



SUPREMO
TRIBUNAL
ADMINISTRATIVO

Ficha Temática

Contratação pública - I

Peças do Procedimento

A contratação pública ocupa uma parte significativa da jurisprudência proferida por deste Supremo Tribunal Administrativo, o que explica a eleição deste tópico como primeiro para a elaboração das fichas temáticas.

A ficha temática I é dedicada à jurisprudência referente às “Peças do procedimento”, e nela acolhe-se uma seleção de decisões em que foram analisados e questionados aspetos relativos à conformidade jurídica destes documentos no âmbito da sua função delimitadora do âmbito e objeto do procedimento pré-contratual, mesmo quando a decisão sobre a sua validade surge a propósito da respectiva projeção na análise da validade da proposta.

Optou-se por uma arrumação das decisões em três subtópicos: convite; programa do procedimento e caderno de encargos e, dentro deste último, pela autonomização das questões relativas à inclusão de especificações técnicas, caução e aspetos da execução.

1

CONVITE

- Introdução 1
- Elementos e função do convite nos procedimentos de consulta prévia / Documentos da proposta 4

2

PROGRAMA DO PROCEDIMENTO

- Programa do concurso / Caderno de Encargos 5
- Limitações à liberdade de estipulação das especificações técnicas / Imposição de apresentação de amostra / Violação do princípio da concorrência 5
- Programa do concurso / Fatores e subfatores de avaliação das propostas 6
- Programa do Concurso / Caderno de Encargos / Declaração emitida por terceiro 7

3

CADERNO DE ENCARGOS

- Interpretação das cláusulas do Caderno de Encargos – prazo fixo ou prazo máximo / Meios de prova admissíveis 8
- Termos e condições da execução do contrato 8
- Interpretação das cláusulas do Caderno de Encargos 9
- Interpretação de norma do Caderno de Encargos / Discricionariedade da entidade adjudicante 10
- Declaração de aceitação do Caderno de Encargos / Assinatura eletrónica / Poderes de Representação 10
- Prazo de execução do contrato / Fundamentação 11
- Concurso de acesso limitado por prévia qualificação / Relação de interdependência entre sociedades 11
- Cláusula do Caderno de Encargos ilegal – repercussão no ato de adjudicação 12
- Acordo-quadro 13

3.1

ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

- Interesse público / Princípio da concorrência 13
- Critério de adjudicação e determinação de subfares / Subfactores “fotográficos” / Concurso limitado por prévia qualificação / Princípio da concorrência 14
- Limitações à liberdade de estipulação de especificações técnicas / Violação do princípio da concorrência 15
- Modalidades de formulação/ Inexistência de precedência no elenco legal das modalidades 16
- Certificação técnica / Princípio da concorrência 16
- Aceitação das cláusulas do Caderno de Encargos / Verificação das especificações técnicas / Aspectos da execução do contrato não submetidos à concorrência 17
- Aspectos da execução do contrato não submetidos à concorrência / Exclusão da proposta / Declaração genérica nos termos do Anexo I do CCP 18

3.2

CAUÇÃO

Imputabilidade da intempestividade da prestação da caução / Violação dos princípios da boa-fé administrativa e da proporcionalidade	<u>18</u>
---	-----------

3.3

ASPETOS DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

• Operações de fiscalização e controlo da execução da empreitada	<u>19</u>
• Exigência de vinculação expressa e especificada ao modo de assegurar o cumprimento dos requisitos e níveis do serviço	<u>20</u>
• Falta de elementos na proposta / “Pormenor funcional”	<u>20</u>

1

CONVITE

Elementos e função do convite nos procedimentos de consulta prévia

Documentos da proposta

Normas relevantes: Artigos 115.º n.º 1, alínea d), 57.º n.º 1, alínea c) e 70.º n.º 2, alínea a) do CCP
Proc. 01220/21.OBEPRT - Data do Acórdão: 22-09-2022

Em processo de contencioso pré-contratual relativo à empreitada para remodelação de espaços para uma Universidade, foi suscitada a questão de saber se constituía motivo de exclusão, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, a não apresentação de fichas técnicas dos equipamentos ou materiais, juntamente com a proposta. Para a decisão foi relevante o facto de o Convite – este era um procedimento de consulta prévia – não exigir de forma expressa aqueles elementos, apenas constando tal referência de uma nota do anexo do Mapa de Trabalhos e Quantidades.

O STA determinou que o Convite à apresentação de propostas tem de indicar expressamente os documentos que contenham os termos e condições relativos a aspetos de execução do contrato não submetidos à concorrência pelo Caderno de Encargos a que a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule.

Nesta medida, só pode constituir causa de exclusão da proposta - com fundamento na falta de apresentação de um documento respeitante a termos e condições - quando, por imposição expressa do Convite, aquela entrega devesse ocorrer neste momento.

Entendeu, assim, o STA que, no caso, não se verificava a causa de exclusão da proposta prevista no art.º 70.º n.º 2 alínea a), em conjugação com o art.º 57.º n.º 1 alínea c), ambos do CCP, uma vez que a apresentação da ficha técnica dos equipamentos propostos não era exigida pelo Convite – que continha um capítulo onde deveriam ser discriminados os elementos a incluir nos documentos da proposta – mas apenas por uma nota de um documento anexo; nota da qual nem sequer resultava que essa entrega tivesse de ocorrer com a apresentação da proposta.

2

PROGRAMA DO PROCEDIMENTO

Programa do concurso

Caderno de Encargos

Normas relevantes: Artigos 41.º, 42.º, 57.º n.º 1 alínea c) e 70.º n.º 2 alínea a) do CCP

Proc. 01941/22.0BEPRT - Data do Acórdão: 06-07-2023

Nos autos de contencioso pré-contratual relativos ao concurso público urgente para a Aquisição e Instalação de Quiosque Sustentável de Apoio..., foi suscitada a questão da legalidade da exclusão de uma proposta por alegada omissão de apresentação de “termos ou condições” exigidos no Caderno de Encargos (no caso, requisitos mínimos da equipa a afetar à execução do contrato), mas não constantes do Programa do Concurso ou do Convite.

O STA decidiu que os termos ou condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo Caderno de Encargos, aos quais a entidade adjudicante pretendia que o concorrente se vinculasse, deviam, por princípio, conter-se em documentos das propostas exigidos no Programa do Procedimento ou em Convite, nos termos dos artigos 57.º n.º 1 c) e 70.º n.º 2 a) do CCP.

Mais decidiu que, ainda que se admitisse que a Entidade Adjudicante pudesse impor, apenas no Caderno de Encargos, compromissos quanto a tais termos ou condições, devia tratar-se de exigências formuladas de forma clara ou de compromissos expressos e específicos, já que, para a generalidade dos termos ou condições impostos por aquela peça procedimental, é suficiente a declaração de compromisso genérico consubstanciado no modelo de declaração constante do Anexo I do CCP, que a tal fim se destina.

Limitações à liberdade de estipulação das especificações técnicas

Imposição de apresentação de amostra

Violação do princípio da concorrência

Normas relevantes: Artigos 1.º-A n.º 1, 24.º n.º 1 alínea e) ii), 49.º n.ºs 4, 11 e 12, 79.º n.º 1, alínea c) e 3, 132.º n.º 4 do CCP

Proc. 01576/21.4BEPRT - Data do Acórdão: 30-03-2023

Em ação administrativa de contencioso pré-contratual, impunha-se aferir da legalidade da exigência constante do Programa do Concurso que impunha aos concorrentes a obrigatoriedade de apresentar, com as respetivas propostas, uma amostra do equipamento a adquirir (máquina varredora). As instâncias tinham entendido que tal exigência era ilegal e desproporcionada, acabando por concluir que as especificações técnicas exigidas no Caderno de Encargos para o equipamento a adquirir eram tão restritivas e dirigidas ao equipamento comercializado por um determinado fornecedor (concretamente, pela Contrainteressada B...), que violavam a concorrência.



Em ação administrativa de contencioso pré-contratual, impunha-se aferir da legalidade da exigência constante do Programa do Concurso que impunha aos concorrentes a obrigatoriedade de apresentar, com as respetivas propostas, uma amostra do equipamento a adquirir (máquina varredora). As instâncias tinham entendido que tal exigência era ilegal e desproporcionada, acabando por concluir que as especificações técnicas exigidas no Caderno de Encargos para o equipamento a adquirir eram tão restritivas e dirigidas ao equipamento comercializado por um determinado fornecedor (concretamente, pela Contrainteressada B...), que violavam a concorrência.

O STA decidiu que, sem prejuízo da liberdade das entidades adjudicantes na estipulação das especificações técnicas, há limites que não podem ser ultrapassados, nomeadamente quando, através da excessiva pormenorização ou da natureza excessivamente restritiva das especificações técnicas estabelecidas, resulta entravada a concorrência e beneficiado determinado operador – tudo contra o legalmente imposto, a este propósito, no art. 42.º n.º 2 da Diretiva 2014/24, refletido no art. 49.º n.º 4 do CCP.

Aliás, nos casos excecionais em que apenas um operador esteja em condições de satisfazer as necessidades contratuais pretendidas, o procedimento adequado será, então, o do ajuste direto, nos termos do art. 24.º n.º 1 e) ii) do CCP, cumprindo à entidade adjudicante o ónus de especial fundamentação da inexistência de concorrência por motivos técnicos.

.....

Programa do concurso

Fatores e subfactores de avaliação das propostas

Normas relevantes: Artigo 75.º n.º 3 do CCP

Proc. 0872/21.5BEPRT - Data do Acórdão: 09-06-2022

Neste processo de contencioso pré-contratual, relativo ao concurso público para a Empreitada de Dragagens de Manutenção dos Fundos nos Portos de ..., estava em causa saber se as propostas dos concorrentes podiam ser valorizadas pelo facto de estes serem proprietários de, pelo menos, uma das dragas a afetar à realização da empreitada objeto do concurso ou, ao invés, desvalorizadas caso o não fossem. No caso, dos fatores e subfactores de avaliação das propostas definidos no Programa do Concurso [PC] resultava que os concorrentes que fossem proprietários de, pelo menos, uma das dragas a afetar à execução da empreitada beneficiariam da atribuição à respectiva proposta de uma pontuação superior a 1, no subfactor de avaliação «Características dos equipamentos a mobilizar e processos operacionais a adotar», no âmbito do fator “Garantia de Boa Execução”.

Nos termos do PC, os documentos da proposta deveriam incluir o registo de propriedade de todos os equipamentos propostos ou, então, declaração do proprietário do equipamento de dragagem autorizando a sua inclusão na proposta e a sua posterior utilização na execução dos trabalhos da empreitada, na eventualidade de o equipamento referido não ser propriedade da concorrente.

A Recorrente não era proprietária de nenhuma das dragas que se propunha afetar à execução do contrato, não obstante as mesmas serem detidas por empresas que se encontravam em relação de grupo com ela.

O STA decidiu que a decisão recorrida não merecia censura ao considerar que «uma coisa são os documentos que devem instruir a proposta, outra os fatores e subfactores de adjudicação». O facto de o Programa do Concurso permitir que os concorrentes possam não ser proprietárias dos equipamentos, não significa que não valorize diferentemente as propostas consoante sejam ou não, (...) já que essa valorização «terá a sua razão de ser na circunstância de a propriedade do equipamento poder propiciar um maior envolvimento e consequentemente um maior cuidado e desvelo na sua manutenção e utilização (factores que se integram na garantia da melhor execução dos trabalhos)».

No que respeita à alegada ilegalidade da disposição do PC, por violação do n.º 3 do artigo 75.º do CCP, entendeu este Supremo Tribunal que [A] propriedade das dragas é valorizada, neste âmbito, como uma garantia de boa execução do contrato, e não como um critério de qualificação dos concorrentes. Não se pontuam melhor os concorrentes que dispõem de melhor capacidade técnica, por serem proprietárias de uma ou mais dragas, mas aqueles que revelam ter maior disponibilidade sobre os equipamentos concretamente afetos à execução do contrato.

.....

Programa do Concurso

Caderno de Encargos

Declaração emitida por terceiro

Normas relevantes: Artigos 56.º n.º 1, 57.º n.º 1 alínea c) e 146.º n.º 2 alínea d) do CCP

Proc. 02244/18.OBEPR - Data do Acórdão: 01-10-2020

Em autos de contencioso pré-contratual no âmbito do concurso limitado por prévia qualificação aberto para celebração de um contrato de empreitada de obras públicas, aquisição de bens móveis e aquisição de serviços para a “Manutenção e expansão do Sistema de Gestão de Mobilidade”, suscitou-se a questão de saber se era conforme à lei a entrega de uma declaração do fabricante (terceiro na relação contratual).

Mais precisamente, estava em causa a interpretação das exigências constantes das alíneas c) e d) do Ponto 2.2.21 do Capítulo III do Programa do Concurso (PC), as quais impunham a apresentação de: i) declaração expressa mencionando que os controladores de tráfego a instalar cumprem o protocolo de comunicações OCIT-0 v2.0 e manterão, no mínimo, o mesmo durante a duração do contrato e após atualizações necessárias e de ii) declaração do fabricante dos controladores de tráfego a instalar, conforme modelo constante do Anexo VIII ao presente programa de concurso, comprovando que esse software utiliza com comunicações para controladores de tráfego o protocolo OCIT-0v2.0 (Open Communication Standards for Traffic Systems).

As instâncias proferiram decisões em sentido divergente quanto à possibilidade de a declaração referida em i) poder ou não ser feita por terceiro em relação aos concorrentes, nomeadamente pelo fabricante dos equipamentos propostos.

O STA decidiu que aquelas alíneas do PC se destinavam a satisfazer finalidades distintas e que declaração exigida em i) tinha o valor de um reforço do compromisso que o concorrente já estava obrigado a assumir, em termos gerais, ao aceitar todas as condições do Caderno de Encargos, o que justificava que ela só pudesse ser feita pelo próprio, e não por terceiros estranhos ao concurso e à futura relação contratual.



Interpretação das cláusulas do Caderno de Encargos – prazo fixo ou prazo máximo

Meios de prova admissíveis

Normas relevantes: Artigos 70.º n.º 2, alínea b), 146.º n.º 2, alínea o) do CCP, artigos 9.º, 236.º, 238.º e 295.º do CC, n.º 4, artigo 411.º do CPC, artigo 20.º da CRP, artigo 2.º n.º 1 do CPTA e artigo 6.º da CEDH

Proc. 018/23.5BEPDL - Data do Acórdão: 09-01-2025

No âmbito da ação administrativa de contencioso pré-contratual relativa à Empreitada de construção dos Lotes A, B, C e espaços exteriores, foi discutida a questão de saber se poderia ser produzida prova testemunhal sobre o teor de cláusulas do Caderno de Encargos – para, concretamente, provar que o prazo de execução da empreitada é um prazo fixo ou rígido e não é um prazo máximo – e se a recusa, pelas instâncias, de tal meio de prova consubstanciava violação ou limitação inadmissível ao direito à prova, incluído no conceito de processo equitativo (para os efeitos consagrado na CRP e na CEDH).

O STA decidiu que as consequências a extrair do definido nas peças do procedimento não se colocava no plano dos factos, mas sim no plano do direito, pelo que se afigurava desprovida de utilidade a interpretação que o júri ou a entidade adjudicante fizessem das normas ou cláusulas procedimentais.

Mais julgou o STA que o Caderno de Encargos reveste natureza regulamentar. Assim, no que respeita às regras aplicáveis à sua interpretação, devem convocar-se não as regras de interpretação das declarações negociais, mas antes os critérios de interpretação das normas previstos no artigo 9.º do CC, não havendo que apurar a vontade real dos autores materiais do Caderno de Encargos, nos termos do n.º 2 do artigo 236.º do CC. Nestes casos, recorre-se ao artigo 9.º do CC, atende-se à letra da norma (elemento literal ou gramatical) e faz-se igualmente apelo aos demais elementos da interpretação jurídica (elementos sistemático, histórico e racional). O STA entendeu que as regras da interpretação das peças do CE devem ser essencialmente objetivas (no sentido da natureza normativa ou conformadora do mesmo), já que é com base nelas que os concorrentes apresentam as suas propostas e ao abrigo dos quais todas as propostas devem ser analisadas e classificadas.

Resultando da legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 58/2004, de 19 de março) que os bancos rebaixados não contam como lugares sentados, os mesmos não podiam ter sido considerados como tal na interpretação do CE, o que significa que não existe qualquer dúvida na interpretação da respetiva cláusula, devendo ser excluída a proposta que não o considere, com base no artigo 72.º n.º 2, alínea b) do CCP.

Termos e condições da execução do contrato

Normas relevantes: Artigo 70.º n.º 2, alínea b) do CCP

Proc. 02162/21.4BEPRT - Data do Acórdão: 07-09-2023

Nos autos de contencioso pré-contratual no âmbito do concurso público para Aquisição de aplicação informática de gestão de tempos de trabalho e gestão de assiduidade para o ..., E.P.E., impunha-se decidir se a proposta apresentada pela Recorrida C... foi ou não devidamente excluída, com fundamento na alínea b) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, por suposto incumprimento da cláusula do Caderno de Encargos (CE), segundo a qual «para acompanhar o pós-arranque no ... o fornecedor e/ou prestador de serviços obriga-se a disponibilizar 60 dias/homem de mão-de-obra que deverão ser consumidos nos 60 dias posteriores à instalação e configuração da solução».

O STA entendeu que o teor da referida cláusula do CE consubstancia uma exigência mínima, que não impede os concorrentes de se comprometerem a disponibilizar um número superior de dias/homem/mão-de-obra, ou de realizarem aquela assistência para além dos primeiros 60 dias pós-arranque, desde que, nesse período, aquele mínimo se encontre assegurado – o que sucedeu com a proposta da Recorrida.

Mais se decidiu que, não se tratando de um aspeto da proposta sujeito a concorrência (i.e., a um seu atributo), mas tão-somente a termos ou condições relativas à execução do contrato, não se exige, em relação a esse aspeto, o mesmo nível de clareza e standardização na formulação da proposta que é imposto pela necessária comparabilidade entre elas. Exige-se, apenas, na formulação da alínea b) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, que os aspetos da execução do contrato em questão não sejam violados, como no caso dos autos não são.

.....

Interpretação das cláusulas do Caderno de Encargos

Normas relevantes: Artigo 72.º n.º 2, alínea b) do CCP

Proc. 0664/19.1BESNT - Data do Acórdão: 24-11-2022

Nestes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do Concurso Público de Prestação do Serviço Público de Transporte Rodoviário Regular de Passageiros no concelho de ..., impôs-se ao Tribunal decidir se na interpretação de uma peça procedimental devem ser convocados os critérios fixados no artigo 9.º do CC (interpretação da lei) ou as regras determinadas pelo artigo 236.º e seguintes do mesmo CC (interpretação e integração da declaração negocial).

A discussão surgiu a propósito das cláusulas técnicas do CE com a seguinte redacção:

«4.2. Minibus/Semiurbanos (viaturas entre 7 a 9,5 metros homologadas para serviço de transporte público urbano em Portugal, na categoria europeia M3, classe I

«17 minibus/semiurbanos, novos [entre 0 (zero) a 500 (quinhentos) quilómetros], com a seguinte disposição:

«18 lugares sentados, dispostos segundo três filas longitudinais (2+1), dos quais 4 devem ser reservados a pessoas com mobilidade reduzida (PMR);

«1 lugar para cadeira de rodas; «(...);»

O STA entendeu que as regras da interpretação das peças do CE devem ser essencialmente objetivas (no sentido da natureza normativa ou conformadora do mesmo), já que é com base nelas que os concorrentes apresentam as suas propostas e ao abrigo dos quais todas as propostas devem ser analisadas e classificadas.

Resultando da legislação em vigor (Decreto-Lei n.º 58/2004, de 19 de março) que os bancos rebatíveis não contam como lugares sentados, os mesmos não podiam ter sido considerados como tal na interpretação do CE, o que significa que não existe qualquer dúvida na interpretação da respetiva cláusula, devendo ser excluída a proposta que não o considere, com base no artigo 72.º n.º 2, alínea b) do CCP.

Interpretação de norma do Caderno de Encargos

Discricionariedade da entidade adjudicante

Normas relevantes: Artigo 42.º n.º 5 do CCP

Proc. 02152/20.4BEPRT - Data do Acórdão: 23-06-2022

No âmbito do concurso público da empreitada denominada “Eficiência Energética nas Infraestruturas Públicas da Administração Local - Redução do Consumo de Energia na Iluminação Públicas da Administração Local - Instalação de Luminárias LED – 1ª Fase; 2ª Fase e 3ª Fase”, foi discutida, em sede de ação de contencioso pré-contratual, a interpretação do n.º 2 do artigo 31.º do respetivo Caderno de Encargos, nos termos do qual «o empreiteiro obriga-se, sob reserva de aceitação pelo dono da obra, a confiar a sua representação a um técnico com a seguinte qualificação mínima: engenheiro técnico civil, com experiência mínima de três anos em obras de idêntica natureza da posta a concurso». A questão em apreço consistia em apurar se o dono da obra podia aceitar que os concorrentes confiassem a sua representação a um engenheiro eletrotécnico, ou se, pelo contrário, estava vinculado a não admitir uma proposta feita nesses termos, com fundamento no incumprimento de uma cláusula contratual imperativa.

O STA decidiu que o Caderno de Encargos pode estabelecer a qualificação mínima que deve possuir o representante técnico do empreiteiro perante o dono da obra, nos termos do n.º 5 do artigo 42.º do CCP.

Quando aquela qualificação mínima seja definida por referência a critérios qualitativos (e não quantitativos), a determinação em concreto daquela qualificação prevista na peça procedimental, está na disponibilidade/discricionariedade da entidade adjudicante, não cabendo aos tribunais sobrepor-se ao critério por ela utilizado, salvo em caso de erro ostensivo ou manifesto.

Declaração de aceitação do Caderno de Encargos

Assinatura electrónica

Poderes de representação

Normas relevantes: Artigos 57.º n.º 1, alínea a) e n.º 4, 146.º n.º 2, alínea e) do CCP, artigo 54.º n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 96/2015, de 17/08

Proc. 0395/18.0BEFUN - Data do Acórdão: 23-04-2020

Na presente ação de contencioso pré-contratual, no âmbito de *concurso público para contratar a prestação de serviços de docagem de três embarcações*, foi suscitada a questão de saber se a assinatura digital efetuada com recurso a certificado qualificado que não o da própria sociedade concorrente (mas sim de um terceiro) e do qual decorrem unicamente os poderes para «*assinar em plataformas electrónicas de contratação pública*» – sem a menção da função ou dos poderes para obrigar e vincular e sem a junção do respetivo documento comprovativo – satisfaz os requisitos legais para a assinatura e apresentação na plataforma electrónica do Anexo I do CCP.

O STA decidiu que a declaração de aceitação do Caderno de Encargos deve ser assinada pelo concorrente ou pelo seu representante com poderes para o obrigar, tendo a respetiva assinatura que ser feita com recurso a um «certificado qualificado de assinatura electrónica» próprio do concorrente ou do seu representante legal, e equivale à respectiva assinatura autógrafa. Para além disso, só se presume que o representante tem poderes bastantes para o efeito se o titular do «certificado qualificado de assinatura electrónica» for o concorrente, e do mesmo constar o nome do seu representante.

Prazo de execução do contrato**Fundamentação**

Normas relevantes: *Artigos 48.º, 410.º, 432.º, 440.º e 451.º do CCP*

Proc. 0122/14.0BEFUN - Data do Acórdão: 05-03-2020

Em autos de contencioso pré-contratual no âmbito do concurso público internacional para o “Estabelecimento de uma Rede de Comunicações Privativa do Governo Regional ...”, colocando-se a questão da interpretação de cláusula do Caderno de Encargos que determinava que “[O] prazo de execução do contrato a celebrar no âmbito do presente concurso público é de 20 [vinte]anos, sem prejuízo das obrigações acessórias que devam perdurar para além da cessação do contrato”, foi STA questionado sobre a conformidade jurídica da falta da devida fundamentação da opção pelo prazo de 20 anos de vigência do contrato.

O Tribunal começou por qualificar o contrato como um contrato de natureza mista, que conjugava uma aquisição de serviços [artigos 450.º a 454.º do CCP] com uma prestação típica do contrato de aquisição de bens móveis [artigos 437.º a 449.º do CCP], pelo que sempre estaria, em termos de fixação de prazo de vigência, submetido à disciplina dos artigos 48.º e 440.º do CCP. Assim, a fixação de prazo superior a 3 anos exigiria fundamentação específica, a qual se entendeu ser, no caso concreto, objetiva, congruente, racional e convincente, não se verificando qualquer violação dos princípios estruturantes da contratação pública (concretamente, os princípios da concorrência, prossecução do interesse público, transparência e proporcionalidade).

Concurso de acesso limitado por prévia qualificação**Relação de interdependência entre sociedades**

Normas relevantes: *Artigos 1.º-A, n.º 1, 75.º, n.º 1 do CCP Diretiva 2014/24/EU, de 26/02*

Proc. 0693/20.2BELSB - Data do Acórdão: 20-12-2023

Nestes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do concurso público limitado por prévia qualificação para a celebração de um “acordo-quadro para a prestação de serviços de recolha, armazenamento, transporte, tratamento, destino final de resíduos hospitalares e fornecimento de consumíveis”, estava em causa aferir da legalidade dos subfatores densificadores do critério de adjudicação nos termos formulados no Programa do Concurso (PC), ou seja, concretamente apurar se os mesmos respeitavam a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes ou se, pelo contrário, se dirigiam, unicamente, a aspetos atinentes à execução do contrato.

O STA decidiu que, apenas com exceção de um deles, todos os subfatores criados pela entidade adjudicante respeitavam a qualidades dos concorrentes (e não ao objeto do contrato), em violação do n.º 3 do artigo 75.º do CCP, uma vez que a respetiva formulação colocava como escopo apreciativo e avaliativo – no caso, de modo direto – qualidades dos concorrentes, nomeadamente relacionadas com as suas instalações, ou com equipamentos/sistemas pelos mesmos detidos, sustentando que o regime legal em vigor (europeu e nacional) impede que os critérios de adjudicação se liguem às qualidades dos concorrentes (cfr. citado n.º 3 do artigo 75.º do CCP), devendo encontrar-se ligados, apenas, aos aspetos da execução do contrato (cfr. n.º 1 do mesmo artigo 75.º do CCP).

A este respeito, frisou ainda este Supremo Tribunal que a observância daquelas imposições revestia especial relevância num concurso público limitado por prévia qualificação, como era o caso em apreço, no qual houve já uma primeira fase, antecedente à fase da avaliação das propostas, em que se apreciaram as qualidades dos candidatos, concluindo-se, a final dessa primeira fase, pela admissão dos candidatos que se julgaram cumprirem os requisitos necessários à boa execução do contrato em causa (cfr. n.º 5 do artigo 187.º do CCP).

O STA julgou ainda que os subfactores previstos no PC eram também ilegais, por violação do n.º 1 do artigo 75.º do CCP, por considerar que não tinham qualquer correspondência – à exceção do preço – com aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo Caderno de Encargos do procedimento.

Finalmente, decidiu o STA que os subfactores em apreço se encontravam formulados em termos que visavam erigir como vencedora a proposta do agrupamento adjudicatário, forjando-os, pois, para tal fim, como subfactores “fotográficos” relativamente a este concorrente, ou seja, a qualidades do concorrente adjudicatário, assim violando o princípio da concorrência (e da igualdade de tratamento e da não-discriminação – cfr. artigo 1.º-A n.º 1 do CCP).

.....

Cláusula do Caderno de Encargos ilegal – repercussão no ato de adjudicação

Normas relevantes: *Artigos 1.º-A, n.º 1 e 49.º, n.ºs 1, 4 e 12 do CCP Artigos 9.º a 12.º do Regime Jurídico da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 08/05)*

Proc. 02649/17.3BEPRT - Data do Acórdão: 05-12-2019

Em autos de contencioso pré-contratual relativos ao concurso público para contratação do “Fornecimento de equipamento para o edifício D...” da entidade adjudicante o STA foi chamado a aferir se os vícios identificados no Caderno de Encargos – concretamente, os decorrentes da menção a uma concreta marca “Neutrodine” e às dimensões de um armário de segurança de produtos inflamáveis que é apenas produzido por um fabricante – são ou não geradores de invalidade do ato de adjudicação.

Decidiu este Supremo Tribunal que a repercussão dos vícios assacados (...) ao acto impugnado tem de ser feita em cada caso concreto, não se podendo afirmar que toda e qualquer irregularidade detectada nas normas do Caderno de Encargos [CE] implica de imediato a invalidade do acto de adjudicação.

Efetivamente, entendeu o STA que, não obstante a menção à marca “Neutrodine” determinar a ilegalidade da disposição do CE, esta não se repercutiu no ato de adjudicação, uma vez que, tanto o júri do concurso, como a entidade adjudicante, não lhe deram relevância e aproveitaram o seu conteúdo útil como indicação de funcionalidade capaz de satisfazer as necessidades práticas do interesse público, apreciando as propostas como se tal ilegalidade não se verificasse.

A mesma fundamentação foi utilizada para acolher o entendimento da degradação do vício relativo às dimensões dos armários indicados nas propostas das concorrentes – e que diferiam, milimetricamente, das medidas constantes do CE – e que o júri do concurso considerou irrelevantes.

Acordo-quadro

Preço

Normas relevantes: Artigos 1.º, n.º 4 (na redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12/07), 251.º, 257.º, n.º 2 do CCP

Proc. 0167/18.1BELSB - Data do Acórdão: 18-09-2019

Neste processo de contencioso pré-contratual, as instâncias foram chamadas a aferir se o modelo de avaliação constante do Convite do concurso respeitava a exigência do Acordo-quadro de que o fator “preço” teria de assumir uma ponderação mínima de 60% relativamente aos demais fatores de avaliação.

O STA decidiu que a fórmula final de avaliação – $60\% \times P + 25\% \times AFET + 15\% \times QS$ quando o valor do preço é calculado pela expressão matemática $(PB - P_i) / PB \times 100$, mas foi estabelecido que o preço base é de € 3.312.964,57 e o limiar de preço considerado anormalmente baixo remetido a uma margem de 5% – não cumpria a imposição do acordo-quadro de que o “fator preço” tenha um peso ou ponderação de, no mínimo, 60% relativamente ao conjunto dos demais fatores atendíveis, traduzindo-se, assim, numa alteração substancial das condições estipuladas naquele Acordo-quadro, nos termos nos termos do artigo 257.º, n.º 2 do CCP.

Mais decidiu o STA que o critério que praticamente anula o impacto concorrencial do “fator preço” naquela ponderação mínima de 60% violava o princípio da concorrência e da igualdade concorrencial.

3.1 ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

Interesse público

Princípio da concorrência

Normas relevantes: Artigos 49.º n.º 4 e 8, 56.º n.º 1 do CCP

Proc. 098/24.6BALSB - Data do Acórdão: 13-03-2025

Na presente ação administrativa de contencioso pré-contratual relativo a um concurso público com publicidade internacional para a aquisição de 250 computadores portáteis, impunha-se ao STA decidir sobre a legalidade da exclusão de uma proposta ao abrigo da alínea o) do n.º 2 do artigo 146.º e da alínea b) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP, com fundamento no incumprimento das especificações técnicas relativas à placa gráfica, placa de rede integrada e peso do equipamento a fornecer.

Alegava a Autora que as especificações técnicas estabelecidas no Caderno de Encargos apenas permitiam que uma marca (e, consequentemente, apenas os fornecedores por ela previamente escolhidos) pudesse apresentar e fazer constar das suas propostas equipamentos totalmente compatíveis com tais especificações, as quais – para além de se mostrarem desnecessárias à prossecução do interesse público subjacente à decisão de contratar dos autos – teriam sido intencionalmente consagradas para restringir a concorrência, assim violando o disposto nos artigos 49.º n.ºs 4 e 8 e 1.º-A n.º 1 do CCP.

A decisão do STA foi no sentido de julgar que as especificações técnicas previstas no CE tinham absoluta justificação na melhor satisfação do interesse público, delas não resultando nenhum condicionamento na igualdade de acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação, tendo, inclusivamente, a ED lançado mão de um concurso público internacional, não existe razão para anular a adjudicação à proposta da Cl.

Considerou este Supremo Tribunal que o *estabelecimento de especificações técnicas no CE tem como consequência inelutável uma restrição do universo potencial de operadores económicos aptos a contratar com a Administração, afastando todos aqueles que não consigam atender a essas exigências. [...] Ou seja, cada um dos requisitos do caderno de encargos tem o efeito de diminuir o universo potencial de operadores económicos aptos a contratar com a Administração. Não obstante, [Q]ualquer restrição a concorrência é admissível desde que a medida restritiva seja objetivamente justificada como meio de assegurar a prossecução de um interesse público.*

E qualquer requisito formulado no caderno de encargos pode ser aceitável mesmo que objetivamente restrinja a concorrência desde que contribua para aumentar o grau de satisfação da necessidade que a entidade adjudicante prossegue com a celebração do contrato, não resultando provado nos autos que tivesse existido qualquer intenção da entidade adjudicante de favorecer um operador económico em detrimento dos demais, antes se provando que as especificações técnicas definidas nas peças do procedimento visavam, efetivamente, melhor corresponder às necessidades de trabalho dos respetivos utilizadores.

Critério de adjudicação e determinação de subfares

Subfactores “fotográficos”

Concurso limitado por prévia qualificação

Princípio da concorrência

Normas relevantes: Artigos 1.º-A nº 1, 42.º, 56.º n.º 2, 75.º nºs 1 e 3, 139.º n.ºs 1 e 3, ex vi do n.º 1 do artigo 162.º, e 187.º, todos do CCP

Proc. 0693/20.2BELSB - Data do Acórdão: 20-12-2023

Nestes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do concurso público limitado por prévia qualificação para a celebração de um “acordo-quadro para a prestação de serviços de recolha, armazenamento, transporte, tratamento, destino final de resíduos hospitalares e fornecimento de consumíveis”, estava em causa aferir da legalidade dos subfactores densificadores do critério de adjudicação nos termos formulados no Programa do Concurso (PC).

Mais concretamente, cabia apurar se os referidos subfactores respeitavam a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes ou se, pelo contrário, se dirigiam, unicamente, a aspetos atinentes à execução do contrato.

O STA considerou que, apenas com exceção de um deles, no caso concreto, todos os subfactores criados pela entidade adjudicante respeitavam a qualidades dos concorrentes e não ao objeto do contrato. Assim, o Tribunal concluiu que havia violação do n.º 3 do artigo 75.º do CCP, uma vez que a formulação adoptada para os subfactores colocava como escopo apreciativo e avaliativo – no caso, de modo direto – qualidades dos concorrentes, nomeadamente relacionadas com as suas instalações, ou com equipamentos/sistemas pelos mesmos detidos, e que o regime legal em vigor (europeu e nacional) impede que os critérios de adjudicação se liguem às qualidades dos concorrentes (cfr. citado n.º 3 do artigo 75.º do CCP), devendo encontrar-se ligados, apenas, aos aspetos da execução do contrato (cfr. n.º 1 do mesmo artigo 75.º do CCP).

A este respeito, frisou ainda este Supremo Tribunal que a observância daquelas imposições reveste especial relevância num concurso público limitado por prévia qualificação, como sucede no caso em apreço, no qual houve já uma primeira fase, antecedente à fase da avaliação das propostas, em que se apreciaram as qualidades dos candidatos, concluindo-se, a final dessa primeira fase, pela admissão dos candidatos que se julgaram cumprirem os requisitos necessários à boa execução do contrato em causa (cfr. n.º 5 do artigo 187.º do CCP).

O STA julgou ainda que os subfactores previstos no PC eram também ilegais, por violação do n.º 1 do artigo 75.º do CCP, por considerar que não tinham qualquer correspondência – à exceção do preço – com aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo Caderno de Encargos do procedimento.

Finalmente, decidiu o STA que os subfactores em apreço se encontravam formulados em termos que visavam erigir como vencedora a proposta do agrupamento adjudicatário, forjando-os, pois, para tal fim, como subfactores “fotográficos” relativamente a este concorrente, ou seja, a qualidades do concorrente adjudicatário, assim violando o princípio da concorrência (e da igualdade de tratamento e da não-discriminação – cfr. artigo 1.º-A n.º 1 do CCP).

Limitações à liberdade de estipulação de especificações técnicas

Violação do princípio da concorrência

Normas relevantes: *Artigos 1.º-A n.º 1, 24.º n.º 1, alínea e) ii), 49.º n.ºs 4, 11 e 12, 79.º n.º 1, alínea c) e n.º 3 e 132.º n.º 4 do CCP*

Proc. 01576/21.4BEPT - Data do Acórdão: 30-03-2023

Na presente ação administrativa de contencioso pré-contratual, estava em causa aferir da legalidade da exigência constante do Programa do Concurso que impunha aos concorrentes a obrigatoriedade de apresentar, com as respetivas propostas, uma amostra do equipamento a adquirir (máquina varredora), tendo as instâncias entendido que tal exigência era ilegal e desproporcional, julgando que as especificações técnicas exigidas no Caderno de Encargos para o equipamento a adquirir eram tão restritivas e dirigidas ao equipamento comercializado por um determinado fornecedor (concretamente, pela Contrainteressada B...), que violavam a concorrência.

O STA decidiu que, sem prejuízo da liberdade das entidades adjudicantes na estipulação das especificações técnicas, há limites que não podem ser ultrapassados, nomeadamente quando, através da excessiva pormenorização ou da natureza excessivamente restritiva das especificações técnicas estabelecidas, resulta entravada a concorrência e beneficiado determinado operador – tudo contra o legalmente imposto, a este propósito, no artigo 42.º n.º 2 da Diretiva 2014/24, reflectido no artigo 49.º n.º 4 do CCP.

Aliás, nos casos excecionais em que apenas um operador esteja em condições de satisfazer as necessidades contratuais pretendidas, o procedimento adequado será, então, o do ajuste direto, nos termos do artigo 24.º n.º 1 e) ii) do CCP, cumprindo à entidade adjudicante o ónus de especial fundamentação da inexistência de concorrência por motivos técnicos.

Modalidades de formulação Inexistência de precedência no elenco legal das modalidades

Normas relevantes: Artigo 49.º n.º 7 do CCP Diretiva 77/62/CEE de 21 de dezembro de 1976

Diretiva 88/295/CEE do Conselho de 22 de março de 1988

Diretiva 93/36/CEE do Conselho de 14 de junho de 1993

Diretiva 2004/18/CE do Parlamento e do Conselho de 31 de março de 2004

Diretiva 2014/24/CE do Parlamento e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014

Proc. 04439/23.5BELSB - Data do Acórdão: 17-10-2024

No âmbito dos autos de contencioso pré-contratual relativos ao concurso público para o *fornecimento de postos de trabalho para transformação e modernização do parque informático do MTSSS, em dois lotes (Lote A e Lote B)*, apreciou-se, essencialmente, a questão de saber se o n.º 7 do artigo 49.º do CCP deve ser interpretado no sentido de que existe uma preferência da alínea a) sobre a alínea b), o que obriga a que a aplicação desta última norma apenas pudesse ser feita se a entidade adjudicante demonstrasse a impossibilidade de formulação das especificações técnicas de acordo com a primeira alínea.

O STA, julgando o recurso de revista per saltum, decidiu que o n.º 7 do artigo 49.º do CCP não consagra, ainda que indiretamente, qualquer ordem de prioridade entre as suas diversas alíneas, não existindo qualquer preferência da alínea a) sobre a alínea b) que obrigue a que a aplicação desta última norma apenas possa ser feita se a entidade adjudicante demonstrar a impossibilidade de formulação das especificações técnicas de acordo com a primeira alínea.

Mais se decidiu que a entidade adjudicante não está vinculada a fundamentar a sua opção de escolha de uma determinada modalidade, uma vez que lhe é concedida uma ampla margem de apreciação na formulação das especificações técnicas do contrato a celebrar.

Certificação técnica

Princípio da concorrência

Normas relevantes: Artigos 1.º-A n.º 1, 49.º n.ºs 2, 4 e 9 do CCP

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014

Proc. 0498/22.6BELRA - Data do Acórdão: 12-09-2024

Nos autos de contencioso pré-contratual no âmbito do concurso público, sem publicação no Jornal Oficial da União Europeia, para “Aquisição de serviços para desenvolvimento de aplicações informáticas com recurso à plataforma ..., baseada no paradigma No Code, em utilização pelo Contraente Público”.

O STA foi incumbido de verificar se a cláusula do Caderno de Encargos que exigia uma determinada certificação dos elementos da equipa técnica a afetar à execução do contrato dos autos – a qual só poderia ser atribuída pela contrainteressada B ..., Lda. – violava ou não os princípios da concorrência, da igualdade de tratamento e da proporcionalidade.

O STA decidiu que a exigência de os técnicos terem de possuir uma certificação concedida unicamente pela referida contrainteressada – e considerando que se trata de uma plataforma No Code, o contrato seria, em abstrato, igualmente bem executado por dois técnicos com experiência no desenvolvimento de aplicações em quaisquer outras plataformas No Code – não se compreende como necessária e útil para a boa execução do contrato e, em última instância, para a prossecução do interesse público.

Poderia admitir-se que tal exigência contribuisse para um mais fácil e mais imediato desenvolvimento das operações a realizar na plataforma, mas tal circunstância, por si só e configurada como uma exigência de acesso ao procedimento, não se afigura aceitável – justificável – no caso. Não se trata de um critério de avaliação das propostas, mas sim de uma especificação técnica limitadora, à partida, do acesso ao próprio procedimento (contém um efeito discriminatório e, portanto, impeditivo do livre acesso ao procedimento adjudicatório, prejudicando, consequentemente, a concorrência de acesso ao procedimento).

.....

Aceitação das cláusulas do Caderno de Encargos

Verificação das especificações técnicas

Aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência

Normas relevantes: *Artigos 1.º n.º 5, 49.º n.ºs 1 e 7, 56.º n.ºs 1 e 2, 70.º n.º 2 alíneas a) e b) e 149.º n.º 1 do CCP*

Proc. 01146/22.OBELRA - Data do Acórdão: 14-03-2024

Nos presentes autos de contencioso pré-contratual, impôs aferir se, sobre a concorrente recaía ou não a obrigação de especificar, detalhadamente, os equipamentos que se propunha fornecer no âmbito do procedimento de “Aquisição de equipamento informático, por lotes”, relativo ao Lote 1, de molde a possibilitar a verificação das especificações técnicas constantes do Caderno de Encargos.

O STA decidiu que o Caderno de Encargos define o objeto do contrato através das especificações técnicas dos bens ou produtos postos a concurso, podendo a entidade adjudicante defini-las mediante a respetiva descrição detalhada naquela peça procedimental no que respeita aos requisitos técnicos ou funcionais dos bens ou produtos postos a concurso ou respeitantes ao seu desempenho, assim definindo com precisão o que pretende adquirir e elucidando os concorrentes sobre o objeto do contrato, conforme previsto na alínea a) do n.º 7 do artigo 49.º do CCP.

A previsão das especificações técnicas respeita a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência, pois as exigências que a entidade adjudicante coloca em relação aos computadores portáteis a fornecer são imperativas para todos os concorrentes e não têm por finalidade densificarem o critério de adjudicação, pelo que não são fator ou subfator de avaliação da proposta e não se traduzem em aspetos da proposta que se destinem a ser avaliados pelo júri do procedimento.

No caso dos autos, o STA entendeu que a entidade adjudicante definiu a priori e de forma vinculativa ou imperativa, as características que os bens que se dispõe a adquirir têm de respeitar, nos exatos termos em que consta da cláusula 23.^a do Caderno de Encargos e que não se ofereça qualquer margem aos concorrentes para propor bens ou produtos que apresentem especificações ou características técnicas diferentes, pelo que as especificações técnicas não consistem num atributo da proposta. Além do mais, tais especificações técnicas (que traduzem as características do bem que a entidade adjudicante se dispõe a adquirir) foram definidas no Caderno de Encargos em termos fixos ou definitivos, o que dispensa os concorrentes de reproduzir o teor da norma daquela peça procedimental, por nada poderem inovar quanto ao conteúdo da proposta, podendo vincular-se através da apresentação do Anexo I do CCP.



Aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência

Exclusão da proposta

Declaração genérica nos termos do Anexo I do CCP

Normas relevantes: Artigos 42.º n.ºs 3 4 e 5, 56.º n.ºs 1 e 2, 57.º n.º 1, alíneas b) e c), 70.º n.ºs 1 e 2, alíneas a) e b)

Proc. 0462/22.5BELSB - Data do Acórdão: 07-09-2023

Na presente ação de contencioso pré-contratual relativa ao procedimento para “Aquisição de Próteses Ortopédicas” para Hospital, incumbiu ao STA apurar se o acórdão recorrido errou ao julgar conforme ao direito a argumentação expendida pelo júri do concurso - e acolhida pela entidade adjudicante - no sentido de considerar que os princípios da contratação pública (maxime, o princípio da concorrência) permitem acolher uma solução de admissão de propostas que, não cumprindo integralmente um requisito fixado no Caderno de Encargos, ainda assim se devem ter como conformes com aquele requisito fazendo apelo a regras técnicas.

Julgou este Supremo Tribunal que a margem de livre apreciação que se reconhece à entidade adjudicante para formular as especificações técnicas, em particular quanto ao método a adoptar (por referência a requisitos funcionais ou a especificações técnicas concretas) esgota-se com a respectiva formulação e consagração no caderno de encargos. A partir desse momento há uma auto-vinculação administrativa às especificações técnicas formuladas consoante o método escolhido.

Mais se entendeu que o espaço de valoração própria [da actividade administrativa] “esgotou-se” quando a entidade adjudicante formulou as especificações técnicas do produto a adquirir e as verteu nas regras do Caderno de Encargos, a partir desse momento ela vinculou-se aos termos que submeteu ao mercado e só os produtos que cumprissem aqueles requisitos é que podiam ser adquiridos. Também por essa razão as propostas que foram apresentadas e que não cumpriam as especificações técnicas do caderno de encargos teriam de ter sido excluídas.

3.2

CAUÇÃO

Imputabilidade da intempestividade da prestação da caução

Violação dos princípios da boa-fé administrativa e da proporcionalidade

Normas relevantes: Artigos 90.º n.º 1 e 91.º n.º 1 do CCP e artigos 4.º, 7.º e 8.º do CPA

Proc. 0523/14.4BECTB - Data do Acórdão: 20-02-2020

Nestes autos de contencioso pré-contratual no âmbito do procedimento para “Recuperação e Adaptação do Forte ... para Desenvolvimento de Actividade Cultural”, o STA foi confrontado, em sede de recurso de revista, com a questão da imputabilidade ou culpa do adjudicatário no incumprimento do prazo para a prestação de caução (nos termos dos artigos 90.º e 91.º n.º 1 do CCP).

O STA entendeu que a referida imputabilidade tanto abrange as condutas dolosas como as negligentes (ou com mera culpa), julgando que a conduta da Recorrida, relativamente ao processo tendente à prestação da caução, não fora negligente – antes tendo agido de acordo com a diligência que lhe era exigível atendendo à sua situação concreta e às restantes circunstâncias concretas do caso - já que até

reservara um plafond junto do banco para assegurar a garantia bancária que teria que pagar enquanto (futura) adjudicatária.

Nesta conformidade e atendendo às circunstâncias concretas do caso, este Supremo Tribunal julgou que a entidade adjudicante – ao não prorrogar, por apenas alguns dias, o prazo de entrega da caução, sabendo que era muito provável que a garantia bancária viria a ser concedida pelo banco – atuou com excessivo zelo, não adoptando a solução mais adequada e razoável do ponto de vista da prossecução do interesse público, tal como impõem os artigos 4.º, 7.º e 8.º do CPA, tendo atrasado mais o procedimento concursal e consequente adjudicação como, de igual modo, se optou por uma solução mais cara do que a apresentada pela aqui recorrida.

3.3

ASPETOS DA EXECUÇÃO DO CONTRATO

Operações de fiscalização e controlo da execução da empreitada

Normas relevantes: Artigos 111.º n.º 1 da CRP, 3.º n.º 1 do CPTA, 57.º n.º 1, alínea c) e 70.º n.º 2, alínea a) do CCP

Proc. 02401/23.7BEPRT - Data do Acórdão: 13-02-2025

Neste processo de contencioso pré-contratual, no âmbito do concurso tendente à “Substituição da Conduta Distribuidora na Rua de ...”, estava em causa saber se o acórdão recorrido teria violado o princípio da separação de poderes (artigos 111.º n.º 1 da CRP e 3.º n.º 1 do CPTA), por ter invadido a esfera de discricionariedade técnica da Administração, ao pronunciar-se sobre matérias de natureza técnica – concretamente, revertendo o entendimento perfilhado pelo júri do concurso que considerara essencial a omissão da indicação dos equipamentos a afetar aos itens “Telas Finais” e “Estaleiro” para efeitos de análise da proposta.

Para além disso, impunha-se também aferir se aquela omissão era de molde a invalidar/comprometer as operações de fiscalização e controlo da execução da obra por parte da Entidade Adjudicante.

O STA, apreciando a questão sob a perspectiva de apurar se o Plano de Equipamentos (integrado no Plano de Trabalhos) – e integrado no concreto sistema de avaliação que foi definido no procedimento – constitui ou não um aspeto de execução do contrato submetido à concorrência, decidiu no sentido de não estarem em causa atributos da proposta, mas sim aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência (ou seja, um aspeto da execução do contrato a que a Entidade Adjudicante pretendia que os concorrentes se vinculassem), pelo que o juízo administrativo formulado sobre a falta de controlo pelo dono da obra dos aspetos da empreitada exigidos no Caderno de Encargos se traduz num juízo técnico, que, no caso concreto, não enferma de erro grosseiro ou manifesto de avaliação, para que possa, sem mais, ser revertido pelo Tribunal.

Exigência de vinculação expressa e especificada ao modo de assegurar o cumprimento dos requisitos e níveis do serviço

Normas relevantes: *Artigos 70.º n.º 2, alínea a) e 57.º n.º 1, alínea c) do CCP*

Proc. 076/20.4BEMDL - Data do Acórdão: 22-04-2021

Nos presentes autos de contencioso pré-contratual, no âmbito do procedimento de consulta prévia destinado à contratação da prestação de serviços para o “Fornecimento de comunicações VOIP e rede de dados para o Município de ...”, estava em causa aferir da (i)legalidade da exclusão da proposta da Recorrente (Contrainteressada na ação intentada em 1.ª instância), com fundamento na omissão de apresentação de termos e condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência, que aquela alegava que, por não constarem do Convite do procedimento, não poderiam ser exigidos e, conseqüentemente, constituir causa de exclusão da proposta.

Por seu lado, o Caderno de Encargos (CE) exigia, na parte relativa às cláusulas técnicas, que “A solução proposta deve cumprir os requisitos técnicos e funcionais mínimos e níveis de serviços especificados nestas cláusulas técnicas, devendo o concorrente, na sua proposta, apresentar uma memória descritiva na qual indique de forma detalhada o modo como pretende assegurar o cumprimento total destes requisitos e níveis de serviços.”

O STA entendeu que a exigência em apreço respeitava a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência (e não a atributos da proposta) – que a entidade adjudicante considerou essenciais e aos quais pretendeu que os concorrentes se vinculassem – e que, de acordo com a jurisprudência pacífica, se admite que tal exigência possa constar tanto do Programa do Procedimento, como do Caderno de Encargos.

Tendo resultado provado que a proposta da Recorrente se limitara a, parcial e abreviadamente, reproduzir os termos do CE, não indicando de forma detalhada o modo como se propunha dar cumprimento aos requisitos técnicos e funcionais e assegurar os níveis de serviço exigidos para a execução do contrato, decidiu este Supremo Tribunal que o ato de adjudicação impugnado deveria ser anulado ao abrigo da alínea a) do n.º 2 do artigo 70.º do CCP.

.....

Falta de elementos na proposta “Pormenor funcional”

Normas relevantes: *Artigos 70.º n.º 2 alínea b), 72.º, 79.º e 146.º n.º 2 alínea o) do CCP*

Proc. 0889/18.7BESNT - Data do Acórdão: 10-10-2019

No âmbito do procedimento de concurso público internacional de Acordo-quadro para a aquisição de serviços de vigilância humana e portaria para um Aeródromo Municipal, suscitou-se a questão da falta de previsão, na proposta de uma das concorrentes, da figura do “Chefe de Grupo” do conjunto dos vigilantes a contratar.

O STA decidiu que a falta de indicação, na proposta, da figura do “Chefe de Grupo”, se tratava de um mero “pormenor funcional”, decorrente da regulamentação coletiva aplicável aos serviços de vigilância privada e que, tendo o concorrente aceite o conteúdo do Caderno de Encargos (para além de ter assegurado o cumprimento do pagamento a que, no caso concreto, haveria lugar), não poderia a entidade adjudicante ter considerado verificada a invalidade justificativa da anulação da adjudicação.