

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

DELIBERAÇÃO

RECURSO N° 13/2026

Deliberação n.° 11/2026

De 05 de Agosto

I. RELATÓRIO

1. A Mundi Consulting, Lda., concorrente no Concurso sem prévia qualificação n.° 02/UGA-INE/2026, promovido pelo Instituto Nacional de Estatística (INE) para contratação de firma de consultoria destinada à Revisão e Análise das Projeções Demográficas de Cabo Verde, interpôs, em 15 de julho de 2026, recurso administrativo do Relatório Final de Avaliação das Propostas, comunicado pelo INE em 07 de julho de 2026, e da proposta de adjudicação nele formulada a favor da concorrente SCIENCE.
2. A Recorrente havia já dirigido à ARAP, em momento anterior, uma participação relativa ao mesmo procedimento, bem como, em 14 de julho de 2026, peça qualificada como impugnação administrativa, participação e denúncia, cujo conteúdo foi aproveitado para efeitos do presente recurso.
3. Em síntese, a Recorrente imputa ao procedimento os seguintes vícios: (i) incumprimento do prazo-limite de apresentação das propostas; (ii) desconformidade do modo de apresentação da proposta da SCIENCE, alegadamente remetida por correio eletrónico, com quebra do sigilo e da separação entre proposta técnica e proposta financeira; (iii) realização do ato público em data e hora diversas das fixadas nos Termos de Referência, sem convocatória, comunicação ou ata completa; (iv) ausência de grelha de avaliação preenchida, de fichas de pontuação e de fundamentação comparativa; (v) falta de demonstração objetiva da alegada maior

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

experiência da SCIENCE e desvalorização não fundamentada da sua equipa técnica; (vi) irregularidade na inclusão da SCIENCE entre as entidades convidadas; e (vii) erro material quanto ao valor da sua proposta financeira.

4. Por despacho liminar de 17 de julho de 2026, o recurso foi liminarmente deferido, ao abrigo dos artigos 181.º a 184.º do Código da Contratação Pública (CCP), aprovado pela Lei n.º 88/VIII/2015, de 14 de abril, e do artigo 46.º do Estatuto da CRC (Decreto-Lei n.º 28/2021), tendo sido declarada suspensa a eficácia do ato de adjudicação e da celebração do contrato, nos termos do artigo 186.º do CCP e do artigo 44.º do Estatuto da CRC, e notificadas as partes para alegações, nos termos do artigo 187.º do CCP.
5. A Entidade Adjudicante, por contestação n.º 120/CD-INE/2026, de 23 de julho de 2026, suscitou, a título de exceção, a intempestividade e a preclusão do direito de reclamar e de recorrer, sustentando que (i) o ato público de 21 de maio de 2026 seria o momento próprio para arguir vícios relativos à receção, abertura e admissão das propostas, e que a Recorrente aí nada reclamou, e (ii) o prazo de impugnação se contaria da notificação do Relatório Preliminar, ocorrida em 08 de junho de 2026, ao abrigo do artigo 129.º do CCP. No mérito, alegou que o prazo de entrega das propostas terminava em 19 de maio de 2026, dia de feriado municipal em que os serviços se encontravam encerrados, razão pela qual o Júri aceitou a entrega até ao primeiro dia útil seguinte, faculdade de que a própria Recorrente beneficiou; e que, não tendo a SCIENCE sede em Cabo Verde, a não aceitação da sua proposta configuraria formalismo excessivo, contrário aos princípios do favor do procedimento, dos concorrentes e das propostas, consagrados no artigo 18.º do CCP. Quanto à avaliação, sustentou que esta assentou em critérios objetivos previamente fixados nos Termos de

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Referência e no Programa do Procedimento, sem erro material, desproporcionalidade ou desvio de poder.

6. A contrainteressada SCIENCE, por alegações de 24 de julho de 2026, delimitou a sua intervenção aos pontos 1, 2, 5 e 6 da impugnação, por serem os únicos que respeitam diretamente à sua atuação. Reconheceu expressamente que os Termos de Referência estabeleciam a apresentação da proposta em suporte papel, sustentando, porém, que se limitou a utilizar o meio aceite pela Entidade Adjudicante no decurso da tramitação, ao abrigo dos deveres de cooperação e boa-fé procedimental (artigo 58.º do Código do Procedimento Administrativo) e da preferência legal pela utilização de meios eletrónicos na instrução dos procedimentos administrativos (artigo 59.º do mesmo Código), reconhecendo embora que esta última norma não dispensa o cumprimento das regras específicas de cada procedimento. Acrescentou que a Recorrente não demonstrou qualquer prejuízo efetivo decorrente do meio utilizado.
7. Na mesma peça, a SCIENCE suscitou questão relativa à composição da equipa técnica da Recorrente, denunciando que dela consta o Dr. Orlando Santos Monteiro, que, segundo alega, retomou funções no INE e integra atualmente o respetivo quadro de pessoal, o qual se encontra sujeito a regime de dedicação exclusiva por força do artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do INE, aprovado pela Portaria n.º 11/2021, de 2 de fevereiro; e o Dr. Adilson Silva, antigo Diretor do Departamento de Estatísticas Demográficas e Sociais do INE, cujo anterior exercício de funções dirigentes, sem configurar, no entendimento da própria SCIENCE, impedimento legal, deveria ser apreciado à luz dos princípios da imparcialidade, da transparência e da prevenção de conflitos de interesses.
8. Cumpre apreciar e decidir.

II. FACTOS RELEVANTES

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

Com relevo para a decisão, e com base nos documentos que instruem o processo administrativo remetido à CRC, consideram-se assentes os seguintes factos:

- a) Por Proposta de Procedimento Concursal n.º 06/UGA/2026, aprovada em reunião do Conselho Diretivo do INE de 24 de abril de 2026, foi autorizada a abertura de procedimento de contratação de serviços de consultoria, sem prévia qualificação, ao abrigo do artigo 155.º do CCP, com preço base de 3.500.000\$00 CVE, isento de IVA.
- b) Pela Deliberação n.º 28/2026, de 24 de abril, o Conselho Diretivo do INE constituiu o Júri do procedimento, integrado por Emanuel da Veiga Lopes Sena Ribeiro (Presidente), Adilson dos Santos Andrade Varela (1.º Vogal) e Elga Cristina Freire Tavares Fortes (2.ª Vogal).
- c) Foram convidadas sete firmas de consultoria a apresentar proposta, conforme consta do ponto 1 do Relatório Preliminar. A concorrente SCIENCE não figurava na lista de entidades convidadas constante da carta-convite conhecida da Recorrente, tendo o INE invocado, primeiro, a existência de "lapso" e, depois, em sede de resposta à reclamação, o "aditamento de concorrentes elegíveis" ao abrigo das prerrogativas da UGA-INE.
- d) Os Termos de Referência fixaram como prazo-limite para apresentação das propostas o dia 19 de maio de 2026, às 12h30, mediante entrega direta na sede do INE ou remessa por correio registado, e designaram o ato público de abertura para o mesmo dia 19 de maio de 2026, às 14h00.
- e) Os Termos de Referência determinaram que os documentos da proposta técnica e os documentos da proposta financeira fossem encerrados em envelopes opacos, fechados e lacrados, separados e integrados num invólucro exterior, cominando expressamente o incumprimento da forma de apresentação com a exclusão da proposta.
- f) O critério de adjudicação é o da seleção baseada na qualidade e no preço, com ponderação de 70% para a qualidade técnica e 30% para o preço,

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

desdobrando-se a qualidade nos subfatores *"qualificações técnicas e académicas"*, *"experiência profissional na área"*, *"experiência profissional em trabalhos semelhantes"* e *"qualidade da metodologia proposta"*, contendo o Anexo III dos Termos de Referência a respetiva grelha de avaliação, com pontuação máxima de 100 pontos e escalas específicas por subfator.

- g) O dia 19 de maio de 2026 correspondeu a feriado municipal, encontrando-se os serviços do INE encerrados, sendo o horário normal de funcionamento até às 16h00.
- h) De acordo com a Ata n.º 1 e com os Relatórios Preliminar e Final, a proposta da SCIENCE foi registada como recebida em 19 de maio de 2026, às 17h00, e a proposta da Mundi Consulting em 20 de maio de 2026, às 12h09.
- i) O ato público de abertura das propostas não se realizou em 19 de maio de 2026, mas apenas em 21 de maio de 2026 – às 14h12, segundo a Ata n.º 1; às 14h10, segundo os Relatórios Preliminar e Final. Não consta do processo deliberação de alteração da data ou hora do ato público, convocatória, comunicação aos concorrentes, nem lista de presenças.
- j) A Ata n.º 1 regista que, *"estando presentes os dois vogais do Júri, o Presidente declarou aberta a sessão pública de abertura das propostas"*, não fazendo qualquer referência à presença de representantes dos concorrentes nem ao registo de reclamações ou protestos.
- k) A Ata n.º 1 documenta que, no ato público de 21 de maio de 2026, o Júri procedeu à abertura dos sobrescritos e registou de imediato os montantes das propostas financeiras de ambas as concorrentes: 3.300.000 ECV (SCIENCE) e 3.442.324 ECV (Mundi Consulting), ambos sem IVA.
- l) A avaliação técnica das propostas só teve lugar na reunião do Júri de 22 de maio de 2026, documentada na Ata n.º 2, isto é, em momento posterior àquele em que o Júri tomou conhecimento dos preços de ambas as concorrentes.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

- m) A Ata n.º 2 e o Relatório Preliminar afirmam que a proposta da Mundi Consulting *"apresenta um valor superior ao montante orçamentado para o procedimento"*, quando o valor proposto (3.442.324 CVE) é inferior ao preço base (3.500.000 CVE). O erro foi reconhecido e corrigido no Relatório Final, que passou a considerar aquele valor *"compatível com o orçamento previsto"*, mantendo, porém, inalterada a conclusão comparativa.
- n) Nem a Ata n.º 2, nem o Relatório Preliminar, nem o Relatório Final contém qualquer pontuação atribuída às concorrentes, seja por fator, seja por subfator, nem fichas individuais de avaliação dos membros do Júri, nem a aplicação da fórmula de ponderação 70%/30%, nem a classificação final de cada proposta. A fundamentação da ordenação esgota-se na afirmação de que a proposta da SCIENCE *"apresenta vantagens em termos financeiros e evidencia maior experiência"*.
- o) Notificada a Recorrente do Relatório Preliminar em 08 de junho de 2026, com prazo de 5 (cinco) dias úteis para pronúncia em audiência prévia fixado pela própria UGA-INE ao abrigo do artigo 129.º, n.º 3, do CCP, a Mundi Consulting apresentou reclamação em 10 de junho de 2026, na sequência da consulta presencial ao processo realizada nesse mesmo dia.
- p) Em resposta à reclamação, integrada no Relatório Final comunicado em 07 de julho de 2026, o Júri afirmou que *"todas as propostas admitidas e avaliadas seguiram escrupulosamente os procedimentos exigidos nos Termos de Referência"*, tendo a abertura ocorrido *"com a devida verificação de conformidade física e integridade dos invólucros exigidos"*, e que o Relatório Preliminar *"reflete a ponderação coletiva e fundamentada do Júri, aplicando os fatores e subfactores estabelecidos na cláusula 11.ª dos Termos de Referência"*, mantendo integralmente a ordenação e as conclusões anteriores.
- q) Em sentido divergente do afirmado no Relatório Final, a Entidade Adjudicante veio, na contestação apresentada perante esta Comissão,

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

admitir que a proposta da SCIENCE foi apresentada por meio diverso do previsto nos Termos de Referência, justificando a sua admissão com a circunstância de a concorrente não ter sede em Cabo Verde e com o princípio do favor do procedimento (artigo 18.º do CCP).

- r) A própria SCIENCE reconheceu, nas suas alegações, que os Termos de Referência impunham a apresentação da proposta em suporte papel e que a sua proposta foi apresentada por correio eletrónico, invocando a aceitação desse meio pela Entidade Adjudicante e os artigos 58.º e 59.º do Código do Procedimento Administrativo.
- s) A SCIENCE denunciou nos autos que a equipa técnica da Recorrente integra o Dr. Orlando Santos Monteiro, que alegadamente pertence ao quadro de pessoal do INE em regime de dedicação exclusiva (artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do INE, aprovado pela Portaria n.º 11/2021, de 2 de fevereiro), e o Dr. Adilson Silva, que exerceu funções de Diretor do Departamento de Estatísticas Demográficas e Sociais do INE entre 2022 e 2025.
- t) Não consta do processo administrativo remetido à CRC qualquer Declaração de Inexistência de Impedimentos, nem qualquer diligência do Júri destinada a verificar a existência de situações de impedimento relativamente a qualquer das concorrentes ou aos membros das respetivas equipas técnicas.
- u) Também não constam do processo: prova documental do convite dirigido à SCIENCE (data, hora, meio, documentos remetidos e prazo concedido); registo oficial de entrada das propostas; comprovativos de receção e cadeia de custódia dos invólucros; lista de presenças do ato público; e qualquer ato formal de alteração do prazo de entrega das propostas ou da data do ato público.

III. QUESTÕES A DECIDIR

Delimitado o objeto do recurso pelas alegações das partes, cumpre decidir as seguintes questões:

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

1. Da exceção de intempestividade e de preclusão do direito de reclamar e de recorrer, invocada pela Entidade Adjudicante;
2. Da legalidade da admissão da proposta da SCIENCE, apresentada por correio eletrónico, e do alcance do princípio do favor do procedimento (artigo 18.º do CCP) face às regras imperativas de apresentação das propostas em procedimentos de seleção baseada na qualidade e no preço (artigo 162.º, n.ºs 5 e 6, do CCP);
3. Da tempestividade das propostas e da regularidade da alteração do prazo de entrega em razão do feriado municipal;
4. Da regularidade do ato público de abertura das propostas, realizado em data e hora diversas das fixadas nas peças do procedimento;
5. Da regularidade do convite dirigido à concorrente SCIENCE;
6. Da suficiência da fundamentação do Relatório Preliminar e do Relatório Final, à luz do artigo 163.º, n.º 2, do CCP, e do erro material relativo à proposta financeira da Recorrente;
7. Da apreciação oficiosa de eventuais impedimentos relativos à equipa técnica da Recorrente, nos termos do artigo 70.º do CCP;
8. Das consequências jurídicas dos vícios apurados.

IV. ANÁLISE E FUNDAMENTAÇÃO

A. Da exceção de intempestividade e de preclusão

A Entidade Adjudicante sustenta, em sede de exceção, que a Recorrente viu precluído o seu direito de recorrer das irregularidades ocorridas no Ato Público e da admissibilidade da proposta da SCIENCE, por não ter apresentado protesto na ata do referido ato e por não ter recorrido de forma autónoma após tomar conhecimento de tais factos.

Cumprе apreciar.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

O artigo 184.º do Código da Contratação Pública (CCP) estabelece um regime específico e prazos curtos de reação para a reclamação e impugnação dos atos praticados durante o ato público, visando salvaguardar a estabilidade procedimental e a segurança jurídica do procedimento.

Resulta dos autos que a Recorrente Mundi Consulting teve acesso integral ao processo administrativo no dia 10 de junho de 2026.

Nessa data, conforme declaração expressa na sua reclamação, tomou conhecimento de que a proposta da SCIENCE tinha sido submetida por correio eletrónico e de que o ato público tinha ocorrido em data diversa sem convocatória formal. Tais matérias foram, inclusive, objeto da reclamação apresentada ao Júri em sede de audiência prévia nessa mesma fase.

Tratando-se de atos procedimentais autónomos e anteriormente conhecidos pela Recorrente, as alegadas ilegalidades relativas à admissão da proposta da SCIENCE, ao modo de submissão por e-mail e à regularidade formal das operações do ato público deveriam ter sido objeto de impugnação autónoma e tempestiva ao abrigo do artigo 184.º do CCP. Diferir o seu conhecimento para o recurso do Relatório Final de Avaliação configuraria a aceitação de um precedente inaceitável, permitindo aos concorrentes aguardar estrategicamente pelo desfecho do concurso antes de suscitarem vícios ocorridos em fases anteriores do certame.

Por conseguinte, e no tocante à impossibilidade de reabertura de prazos já precluídos, esta Comissão considera que:

- a) Procede a exceção de preclusão relativamente aos fundamentos assentes no modo de submissão da proposta da SCIENCE por e-mail, na regularidade formal do ato público e na pretensão de exclusão imediata da

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

contrainteressada com base nesses vícios, os quais se consideram precludidos e extemporâneos por força do artigo 184.º do CCP;

- b) Improcede a exceção de preclusão apenas no que tange ao vício de falta de fundamentação da avaliação contida no Relatório Final de Avaliação. Sendo o Relatório Final o ato definitivo e lesivo que culmina o procedimento de avaliação, a sua impugnação tempestiva no prazo de 10 dias úteis após a sua notificação (artigo 184.º, n.º 3 do CCP) é integralmente admissível.

B. Do modo de apresentação da proposta da SCIENCE e do princípio do favor do procedimento

A Recorrente invoca que a proposta da SCIENCE deveria ter sido excluída por ter sido remetida por correio eletrónico, em infração ao artigo 162.º, n.º 5 do CCP.

A Entidade Adjudicante e a contrainteressada admitem o facto, justificando-o com o princípio do favor do procedimento devido à sede estrangeira da empresa.

Não obstante a manifesta gravidade que a quebra de sigilo e a ausência de envelopes separados representam num concurso de consultoria sob o critério de qualidade e preço (artigo 162.º, n.ºs 5 e 6 do CCP), a preclusão decorrente da falta de impugnação atempada impede esta Comissão de decretar, nesta fase, a exclusão da proposta da SCIENCE com base em tais fundamentos.

Com efeito, operada a preclusão do direito de arguir tais vícios formais por via de recurso administrativo, e em respeito pelos princípios da

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

segurança jurídica e da estabilidade dos atos procedimentais, os fundamentos de recurso conexos com o modo de submissão por e-mail e com as formalidades físicas do ato público do dia 21 de maio de 2026 têm de ser rejeitados por extemporaneidade.

Subsiste, todavia, o vício material da falta absoluta de fundamentação da avaliação (artigo 163.º, n.º 2 do CCP), o qual, por afetar diretamente o Relatório Final impugnado, dita a sua necessária anulação e a consequente reavaliação técnica de ambas as propostas

C. Da tempestividade das propostas e do feriado municipal de 19 de maio de 2026

1. As peças fixaram o termo do prazo de entrega em 19 de maio de 2026, às 12h30. Está assente que esse dia foi feriado municipal e que os serviços do INE estiveram encerrados. A transferência do termo do prazo para o primeiro dia útil seguinte, quando o termo ocorre em dia não útil, constitui solução conforme às regras gerais de contagem de prazos do Código do Procedimento Administrativo, aplicáveis subsidiariamente. É este – e não o do artigo 162.º – o domínio próprio de aplicação do princípio do favor do procedimento: aqui existe efetivamente dúvida interpretativa e a solução conservatória é legítima. Nessa medida, a admissão da proposta da Mundi Consulting, entregue em 20 de maio de 2026, às 12h09, não merece censura.
2. Subsiste, porém, uma incoerência que o processo não esclarece: a proposta da SCIENCE está registada como recebida em 19 de maio de 2026, às 17h00, ou seja, num dia em que os serviços não funcionaram e após o termo do horário normal de expediente (16h00). Não consta dos autos o registo oficial de entrada, a identificação do serviço ou funcionário recetor, nem

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

qualquer comprovativo de receção que permita aferir o momento jurídico da apresentação.

3. No que concerne à submissão da proposta via correio eletrónico, importa afastar o argumento do INE que tenta legitimar esta via pelo facto de a SCIENCE ter sede no Brasil, invocando o Princípio do Favor do Procedimento (cf. art. 18.º do CCP). O princípio do favor do procedimento impõe a manutenção do procedimento apenas em caso de dúvida insanável na interpretação da lei.
4. Ora, não há qualquer dúvida na lei, pois o artigo 162.º, n.º 5 do CCP determina imperativamente que as propostas técnica e financeira devem ser apresentadas em envelopes fechados e separados.
5. A circunstância de a concorrente ser estrangeira não a exime do cumprimento desta norma procedimental imperativa. A submissão por e-mail quebra de forma irremediável o artigo 162.º, n.º 6 do CCP (o júri não deve ter acesso ao preço antes de avaliar a qualidade), conduzindo obrigatoriamente à exclusão da proposta ao abrigo do artigo 98.º, n.º 1, alínea i) do CCP, não podendo o art. 18.º ser invocado *contra legem*.
6. Determinada, como se determina, a exclusão da proposta da SCIENCE por vício de forma de apresentação, a apreciação autónoma da sua tempestividade perde utilidade prática. Impõe-se, contudo, que a Entidade Adjudicante faça constar do processo administrativo os elementos comprovativos da receção de todas as propostas e o ato formal de que resulte a alteração do termo do prazo, em cumprimento do dever de documentação do procedimento.

D. Da irregularidade do ato público

1. O ato público de abertura das propostas destina-se a assegurar a publicidade e o controlo, pelos interessados, da tempestividade e das formalidades de apresentação, devendo realizar-se no local, dia e hora designados nas peças. No caso, foi designado para 19 de maio de 2026, às

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

14h00, e realizou-se em 21 de maio de 2026 – havendo, ainda, divergência entre a Ata n.º 1 (14h12) e os Relatórios (14h10) quanto à hora.

2. A alteração da data do ato público não é, em abstrato, ilegal – desde logo porque a transferência do termo do prazo de entrega a tornava necessária. É ilegal, porém, a forma como foi operada: sem deliberação formal, sem convocatória, sem comunicação aos concorrentes e sem lista de presenças. O resultado é um ato público que não cumpriu a sua função de garantia e do qual, por isso, não pode extrair-se qualquer efeito preclusivo desfavorável aos concorrentes, como já se concluiu em A.

E. Da regularidade do convite dirigido à SCIENCE

1. Tratando-se de concurso sem prévia qualificação, ao abrigo do artigo 155.º do CCP, compete à Entidade Adjudicante identificar e convidar os operadores económicos que reúnam condições para participar. O aditamento de uma entidade à lista de convidados não é, em si mesmo, ilegal, desde que devidamente documentado e desde que ao convidado sejam facultados os mesmos elementos, nas mesmas condições e com o mesmo prazo que aos demais.
2. Assiste razão à SCIENCE quando alega que não teve intervenção na definição da lista de entidades convidadas e que nenhum comportamento irregular lhe é imputável nesta matéria. Improcede, pois, este fundamento do recurso enquanto imputação à contrainteressada.
3. Subsiste, todavia, uma deficiência instrutória que cabe à Entidade Adjudicante suprir: o processo remetido à CRC não contém prova documental do convite dirigido à SCIENCE – data, hora, meio utilizado, documentos remetidos e prazo concedido. A explicação sucessivamente oferecida (“lapso”, primeiro, “aditamento de concorrentes elegíveis”, depois) não substitui a prova documental. Determina-se, por isso, a junção desses elementos ao processo.

F. Da falta de fundamentação da avaliação e do erro material sobre a proposta financeira da Recorrente

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

1. Este é, a par do vício analisado em IV.2, o fundamento mais grave do recurso – e é manifestamente procedente.
2. O artigo 163.º, n.º 2, do CCP estabelece o método vinculado de avaliação da qualidade nos procedimentos de seleção baseada na qualidade e no preço, dispondo que cada critério é qualificado conforme uma escala de um a cem e depois se pondera cada qualificação. Não se trata de recomendação metodológica, mas de imposição legal: a avaliação da qualidade tem de traduzir-se numa expressão numérica por critério, sobre a qual incide a ponderação previamente fixada. As peças do procedimento concretizaram essa exigência, fixando a ponderação de 70% para a qualidade e 30% para o preço, desdobrando a qualidade em quatro subfatores e integrando, no Anexo III, a respetiva grelha de avaliação, com pontuação máxima de 100 pontos e escalas específicas.
3. Percorridos a Ata n.º 2, o Relatório Preliminar e o Relatório Final, não se encontra uma única pontuação. Não há qualificação de nenhum critério na escala de um a cem; não há ponderação; não há classificação técnica de qualquer das concorrentes; não há nota final; não há fichas individuais dos membros do Júri; não há aplicação da fórmula qualidade/preço; não há demonstração do cumprimento de eventual pontuação técnica mínima. A ordenação das propostas assenta, na sua totalidade, na proposição conclusiva de que a SCIENCE *“apresenta vantagens em termos financeiros e evidencia maior experiência”*.
4. Uma afirmação desta natureza não é fundamentação. A omissão da tradução aritmética imposta pelo artigo 163.º, n.º 2, inviabiliza estruturalmente a justificação da conclusão de *“maior experiência”*: sem saber que pontuação foi atribuída a cada concorrente em cada subfator, é impossível determinar se a diferença de classificação decorre da experiência, da metodologia, das qualificações académicas ou de nenhuma delas; é impossível verificar se a ponderação de 70%/30% foi efetivamente aplicada; e é impossível ao

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

concorrente preterido exercer o contraditório e a esta Comissão exercer o controlo da legalidade. Fundamentação obscura, contraditória ou insuficiente, que não permita reconstituir o iter decisório, equivale, para todos os efeitos, a falta de fundamentação.

5. A resposta dada pelo Júri em sede de audiência prévia – segundo a qual o Relatório Preliminar “*reflete a ponderação coletiva e fundamentada do Júri, aplicando os fatores e subfactores estabelecidos na cláusula 11.ª dos Termos de Referência*”, não supre a omissão, limita-se a afirmar que a fundamentação existe, sem a exteriorizar. A fundamentação do ato administrativo tem de ser expressa e contemporânea, não podendo ser substituída pela alegação da sua existência nem por explicitação ulterior.
6. A esta omissão acresce a inversão sequencial já apurada em IV.2: tendo o Júri tomado conhecimento dos preços de ambas as concorrentes em 21 de maio, antes de avaliar a qualidade em 22 de maio, ficou definitivamente comprometida a garantia de formação não contaminada do juízo técnico. Ainda que o Júri viesse agora a reduzir a escrito uma grelha de pontuações, esta seria construída a posteriori, sobre um juízo já formado com conhecimento do preço – o que confirma a impossibilidade de aproveitamento da avaliação realizada.
7. Quanto ao erro material relativo à proposta financeira da Recorrente, está documentado que a Ata n.º 2 e o Relatório Preliminar afirmaram que o valor proposto pela Mundi Consulting era “*superior ao montante orçamentado*”, quando 3.442.324 CVE é inferior ao preço base de 3.500.000 CVE. Toma-se nota de que o Relatório Final corrigiu a afirmação. Sublinha-se, porém, que a correção não foi acompanhada de qualquer reponderação: manteve-se, inalterada, a mesma conclusão comparativa que havia sido formada sob o erro. Uma premissa errada foi eliminada sem que a conclusão que nela assentava fosse reexaminada – o que constitui, em si, indício de que a ordenação não resultou de um exercício avaliativo estruturado.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

G. Da apreciação oficiosa de impedimentos quanto à equipa técnica da Recorrente (artigo 70.º do CCP)

1. A contrainteressada SCIENCE suscitou nos autos que a equipa técnica da Recorrente integra o Dr. Orlando Santos Monteiro, alegadamente pertencente ao quadro de pessoal do INE em regime de dedicação exclusiva (artigo 9.º do Estatuto do Pessoal do INE, aprovado pela Portaria n.º 11/2021, de 2 de fevereiro), e o Dr. Adilson Silva, antigo Diretor do Departamento de Estatísticas Demográficas e Sociais do INE entre 2022 e 2025.
2. Esta Comissão não dispõe dos elementos de facto necessários para decidir a questão – designadamente da situação funcional atual do primeiro dos referidos especialistas – nem lhe compete substituir-se ao Júri na instrução do procedimento. Mas há um ponto que deve ficar assente e que é independente da posição das partes: **uma vez suscitada a questão, o Júri fica vinculado ao dever de a apreciar oficiosamente.**
3. Os impedimentos previstos no **artigo 70.º do CCP** – designadamente os que resultam da participação, direta ou indireta, na preparação do procedimento, ou da existência de ligações especiais com a entidade adjudicante suscetíveis de gerar vantagem indevida ou de comprometer a imparcialidade – não estão na disponibilidade das partes. Não dependem de arguição pelo concorrente contrário, não precludem e devem ser verificados pelo Júri em momento anterior à adjudicação, sob pena de vício autónomo do ato adjudicatório. A verificação da inexistência de impedimentos é condição de validade da adjudicação.
4. Impõe-se, por isso, que o Júri promova, quanto à Recorrente, as seguintes diligências: (i) apurar se algum membro da sua equipa técnica participou, direta ou indiretamente, na preparação do procedimento, na elaboração dos Termos de Referência, na fixação do preço base ou na definição da lista de entidades a convidar; (ii) apurar a situação funcional atual do Dr. Orlando Santos Monteiro perante o INE e, verificando-se vínculo em

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

efetividade de funções, a compatibilidade da sua participação com o regime de dedicação exclusiva e com as normas aplicáveis em matéria de incompatibilidades e de acumulação de funções; e (iii) exigir do concorrente a Declaração de Inexistência de Impedimentos (Anexo IV das peças do procedimento), devidamente subscrita, na qual se confirme que os seus representantes, titulares dos órgãos sociais, trabalhadores e demais membros da equipa proposta não se encontram em nenhuma das situações previstas no artigo 70.º do CCP.

5. Quanto ao Dr. Adilson Silva, e acompanhando aliás a posição expressa pela própria SCIENCE, deixa-se consignado que o anterior exercício de funções dirigentes numa entidade pública, já cessado, não constitui, por si só, impedimento legal. Só releva se, e na medida em que, se demonstre participação na preparação deste concreto procedimento ou acesso a informação privilegiada com aptidão para gerar vantagem competitiva. A apreciação deve ser concreta, documentada e fundamentada – e não presuntiva –, sob pena de se converter o regime de impedimentos numa restrição indevida da concorrência e do direito ao trabalho, penalizando, sem base legal, a experiência adquirida no setor público.
6. Sublinha-se, por fim, que a total ausência, no processo administrativo, de qualquer Declaração de Inexistência de Impedimentos ou de qualquer diligência do Júri nesta matéria – relativamente a qualquer das concorrentes – constitui, ela própria, uma omissão que deve ser suprida antes de nova proposta de adjudicação.

H. Das consequências jurídicas

1. Os vícios apurados são de natureza e gravidade distintas, mas convergem num ponto: nenhum deles é sanável por simples correção formal do Relatório Final.
2. A admissão e avaliação de uma proposta que devia ter sido excluída por vício de forma de apresentação (artigos 162.º, n.º 5, e 98.º, n.º 1, alínea

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

- i), do CCP), a inversão da sequência avaliativa imposta pelo artigo 162.º, n.º 6, e a falta de fundamentação da avaliação da qualidade, em violação do artigo 163.º, n.º 2, afetam o Relatório Preliminar e, por dependência, o Relatório Final e a proposta de adjudicação nele contida, determinando a sua anulação.
3. A anulação não implica, porém, a anulação de todo o procedimento. Os atos anteriores à fase de avaliação – decisão de contratar, aprovação das peças, constituição do Júri e apresentação das propostas – não são atingidos pelos vícios apurados, sendo aproveitáveis, o que impõe, em obediência ao princípio da conservação dos atos e ao próprio artigo 18.º do CCP (agora sim, no seu domínio próprio), a repetição apenas dos atos viciados e subsequentes.
4. Excluída a proposta da SCIENCE, subsiste no procedimento uma única proposta, a da Recorrente. Esta Comissão não se substitui ao Júri no juízo técnico que lhe cabe: o que se determina é que a avaliação seja efetivamente realizada, com observância do método legal, e não que tenha um resultado determinado. Deve, pois, o Júri elaborar novo relatório preliminar, no qual (i) qualifique cada critério de qualidade na escala de um a cem, nos termos do artigo 163.º, n.º 2, do CCP e da grelha do Anexo III das peças; (ii) aplique a ponderação de 70%/30%; (iii) verifique o cumprimento de eventual pontuação técnica mínima exigida; e (iv) exteriorize por escrito a fundamentação de cada pontuação atribuída.
5. Esta reavaliação fica condicionada à prévia verificação oficiosa e rigorosa da inexistência de impedimentos, nos termos do artigo 70.º do CCP e do ponto IV.7 supra. Caso dessa verificação resulte a existência de impedimento não sanável, ou caso a proposta não satisfaça as exigências técnicas mínimas fixadas nas peças, deve o Júri propor fundamentadamente a não adjudicação, com as consequências legais daí decorrentes, incluindo

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

o eventual relançamento do procedimento em condições de legalidade, igualdade e concorrência efetiva.

6. O novo relatório preliminar deve ser notificado a todos os interessados, com audiência prévia nos termos do artigo 129.º do CCP, mantendo-se a suspensão da eficácia decretada no despacho liminar até integral execução da presente deliberação.

V. CONCLUSÕES

1. O recurso é tempestivo quanto à impugnação do dever de fundamentação do Relatório Final de Avaliação (artigo 184.º, n.º 3 do CCP), mas revela-se extemporâneo quanto aos vícios de admissão de proposta e regularidade do ato público, por ter operado a preclusão desses atos procedimentais autónomos.
2. Procede a exceção de preclusão e extemporaneidade invocada pela Entidade Adjudicante quanto aos fundamentos relativos ao envio da proposta da SCIENCE por correio eletrónico, à regularidade do ato público de 21 de maio de 2026 e à exclusão da proposta da contrainteressada com base no artigo 162.º do CCP.
3. O Relatório Preliminar e o Relatório Final não contêm qualquer pontuação discriminada por critério ou subfator, nem a tradução aritmética exigida pelo artigo 163.º, n.º 2 do CCP, o que impede a reconstituição lógica do juízo de avaliação e consubstancia falta de fundamentação legal.
4. Verificada a violação do dever de fundamentação previsto nos artigos 124.º, 129.º e 163.º do CCP, impõe-se a parcial procedência do recurso com a consequente anulação dos referidos relatórios e a determinação de renovação da avaliação das propostas.

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

5. Mantém-se a necessidade de o Júri promover oficiosamente, em sede de reavaliação, a verificação da inexistência de impedimentos e incompatibilidades na equipa técnica da Recorrente, ao abrigo do artigo 70.º do CCP.
6. A proposta da SCIENCE deve ser excluída, ao abrigo do artigo 98.º, n.º 1, alínea i), do CCP e da cominação expressa das peças do procedimento, sem que daí decorra qualquer censura à conduta da concorrente, que atuou de boa-fé e em conformidade com o meio aceite pela Entidade Adjudicante.
7. O ato público realizou-se em data e hora diversas das designadas, sem deliberação formal de alteração, convocatória, comunicação aos concorrentes ou lista de presenças, em violação do dever de publicidade e de documentação do procedimento.
8. O Relatório Preliminar e o Relatório Final não contêm qualquer pontuação por critério ou subfator, nem aplicação da ponderação de 70%/30%, nem classificação final das propostas, em violação do artigo 163.º, n.º 2, do CCP, que impõe a qualificação de cada critério numa escala de um a cem e a subsequente ponderação; a omissão desta tradução aritmética inviabiliza a justificação da conclusão de "*maior experiência*" e equivale a falta de fundamentação.
9. O erro material quanto à proposta financeira da Recorrente, embora corrigido no Relatório Final, não foi acompanhado de qualquer reponderação da conclusão comparativa que sobre ele assentava.
10. Suscitada a questão dos impedimentos relativos à equipa técnica da Recorrente, o Júri fica vinculado a apreciá-la oficiosamente, nos termos do artigo 70.º do CCP, devendo exigir a subscrição da Declaração de Inexistência de Impedimentos (Anexo IV) e apurar, em concreto, a situação funcional do Dr. Orlando Santos Monteiro; o anterior exercício de funções

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

dirigentes pelo Dr. Adilson Silva, já cessado, não constitui, por si só, impedimento legal.

11. Os vícios apurados determinam a anulação do Relatório Preliminar, do Relatório Final e da proposta de adjudicação, aproveitando-se os atos anteriores à fase de avaliação.

VI. DELIBERAÇÃO

Nestes termos, e pelos fundamentos expostos, ao abrigo dos artigos 181.º e seguintes do Código da Contratação Pública e do Estatuto da Comissão de Resolução de Conflitos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 28/2021, delibera a Comissão de Resolução de Conflitos:

- a) Julgar Procedente a exceção de preclusão e extemporaneidade deduzida pela Entidade Adjudicante quanto aos fundamentos respeitantes ao modo de submissão por e-mail da proposta da SCIENCE, à regularidade formal das operações do ato público de 21 de maio de 2026 e à consequente exclusão da contrainteressada com base nesses fundamentos;
- b) Julgar Parcialmente Procedente o recurso interposto pela Mundi Consulting, Lda., apenas e tão-somente quanto à violação do dever de fundamentação da avaliação das propostas previsto no artigo 163.º, n.º 2 do CCP;
- c) Anular o Relatório Preliminar de Avaliação das Propostas, o Relatório Final de Avaliação das Propostas e a proposta de adjudicação à concorrente SCIENCE, por violação dos artigos 98.º, n.º 1, alínea i), 162.º, n.ºs 5 e 6, e 163.º, n.º 2, do Código da Contratação Pública, e por falta de fundamentação;
- d) Determinar a devolução do processo ao Júri do Procedimento do INE, para que proceda à elaboração de novo relatório preliminar, devendo realizar a efetiva avaliação técnica e ponderação de ambas as propostas concorrentes (Mundi Consulting e SCIENCE), com recurso à aplicação estrita da grelha de fatores e subfatores contida no Anexo III dos Termos de Referência,

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO

COMISSÃO DE RESOLUÇÃO DE CONFLITOS

qualificando cada critério na escala de um a cem e fundamentando por escrito e de forma expressa a pontuação de cada proposta, em obediência ao artigo 163.º, n.º 2 do CCP;

- e) Condicionar a reavaliação referida na alínea anterior à prévia, rigorosa e oficiosa averiguação pelo Júri da inexistência de impedimentos previstos no artigo 70.º do CCP relativamente à equipa técnica proposta pela Mundi Consulting (designadamente o Dr. Orlando Santos Monteiro e o Dr. Adilson Silva), exigindo-se a respetiva Declaração de Inexistência de Impedimentos devidamente instruída;
- f) Manter a suspensão da eficácia do ato de adjudicação e da celebração do contrato até à integral e regular execução da presente deliberação;

A Comissão de Resolução de Conflitos,

António Sérgio Veiga Monteiro

António Sérgio Veiga Monteiro

Relator

Vera Andrade

Adjunta

MODERNIZAÇÃO, TRANSPARÊNCIA, RACIONALIZAÇÃO