades, a forte limitação da concorrência, [que] terá afastado outros operadores económicos do contrato que poderiam ter apresentado melhores propostas, tem, manifestamente, o potencial de alterar o respetivo resultado financeiro [...]”***

- (ponto 25) ***“Devidamente justificados, fixados em termos gerais, que um conjunto indeterminado de operadores no mercado possa satisfazer, nada haverá a obstar.”***



## Fornecimento de refeições escolares

### MODELO DE AVALIAÇÃO DAS PROPOSTAS

#### FATOR PREÇO

##### A. PREÇO (Pr.)- 40%

1. Pontuação atribuída à proposta de mais baixo preço é de 3 pontos.
2. As restantes propostas serão avaliadas pela aplicação da seguinte fórmula, arredondadas ao nº inteiro mais próximo:  $Pr. = \frac{Prpb \times 3}{Prprop}$

Em que:

Pr. – Preço

Prpb- Valor da proposta de mais baixo preço

Prprop – Preço da proposta do concorrente em análise

Na elaboração do modelo de avaliação das propostas **não podem ser utilizados quaisquer dados que dependam, direta ou indiretamente, dos atributos das propostas a apresentar**, com exceção dos da proposta a avaliar.

**139.º/4 CCP**

*“Entende o Tribunal que **o legislador visou com a norma aqui em causa proibir que resulte do modelo de avaliação a definição de pontuações a atribuir às diferentes propostas em função das características de uma outra. É o caso do recurso a fórmulas de avaliação de preço que definam a pontuação a atribuir em função da aproximação ou afastamento de cada uma das propostas da proposta de preço mais baixo.**”*

N.º	Concorrente	Preço Proposta (Prprop)	Preço (Pr)	Pontuação
1.		5 721 858,15C	2,11	2
2.		5 025 637,29C	2,40	2
3.		4 560 734,10C	2,64	3
4.		4 016 092,02C	3,00	3
5.		5 751 517,23C	2,09	2

A não **DIFERENCIAÇÃO**, na avaliação, de propostas financeiramente diferentes contraria a norma jurídica da *"proposta economicamente mais vantajosa"* tal como definida pela entidade adjudicante

*"A escala de pontuação adotada condicionou a concorrência, contribuindo ativamente para que a adjudicação fosse feita a uma proposta com preço elevado, cerca de 12% a mais do que o preço da proposta mais baixa, contrária aos interesses financeiros públicos, tal como o próprio município os definiu, ao estabelecer o critério de adjudicação e os fatores de avaliação."*



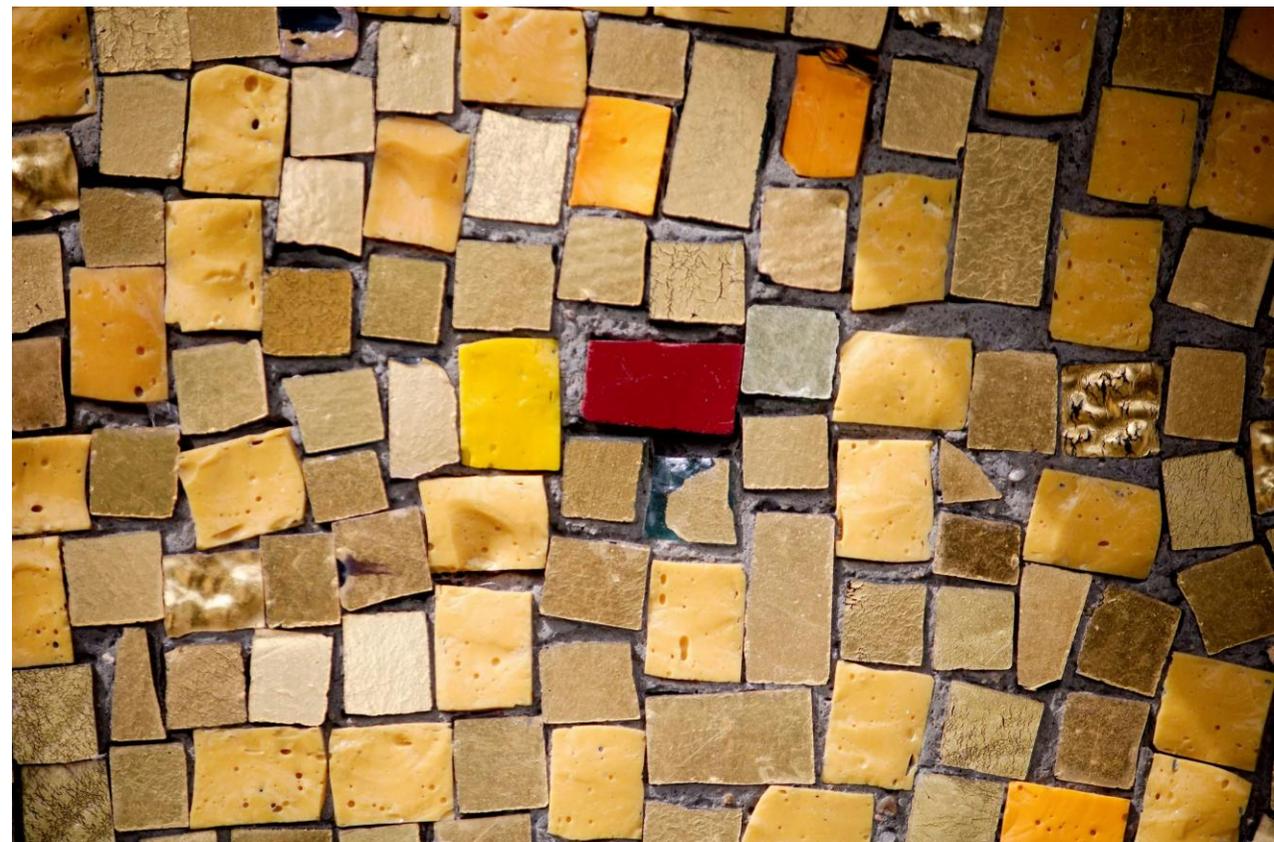
*"As escalas de pontuação devem ser coerentes, devem ter um desenvolvimento proporcional, devem permitir a valoração de todas as propostas e contribuir para a sua diferenciação e os fatores, os subfatores e as escalas de pontuação não podem trair as opções feitas pela entidade adjudicante quando estabelece o critério de adjudicação."*

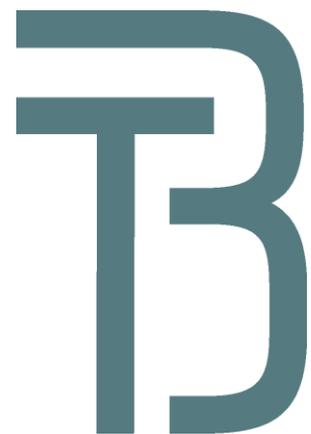
Acórdão 6/2016, 1.ª S/PL | SUMA, S. A.

Valor da Proposta	
Inferior ou igual a 1.250.000,00 €	10 pontos
De 1.250.000,01 € a 1.300.000,00 €	08 pontos
De 1.300.000,01 € a 1.350.000,00€	06 pontos
De 1.350.000,01 € a 1.400.000,00 €	04 pontos
De 1.400.000,01 € a 1.450.000,00	02 pontos

(ponto 55) *“Relativamente ao critério de desempate referente ao preço, este não observou o valor efetivo apresentado por cada uma das propostas, ao atender à classificação atribuída relativamente a esse fator, em que já se verificava uma igualdade, e não a cada um dos preços propostos pelos concorrentes.”*

(ponto 55) *“Conclui, assim, este Tribunal que a entidade fiscalizada [...] adotou igualmente critérios de desempate que, no que se refere ao primeiro critério subsidiário - fator “Preço”, não permitiram, eles mesmos, uma efetiva diferenciação das propostas, ainda que entre as mesmas existisse uma diferença superior a €500.000,00.”*





Bruno Tabaio

Av. General Humberto Delgado, n.º 158, 2840-589 PAIO PIRES

**E-mail** | [brunotabaio-55971l@adv.oa.pt](mailto:brunotabaio-55971l@adv.oa.pt)

**Telefone** | 212 225 063 | 967 497 372