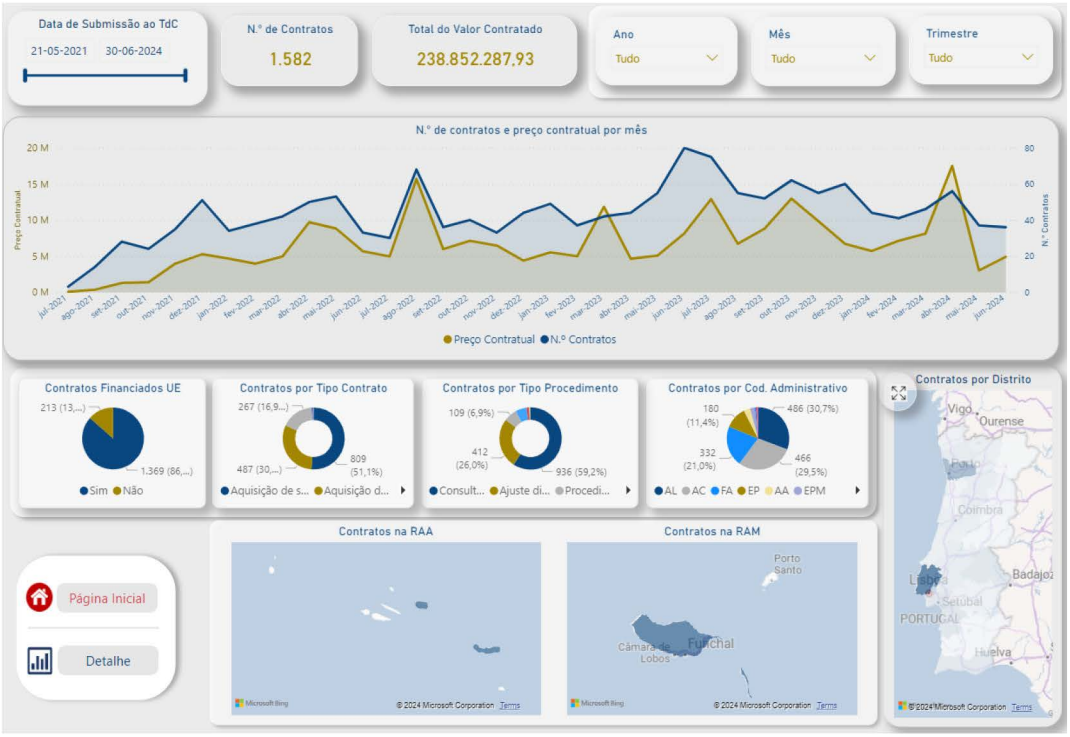
Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021

3.º RELATÓRIO

N.º 1/2024 – OAC/1.ª e 2.ª Secções e Secções Regionais dos Açores e Madeira

TRIBUNAL DE CONTAS

Processo n.º 1/2021 – OAC/PG



Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021

Setembro de 2024

ÍNDICE

SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES 1

A. ENQUADRAMENTO 9

B. CONTRATOS ABRANGIDOS PELAS MECP 14

B.1 CONTRATOS MECP COMUNICADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS 14
B.2 MODIFICAÇÕES A CONTRATOS MECP COMUNICADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS 22
B.3 CONTRATOS SUBMETIDOS A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA 22
B.4 MECP NO PORTAL BASE 23

C. CUMPRIMENTO DO DEVER DE COMUNICAÇÃO 27

C.1 IDENTIFICAÇÃO DE CONTRATOS NÃO COMUNICADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS 27
C.2 TEMPESTIVIDADE DA COMUNICAÇÃO DAS MECP 29
C.3 EFICÁCIA DOS CONTRATOS 31

D. FUNDAMENTO E OBJETO DAS MECP 38

E. PRESSUPOSTOS PARA A ADOÇÃO DAS MECP 43

E.1 REGIME ESPECIAL DE EMPREITADAS DE CONCEÇÃO-CONSTRUÇÃO 43

F. OBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS DAS MODIFICAÇÕES AOS CONTRATOS MECP 47

F.1 MODIFICAÇÕES OBJETIVAS AOS CONTRATOS MECP 47
F.2 PUBLICITAÇÃO DAS MODIFICAÇÕES OBJETIVAS AOS CONTRATOS MECP 54

G. OBSERVÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS E RESPETIVOS PRESSUPOSTOS 55

G.1 UTILIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS NÃO CONCORRENCIAIS 55
G.2 OBSERVÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS E RESPETIVOS PRESSUPOSTOS 57

H. MECP EM ÁREAS ESPECÍFICAS 62

H.1 EXECUÇÃO DE PROJETOS FINANCIADOS OU COFINANCIADOS POR FUNDOS EUROPEUS 62
H.2 CONTRATOS MECP RELATIVOS A OPERAÇÕES DO PRR 66

I. DESENVOLVIMENTO DOS PROCEDIMENTOS 71

I.1 FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES 71
I.2 CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE FINANCIAMENTO DA DESPESA 74
I.3 DECLARAÇÕES DE AUSÊNCIA DE IMPEDIMENTOS E CONFLITOS DE INTERESSES 75
I.4 SITUAÇÃO CONTRIBUTIVA NÃO REGULARIZADA 78
I.5 REDUÇÃO DOS CONTRATOS A ESCRITO 78

J. ADJUDICAÇÃO 79

J.1 PERFIL DOS ADJUDICATÁRIOS 79
J.2 ADJUDICAÇÕES SUCESSIVAS AOS MESMOS ADJUDICATÁRIOS 81
J.3 ADJUDICATÁRIOS RELACIONADOS ENTRE SI 91

K. EXECUÇÃO CONTRATUAL 95

K.1 PRESTAÇÃO DE CAUÇÃO 95

L. TRANSPARÊNCIA DAS MECP 97
PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO 103
DECISÃO 104
ANEXO 107

ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO N.º 1 – TOTAL DOS CONTRATOS E MONTANTE COMUNICADOS POR MÊS 15
QUADRO N.º 2 – CLASSIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA 17
QUADRO N.º 3 (A) – PREÇO CONTRATUAL ESTRATIFICADO - UNIVERSO DOS CONTRATOS 18
QUADRO N.º 3 (B) – PREÇO CONTRATUAL ESTRATIFICADO - UNIVERSO DOS CONTRATOS POR ANO/SEMESTRE 18
QUADRO N.º 4 (A) – TIPO DE CONTRATO (ACUMULADO) 19
QUADRO N.º 4 (B) – TIPO DE CONTRATO (POR ANO/SEMESTRE) 19
QUADRO N.º 5– PRAZO DE EXECUÇÃO (EM DIAS) ESTRATIFICADO - UNIVERSO DOS CONTRATOS 20
QUADRO N.º 6 – LOCAL DE EXECUÇÃO 20
QUADRO N.º 7 – CONTRATOS RELATIVOS A MECP 22
QUADRO N.º 8 (A) – ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE EFEITOS DOS CONTRATOS (20.06.2021 A 30.06.2022) 31
QUADRO N.º 8 (B) – ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE EFEITOS DOS CONTRATOS (01.07.2022 A 30.06.2023) 32
QUADRO N.º 8 (C) – ANÁLISE DA PRODUÇÃO DE EFEITOS DOS CONTRATOS (20.06.2021 A 30.06.2023) 33
QUADRO N.º 9 – CONTRATOS EM QUE SE VERIFICOU TER OCORRIDO EXECUÇÃO FINANCEIRA ANTERIOR À COMUNICAÇÃO 34
QUADRO N.º 10 – FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO (ACUMULADO) 39
QUADRO N.º 11 – REGIME ESPECIAL DE CONCEÇÃO-CONSTRUÇÃO - CONTRATOS MECP ANALISADOS 45
QUADRO N.º 12 (A) – MODIFICAÇÕES CONTRATUAIS A CONTRATOS MECP 48
QUADRO N.º 12 (B) – MODIFICAÇÕES CONTRATUAIS A CONTRATOS MECP 49
QUADRO N.º 12 (C) – MODIFICAÇÕES CONTRATUAIS A CONTRATOS MECP 50
QUADRO N.º 12 (D) – MODIFICAÇÕES CONTRATUAIS A CONTRATOS MECP 53
QUADRO N.º 13 – TIPO DE PROCEDIMENTO (ACUMULADO) 55
QUADRO N.º 14 – CONTRATOS MECP ANALISADOS 58
QUADRO N.º 15 (A) – CONTRATOS COM FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO SEM FF E/OU O DOCUMENTO DE FINANCIAMENTO EUROPEU 63
QUADRO N.º 15 (B) – CONTRATOS COM FINANCIAMENTO COMUNITÁRIO SEM FF E/OU O DOCUMENTO DE FINANCIAMENTO EUROPEU DESDE NOVEMBRO DE 2022 63
QUADRO N.º 16 (A) – FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO "EXECUÇÃO DE PROJETOS FINANCIADOS OU COFINANCIADOS POR FUNDOS EUROPEUS, INCLUINDO PRR (ARTIGOS 2.º E 6.º, N.º 1, IN FINE)" – TIPO DE PROCEDIMENTO 64
QUADRO N.º 16 (B) – FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO "EXECUÇÃO DE PROJETOS FINANCIADOS OU COFINANCIADOS POR FUNDOS EUROPEUS, INCLUINDO PRR (ARTIGOS 2.º E 6.º, N.º 1, IN FINE – TIPO DE PROCEDIMENTO POR ANOS/SEMESTRES 64
QUADRO N.º 16 (C) – FUNDAMENTAÇÃO DE DIREITO "EXECUÇÃO DE PROJETOS FINANCIADOS OU COFINANCIADOS POR FUNDOS EUROPEUS, INCLUINDO PRR (ARTIGOS 2.º E 6.º, N.º 1, IN FINE)" – TIPO DE PROCEDIMENTO EM CONTRATOS SUJEITOS A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA 65
QUADRO N.º 17 – CLASSIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA (CONTRATOS COM FINANCIAMENTO EUROPEU) 66
QUADRO N.º 18 – CONTRATOS MECP COM FINANCIAMENTO DO PRR SUBMETIDOS AO TDC 67
QUADRO N.º 19 – TIPO DE PROCEDIMENTO UTILIZADO NA ADJUDICAÇÃO DE CONTRATOS MECP FINANCIADOS PELO PRR 68
QUADRO N.º 20 – MECP FINANCIADAS PELO PRR- TIPO DE CONTRATO 69
QUADRO N.º 21 – MECP FINANCIADAS PELO PRR. CLASSIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA 69
QUADRO N.º 22 – DECLARAÇÕES SOBRE CONFLITOS DE INTERESSES EM FALTA 76
QUADRO N.º 23 – CONSULTA PRÉVIA E CONSULTA PRÉVIA SIMPLIFICADA 79
QUADRO N.º 24(A) – CASOS DE ADJUDICAÇÕES SUCESSIVAS AO MESMO ADJUDICATÁRIO EM PROCEDIMENTOS NÃO CONCORRENCIAIS (CONSULTAS PRÉVIAS SIMPLIFICADAS) 82
QUADRO N.º 24 (B) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE AO MESMO ADJUDICATÁRIO 84

QUADRO N.º 24 (C) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE AO MESMO ADJUDICATÁRIO EM PROCEDIMENTOS NÃO CONCORRENCIAIS 85
QUADRO N.º 24 (D) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE AO MESMO ADJUDICATÁRIO EM PROCEDIMENTOS NÃO CONCORRENCIAIS 85
QUADRO N.º 24 (E) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE AO MESMO ADJUDICATÁRIO EM PROCEDIMENTOS NÃO CONCORRENCIAIS 86
QUADRO N.º 24(F) – CASOS DE ADJUDICAÇÕES SUCESSIVAS AO MESMO ADJUDICATÁRIO EM PROCEDIMENTOS NÃO CONCORRENCIAIS (AJUSTE DIRETO) 87
QUADRO N.º 24 (G) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE AO MESMO ADJUDICATÁRIO EM PROCEDIMENTOS NÃO CONCORRENCIAIS 88
QUADRO N.º 25 (A) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE AO MESMO ADJUDICATÁRIO 89
(AJUSTE DIRETO SIMPLIFICADO) 89
QUADRO N.º 25 (B) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE AO MESMO ADJUDICATÁRIO 89
(AJUSTE DIRETO SIMPLIFICADO) 89
QUADRO N.º 26 (A) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE A ADJUDICATÁRIOS RELACIONADOS 91
(CONSULTA PRÉVIA SIMPLIFICADA) 91
QUADRO N.º 26 (B) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE A ADJUDICATÁRIOS RELACIONADOS 92
(CONSULTA PRÉVIA SIMPLIFICADA) 92
QUADRO N.º 26 (C) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE A ADJUDICATÁRIOS RELACIONADOS 92
(CONSULTA PRÉVIA SIMPLIFICADA) 92
QUADRO N.º 26 (D) – DETALHE DE CONTRATOS ADJUDICADOS POR ADJUDICANTE A ADJUDICATÁRIOS RELACIONADOS 93
(CONSULTA PRÉVIA SIMPLIFICADA E AJUSTE DIRETO SIMPLIFICADO) 93
QUADRO N.º 27 – PRESTAÇÃO DE CAUÇÃO 95
QUADRO N.º 28 (A) - MODIFICAÇÕES A CONTRATOS MECP 107
QUADRO N.º 28 (B) - MODIFICAÇÕES A CONTRATOS MECP 114
QUADRO N.º 29 - ATRASOS NA COMUNICAÇÃO DOS CONTRATOS MECP AO TDC 115

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO N.º 1 – NÚMERO DE CONTRATOS E PREÇO CONTRATUAL POR MÊS 16
GRÁFICO N.º 2 – VALORES ACUMULADOS POR DISTRITO 21
GRÁFICO N.º 3 – VALORES POR CONCELHO 21
GRÁFICO N.º 4 – VALORES ACUMULADOS RAA 21
GRÁFICO N.º 5 – VALORES ACUMULADOS RAM 21
GRÁFICO N.º 6 – TIPO DE PROCEDIMENTO (POR VALOR) 55
GRÁFICO N.º 7 – CLASSIFICAÇÃO ADMINISTRATIVA (CONTRATOS COM FINANCIAMENTO EUROPEU) 66

RELATORES

- Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes, juíza conselheira
- Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos, juiz conselheiro

FICHA TÉCNICA

Equipa técnica:

- Helena Cristina Silveira dos Santos, auditora coordenadora
- Maria da Conceição Dias de Carvalho Poiares Oliveira, auditora coordenadora
- Júlio Dias Ferreira de Matos, auditor

Secções Regionais:

- Alberto Miguel Faria Pestana, auditor coordenador
- Ana Cristina Bettencourt Medeiros, auditora coordenadora (até 31.01.2024)
- Carlos Filipe Brum Amaral Melo, auditor coordenador (desde 01.02.2024)

Sistemas e Tecnologias de Informação:

- João Carlos Pereira Cardoso, diretor de serviços
- Paulo Jorge Rodrigues de Almeida, especialista de informática
- António Manuel da Silva Freire, especialista de informática

Contribuições:

- Helena Fragoso, auditora chefe

SIGLAS

Siglas	Denominação
AMA	Agência para a Modernização Administrativa
CCP	Código dos Contratos Públicos
CIMEC	Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública
CPV	Vocabulário comum para os contratos públicos
ESPAP	Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.
IAPMEI	Agência para a Competitividade e Inovação, IP
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP
LOPTC	Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas
M	Milhões
MECP	Medidas especiais de contratação pública
MRR	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
OAC	Outras ações de controlo
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OGP	*Open Government Partnsership*
PEES	Programa de Estabilização Económica e Social
PG	Plenário Geral
PRR	Programa de Recuperação e Resiliência
RCBE	Registo Central de Beneficiário Efetivo
SGIFR	Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais
SR	Secção Regional
TdC	Tribunal de Contas
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
TJUE	Tribunal de Justiça da União Europeia
UE	União Europeia

SUMÁRIO E RECOMENDAÇÕES

A Lei n.º 30/2021, de 21 de maio[1], que entrou em vigor em 20 de junho de 2021, aprovou **medidas especiais de contratação pública** (doravante também designadas como MECP), traduzidas num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais e, dessa forma, dinamizar o relançamento da economia.

O presente relatório prossegue o acompanhamento da execução dessas medidas especiais. Trata-se do terceiro relatório sobre esta matéria produzido pelo Tribunal de Contas (também referido como TdC), seguindo-se aos Relatórios n.ºs 1/2021-OAC/PG[2] e OAC n.ºs 1/2022-1.ªS e 4/2022-2.ªS[3].

Nos termos do n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo das MECP previstas na referida Lei que sejam de valor inferior ao fixado no artigo 48.º da Lei n.º 98/97, de 28 de agosto, devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas para efeitos de fiscalização concomitante, até 10 dias após a respetiva celebração, acompanhados do respetivo processo administrativo. **Entre 20 de junho de 2021 e 30 de junho de 2024 foi enviada ao Tribunal de Contas informação que reporta a celebração de 1 582 contratos ao abrigo de MECP, envolvendo um montante global de € 238 852 287,93**. Estes 1 582 contratos representam apenas cerca de 0,38% dos contratos públicos de valor inferior a € 750 000 registados no portal dos contratos públicos no mesmo período, o que continua a indiciar um grau de aplicação deste regime muito pouco significativo.

De acordo com o n.º 1 do mesmo artigo, os contratos celebrados na sequência de procedimentos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados de valor igual ou superior ao fixado no artigo 48.º da Lei n.º 98/97 ficam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos gerais. **No mesmo período foram submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas 50 contratos relativos a MECP, no montante global de € 89 006 479,91[4]**.

É entendimento deste Tribunal que, desde que os contratos integrem alguma das medidas especiais de contratação pública previstas na Lei n.º 30/2021, a obrigação de remessa eletrónica dos mesmos ao Tribunal de Contas se estende a todos os que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia, qualquer que seja o seu valor. A obrigação de remessa estende-se também a todos os contratos que operem modificações a contratos anteriormente comunicados. **Até 30 de junho de 2024 foram comunicadas 79 modificações a**

---

[1] Retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho e, entretanto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro.

[2] Vide https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac001-2021-pg.pdf

[3] Vide https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2022/rel-oac-2022-pg.pdf

[4] Foram também remetidos para fiscalização prévia 18 outros contratos no montante global de € 6 093 438,64, os quais se encontravam isentos de fiscalização prévia por força do artigo 6.º, n.º 1, segunda parte, da Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, ou por não se encontrarem relacionados com outros, nos termos do n.º 2 do artigo 48.º da LOPTC. Estes contratos, após pronúncia da 1.ª Secção, quanto à isenção de visto, foram depois submetidos através da plataforma eContas-MECP.

62 contratos MECP, com um montante total de € 2 117 537,62, o que representou um acréscimo de despesa de 12,08 %.

O Tribunal de Contas procedeu à análise da informação relativa aos contratos MECP que lhe foram submetidos até 30 de junho de 2024 e à verificação de vários aspetos mais substantivos e detalhados relativamente aos comunicados até 30 de junho de 2023. Para o efeito, quando necessário, obteve informação complementar junto dos serviços ou desencadeou auditorias.

As verificações efetuadas sustentam as seguintes observações.

1. As medidas especiais de contratação pública continuam a ter uma expressão pouco significativa no contexto dos restantes processos de contratação (0,38% dos contratos públicos registados na mesma faixa de valor). No Continente continuam a incidir em especial em aquisições de serviços de valor até 200 mil euros. Nas Regiões Autónomas a sua utilização é quase nula.
2. Foram operadas 79 modificações a contratos MECP implicando um acréscimo de despesa de 2,1 M€ (12,08 % do montante inicial), as quais respeitam essencialmente a prorrogações de prazo e a trabalhos, serviços e aquisições complementares.
3. Foi já criada no Portal BASE uma secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP, embora persistam imprecisões na informação registada.
4. Embora não muito numerosos, continuam a indiciar-se alguns casos de incumprimento do dever de comunicação das MECP ao Tribunal de Contas, apontando para uma probabilidade de incumprimento na ordem dos 2,53%.
5. 22,95% dos contratos foram comunicados ao Tribunal de Contas fora do prazo legalmente estabelecido, assistindo-se a um agravamento dos níveis de intempestividade.
6. Continuam a identificar-se casos de produção ilegal dos efeitos contratuais, constatando-se um aumento do volume de pagamentos irregulares relativamente ao período anteriormente analisado.
7. O modelo de publicitação dos ajustes diretos simplificados MECP no Portal BASE não favorece o cumprimento dessa publicitação como requisito de eficácia dos contratos.
8. 86,82% dos contratos MECP e 86,50 % do montante contratado respeitam a projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo no âmbito do PRR, inexistindo qualquer contrato celebrado nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 30/2021, relativo à aquisição de bens agroalimentares.
9. O novo regime especial de contratação de empreitadas na modalidade de conceção-construção foi utilizado num número reduzido de casos, embora de montante elevado (10 contratos no valor total de € 23 945 396,17).
10. Não se evidenciam desvios às regras sobre o regime especial de empreitada por conceção-construção.

11. Nas situações em que foram introduzidas modificações objetivas aos contratos MECP identificou-se em casos pontuais pouco relevantes o eventual incumprimento dos respetivos pressupostos legais.

12. Não foi demonstrado que tenha sido dada a publicidade exigida a todas as modificações contratuais efetuadas a contratos MECP.

13. A utilização de procedimentos não concorrenciais na contratação de MECP continua preponderante, embora em diminuição lenta: abrange agora 87,1% dos casos e 64,2% do montante contratado (em junho de 2022 abrangia 89,7% dos casos e 73,5% do montante); a aplicação de MECP conduziu a que 39,38% dos contratos tenham sido adjudicados sem o concurso a que haveria lugar nos termos do regime geral.

14. Em regra, foram cumpridos os procedimentos legalmente aplicáveis em função do valor de cada contrato, mas identificaram-se alguns casos em que pode ter havido fracionamento de contratos, com eventual inobservância do procedimento devido em função do valor conjunto.

15. Aumentaram as insuficiências de documentação quanto ao financiamento europeu envolvido.

16. Até 30 de junho de 2024 foram comunicados ou submetidos ao Tribunal de Contas 694 contratos MECP com financiamento do PRR, com o valor total de € 176 470 570,37, representando 42,52% dos contratos e 53,83% do montante MECP contratado. Mas trata-se apenas de uma pequena parte do financiamento do PRR: até à mesma data, foram apreciados em sede de fiscalização prévia mais 517 contratos com financiamento PRR, no valor total de € 4 194 126 445,73.

17. 57,78% dos contratos MECP financiados pelo PRR foram adjudicados na sequência de consulta prévia simplificada, embora 69,61% do montante financeiro contratado tenha sido precedido de concurso.

18. Os contratos MECP financiados pelo PRR respeitam sobretudo a aquisições de serviços e foram maioritariamente adjudicados por entidades da Administração Central a empresas de média, pequena ou micro dimensão.

19. Continuam a verificar-se insuficiências de documentação e fundamentação das decisões, em particular quanto à explicitação das necessidades a satisfazer, à escolha das entidades a convidar em consultas prévias e ajustes diretos e à justificação e justeza do preço aceite.

20. Em 25,22% dos contratos, representando 21,70% do montante total contratado, não foram identificadas as fontes de financiamento da respetiva despesa.

21. Em 19,97% dos casos não foi identificada a existência das declarações sobre a inexistência de conflitos de interesses dos intervenientes nos procedimentos de contratação pública e em 21,74% não foi junta a declaração a que se refere o Anexo II do CCP.

22. Continuam a ocorrer muitas situações em que as empresas convidadas a participar em procedimentos não apresentam proposta.

23. 53,35% dos contratos foram adjudicados a micro, pequenas ou médias empresas.

24. **Identificam-se vários casos em que os limites de adjudicações sucessivas aos mesmos adjudicatários foram já atingidos,** tendo-se observado, em geral, manipulação dos vários limites possíveis.

25. **A lei não é clara no estabelecimento de limites para os ajustes diretos simplificados aos mesmos adjudicatários.**

26. **Identificaram-se casos em que o mesmo adjudicante celebrou contratos com entidades relacionadas entre si com base em procedimentos não concorrenciais para além dos limites legalmente admitidos.**

27. **Apenas 15,2% dos contratos MECP e cerca de metade do valor total contratado estão garantidos por caução; 26,56% do montante não garantido respeita a contratos de prazo superior a um ano.**

28. **Há mecanismos de transparência e controlo nas MECP, mas continua a ser necessária uma maior observância dos requisitos de publicitação dos contratos no Portal BASE, uma maior concretização de ações de fiscalização, medidas para uma efetiva transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo e uma estruturação harmonizada das várias bases de dados disponíveis.**

Nesta ação procedeu-se ainda a um ponto de situação relativamente à implementação das recomendações formuladas pelo Tribunal de Contas no seu Relatório OAC n.ºs 1/2022-1.ªS e 4/2022-2.ªS, tendo-se concluído que:

a. **Quanto às recomendações dirigidas ao Governo e Assembleia da República, no âmbito da sua competência legislativa, foi dada implementação parcial,** através das alterações introduzidas nos artigos 2.º e 19.º da Lei n.º 30/2021, pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro.

   Estas alterações:

   - Eliminaram a dispensa de fundamentação para redução de prazos de apresentação de propostas e candidaturas em concursos públicos e limitados por prévia qualificação com publicitação no JOUE, dispensa que o Tribunal considerava contrária à legislação europeia aplicável.
   - Estabeleceram a obrigatoriedade de publicitação no Portal BASE dos contratos adjudicados por ajuste direto simplificado (no âmbito das medidas especiais de contratação pública), sob pena de ineficácia desses contratos.

   No entanto, não foi dado qualquer acolhimento às recomendações para:

   - Reponderação da justificação e utilidade do regime das MECP, as quais, continuando a ter uma expressão pouco significativa, prejudicam os princípios constitucionais e administrativos e as boas práticas e recomendações nacionais e internacionais em matéria de contratação pública.

- Eliminação de outras dispensas de fundamentação inerentes à disciplina das MECP, que o TdC considera contrárias ao interesse público, à transparência e ao escrutínio da contratação pública.
- Revisitação e clarificação do regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários, nomeadamente quanto às exceções ao mesmo, à aferição por tipos de procedimento e de regime, à aplicação expressa a apenas alguns dos procedimentos envolvidos nas medidas especiais de contratação pública e à clarificação de quais os limites aplicáveis e da forma de os contabilizar, a fim de evitar que esses regimes diferenciados permitam iludir a proibição e multiplicar adjudicações reiteradas aos mesmos fornecedores. A situação analisada no ponto J. do presente relatório evidencia como essa falta de clarificação legal está a ter efeitos perversos.
- Promoção da transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo para efeitos de escrutínio no âmbito da contratação pública.

b. **Quanto às várias recomendações dirigidas às muitas entidades adjudicantes, não é eficiente, face ao seu elevado número, fazer um acompanhamento casuístico e sistemático do seu acatamento e implementação, mas conclui-se, pelos dados analisados, que, em regra, os problemas identificados se mantêm.**

c. **Foi implementada a recomendação dirigida ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC)** para assegurar a criação da secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP no Portal BASE.

d. **Quanto à recomendação dirigida à CIMEC, sem questionar que a mesma desenvolveu ações de fiscalização como recomendado, afigura-se que as mesmas têm um caráter pontual e insuficiente.**

Face às observações constantes do presente relatório, formulam-se/reiteram-se as seguintes recomendações:

Ao Governo e à Assembleia da República, na medida da sua competência:

i. **Reponderem a justificação e utilidade do regime das medidas especiais de contratação pública**, face à sua expressão pouco significativa e ao prejuízo do recurso a procedimentos concorrenciais abertos. Este prejuízo está ligado, não a situações de urgência imperiosa, mas antes a prioridades políticas e económicas, delimitadas de forma genérica e, na grande parte dos casos, de aplicação ilimitada no tempo, sendo contrário aos princípios constitucionais e administrativos, à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), às boas práticas e às recomendações nacionais e internacionais em matéria de contratação pública (**recomendação reiterada**). Essa reponderação deve incluir o regime especial de conceção-construção (pouco utilizado) e medidas especiais sem qualquer aplicação **(recomendação nova)**.

ii. **Considerem eliminar as dispensas de fundamentação inerentes à disciplina das medidas especiais de contratação pública**, uma vez que são contrárias ao interesse público, à transparência e ao escrutínio da contratação pública (**recomendação reiterada**).

iii. **Revisitem e clarifiquem o regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários**, nomeadamente quanto às exceções ao mesmo, à aferição por tipos de procedimento e de regime, à aplicação expressa a apenas alguns dos procedimentos envolvidos nas medidas especiais de contratação pública e à clarificação de quais os limites aplicáveis e da forma de os contabilizar, a fim de evitar que esses regimes diferenciados permitam iludir a proibição e multiplicar adjudicações reiteradas aos mesmos fornecedores **(recomendação reiterada)**.

iv. **Providenciem pela transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo para efeitos de escrutínio no âmbito da contratação pública**, como estava previsto no II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021-23) **(recomendação reiterada)**.

Ao Governo:

v. **Promova a estruturação harmonizada, interoperável e transparente das várias bases de dados relacionadas com contratação pública (recomendação nova).**

Às entidades adjudicantes (recomendações reiteradas, salvo quando referido de outra forma):

vi. **Procedam à aplicação do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021 para execução de projetos ou intervenções com financiamento europeu apenas nas situações em que esse financiamento esteja confirmado.**

vii. **Fundamentem todas as decisões tomadas nos procedimentos de contratação pública,** explicitando as respetivas razões para decidir, designadamente as que decidem pela contratação, que identificam as necessidades a satisfazer, que determinam o procedimento de formação a utilizar, que procedem à escolha das entidades a convidar em procedimentos não concorrenciais, que reduzem prazos para apresentação de candidaturas ou propostas, que justificam o preço e que procedem à adjudicação.

viii. **Garantam o respeito pelo disposto nos artigos 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e 17.º, n.º 8, e 22.º do Código dos Contratos Públicos,** abstendo-se de desagregar necessidades unitárias ou agregáveis ou, em alternativa, aplicando aos contratos desagregados o procedimento de formação adequado ao seu valor conjunto.

ix. **Procedam à escolha das empresas a convidar em procedimentos de consulta prévia de modo a favorecer a apresentação do maior número possível de propostas (recomendação nova).**

x. **Observem rigorosamente os pressupostos legais para a introdução de modificações objetivas aos contratos,** designadamente em termos de estrita

necessidade dos trabalhos, bens ou serviços complementares e dos limites quantitativos para essas modificações **(recomendação nova)**.

xi. **Assegurem e indiquem as fontes de financiamento das despesas emergentes dos contratos,** incluindo no âmbito do financiamento europeu envolvido **(recomendação nova)**.

xii. **Procedam ao controlo da estrutura societária e legal das empresas convidadas e participantes em procedimentos de contratação pública**, de modo a assegurar que nos mesmos não têm parte entidades relacionadas entre si em circunstâncias que violem a disciplina legal.

xiii. **Introduzam garantias de integridade e imparcialidade nos processos de contratação pública e adotem práticas de controlo interno que reduzam as oportunidades para fraude, corrupção ou favorecimentos.**

xiv. Nesse âmbito, **assegurem a subscrição e monitorização de declarações de inexistência de conflitos de interesses, nos vários momentos relevantes de todos os procedimentos de contratação**, por aqueles que intervêm na sua preparação e desenvolvimento, membros dos júris, decisores, gestores dos contratos, prestadores de serviços envolvidos no processo, responsáveis pela fiscalização, etc, **bem como a apresentação da declaração a que se refere o Anexo II do CCP**.

xv. **Controlem, cumpram e demonstrem a observância dos limites às adjudicações não concorrenciais sucessivas aos mesmos adjudicatários e entidades relacionadas.**

xvi. **Ponderem a necessidade de dispensa de prestação de caução, fixem penalidades para o incumprimento contratual, procedam à retenção de pagamentos quando justificado, acompanhem e fiscalizem o cumprimento dos contratos e a sua conformidade com o estabelecido e efetivem a devida responsabilidade em caso de incumprimento parcial ou total.**

xvii. **Comuniquem ao Tribunal de Contas**, através da plataforma «*eContas-MECP*»[5], **todos os contratos (e respetivas modificações) que integrem alguma medida especial de contratação pública** prevista na Lei n.º 30/2021, qualquer que seja o seu valor, desde que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia.

xviii. **Cumpram o prazo para essa submissão** (10 dias após a celebração do contrato).

xix. **Procedam à publicitação de todos os contratos MECP e respetivas modificações (incluindo ajustes diretos simplificados) no Portal BASE.**

xx. **Abstenham-se de dar qualquer eficácia aos contratos MECP antes da comunicação dos mesmos ao Tribunal de Contas e da sua publicitação no Portal BASE, nomeadamente para efeitos de pagamentos.**

[5] Disponível no portal dos serviços *online* do Tribunal de Contas na *Internet*, em https://portalecontas.tcontas.pt/

xxi. **Assegurem, de forma rigorosa, a classificação e registo dos contratos abrangidos por medidas especiais de contratação pública** e o preenchimento, completo e com exatidão, de todos os campos dos formulários incluídos na plataforma «*eContas-MECP*», no mapa de contratação administrativa (processo de prestação de contas) e no Portal BASE.

Ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC):

xxii. **Revisite o modelo de publicitação dos ajustes diretos simplificados no Portal BASE, de modo a favorecer que essa publicitação funcione como requisito de eficácia dos respetivos contratos,** conforme determinado na lei **(recomendação nova).**

xxiii. **Introduza mecanismos e rotinas de verificação e correção da qualidade da informação residente no Portal BASE (recomendação nova).**

À Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública (CIMEC):

xxiv. **Pondere a realização sistemática de ações concretas de fiscalização aos procedimentos MECP adotados, bem como à celebração e execução dos respetivos contratos (recomendação reiterada).**

A. ENQUADRAMENTO

1. O presente relatório prossegue o acompanhamento da execução das **Medidas Especiais de Contratação Pública** (doravante também designadas como MECP), introduzidas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio[6].

2. Trata-se do terceiro relatório sobre esta matéria produzido pelo Tribunal de Contas (também referido como TdC), seguindo-se aos Relatórios n.ºs 1/2021-OAC/PG[7] e OAC n.ºs 1/2022-1.ª S e 4/2022-2.ªS[8].

3. Conforme mais detalhadamente explicitado nesses relatórios, a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, alterou, entre outros diplomas, o Código dos Contratos Públicos (doravante CCP)[9] e aprovou medidas especiais de contratação pública, traduzidas num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais, com vista a *dinamizar o relançamento da economia* e a *promover um acesso mais efetivo dos operadores económicos aos contratos públicos.* Recapitulando, essas medidas especiais consistem, designadamente:

   - Na possibilidade de **adotar procedimentos simplificados, com uma tramitação própria**: concurso público simplificado, concurso limitado por prévia qualificação simplificado e consulta prévia simplificada[10];
   - No **aumento dos limiares para o recurso ao ajuste direto simplificado, ao ajuste direto ou à consulta prévia regulados no CCP** (nestes dois últimos casos, apenas para as situações previstas no artigo 7.º);

---

[6] Retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho e, entretanto, alterada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro.

[7] Vide https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2021/relatorio-oac001-2021-pg.pdf

[8] Vide https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2022/rel-oac-2022-pg.pdf

[9] O **Código dos Contratos Públicos** foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, (retificado pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março) e alterado pela(o) Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro, Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de outubro, Lei n.º 3/2010, de 14 de dezembro, Lei 64-B/2011, de 30 de dezembro, Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, Decreto-Lei n.º 214-G/2015, de 2 de outubro, Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas Declarações de Retificação 36-A/2017, de 30 de outubro, e 42/2017, de 30 de novembro), Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro (cuja vigência cessou por força da Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março), Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 7 de abril, Lei n.º 30/2021, de 21 de maio (retificada pela Declaração de Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho), Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, e Decreto-Lei n.º 54/2023, de 14 de julho.

[10] Os procedimentos pré contratuais simplificados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública aprovadas, que incluem algumas especificidades que derrogam as regras gerais estabelecidas no CCP, só se admitem em contratos cujo valor não exceda os limites financeiros a partir dos quais são aplicáveis as diretivas da União Europeia (adiante UE) em matéria de contratação pública. A determinação desses limiares varia no tempo e depende do tipo de contrato, nos termos referidos no artigo 474.º do CCP. Desde a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, vigoraram três conjuntos de limiares: até 31 de dezembro de 2021, os valores referidos no quadro em Anexo I ao Relatório n.º 1/2021-OAC/PG; entre 1 de janeiro de 2022 e 31 de dezembro de 2023, os constantes do Regulamento Delegado (UE) 2021/1951 da Comissão Europeia, de 10 de novembro de 2021, publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (JOUE) em 11 de novembro; desde 1 de janeiro de 2024, os que resultam dos Regulamentos Delegados (UE) n.ºs 2023/2495, 2023/2496 e 2023/2497, da Comissão Europeia, de 15 de novembro de 2023, publicados no *Jornal Oficial da União Europeia* (JOUE) em 16 de novembro.

- Na **dispensa de fundamentação** para a adoção de decisões que normalmente a exigem (redução de prazos para apresentação de propostas[11] e candidaturas, opção de não contratação por lotes, fixação do preço base);
- Na **redução de prazos em vários passos dos procedimentos**;
- Na **obrigatoriedade de tramitação através de plataforma eletrónica** utilizada pela entidade adjudicante, salvo no procedimento de consulta prévia simplificada;
- No **aligeiramento das regras para admissão de candidatos ou concorrentes com a situação contributiva ou tributária não regularizada**;
- Num regime especial de **dispensa de prestação de caução**;
- No **aumento para o dobro dos limites mínimos e máximos das coimas** pela prática das contraordenações no âmbito destas medidas especiais;
- No **reforço de instrumentos de controlo.**

4. Entretanto, o Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, introduziu várias alterações no regime das MECP, consagrando, designadamente:
   - A possibilidade de a celebração de contratos de empreitada ser feita com **recurso ao modelo de conceção-construção, independentemente da excecionalidade prevista nos n.ºs 1 e 3 do artigo 43.º do CCP e do valor do contrato a celebrar**[12];
   - O **alargamento do período de vigência das MECP que tinham um caráter temporário,** as quais vigoram agora até 31 de dezembro de 2026[13];
   - A extensão da possibilidade de recurso aos procedimentos simplificados para a celebração de contratos de locação de equipamentos informáticos e aquisição de serviços nos **setores da saúde e do apoio social**.
5. Como já acima anotado, o Decreto-Lei n.º 78/2022 revogou a alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, que previa a possibilidade de redução do prazo para apresentação de propostas e candidaturas em concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação nos termos do n.º 3 do artigo 136.º, do n.º 2 do artigo 174.º e do n.º 5 do artigo 191.º do Código dos Contratos Públicos, respetivamente, com dispensa da fundamentação prevista nessas disposições. Nos relatórios precedentes, o Tribunal de Contas considerou que este preceito era contrário à regulamentação europeia, tendo recomendado em outubro de 2022 ao Governo e à Assembleia da República que considerassem «*ii. (...) eliminar as dispensas de fundamentação inerentes à disciplina das medidas especiais de contratação pública, uma vez que são contrárias ao interesse público, à transparência e escrutínio da contratação pública e, no caso da alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, à*

[11] Esta possibilidade foi, entretanto, revogada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro.
[12] Vide atual alínea e) do artigo 2.º e artigo 2.º-A da Lei n.º 30/2021, na sua nova redação.
[13] Em matéria de habitação e descentralização, das tecnologias de informação e conhecimento e no âmbito dos setores da saúde e do apoio social.

legislação europeia aplicável». A revogação operada deu, assim, parcial implementação à recomendação deste Tribunal.

6. Conforme estabelecido no n.º 1 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, **os contratos celebrados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública estão sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, nos termos gerais**. De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)[14], a fiscalização prévia do TdC é, em regra, exigível quando os contratos sejam de valor igual ou superior a € 750 000,00. No entanto, para além de limiares para outros casos[15], registam-se também várias situações de dispensa de submissão a fiscalização prévia de contratos suscetíveis de medidas especiais, nomeadamente quando se reportem à promoção, reabilitação e aquisição de imóveis para habitação acessível ou pública ou ao alojamento estudantil[16], à prevenção, supressão de fogos rurais e estabilização de emergência pós-incêndio[17], à realização das ações e trabalhos de gestão de combustível[18], ao dispositivo de combate aos incêndios e da prevenção estrutural[19] ou ao «Programa de Digitalização para as Escolas»[20].

7. De acordo com o n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021 e com o entendimento do Tribunal já expresso nos anteriores relatórios de acompanhamento, quando não haja lugar à fiscalização prévia dos **contratos abrangidos por medidas especiais de contratação pública**, esses contratos **devem ser eletronicamente remetidos** ao mesmo Tribunal **para efeitos de fiscalização concomitante**. Como já então referido, essa obrigação de remessa estende-se a todos os contratos que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia, qualquer que seja o seu valor, bem como a todos os contratos que operem modificações a contratos anteriormente comunicados.

8. Com vista a regular a submissão eletrónica dos contratos em causa, o Tribunal aprovou a Resolução n.º 5/2021-PG, publicada no *Diário da República*, 2.ª Série, n.º 123, 2.º Suplemento, de 28 de junho de 2021. A fim de receber a informação e os documentos relativos a esses contratos, foi também desenvolvida e implementada uma **plataforma**

---

[14] Aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, com as alterações constantes das Leis n.ºs 87-B/98, de 31 de dezembro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 1/99, de 16 de janeiro), 1/2001, de 4 de janeiro, 55-B/2004, de 30 de dezembro (retificada pela Declaração de Retificação n.º 5/2005, de 14 de fevereiro), 48/2006, de 29 de agosto (retificada pela Declaração de Retificação n.º 72/2006, de 6 de outubro), 35/2007, de 13 de agosto, 3-B/2010, de 28 de abril, 61/2011, de 7 de dezembro, 2/2012, de 6 de janeiro, 20/2015, de 9 de março, 42/2016, de 28 de dezembro, 2/2020, de 31 de março, 27-A/2020, de 24 de julho, 12/2022, de 27 de junho, e 56/2023, de 6 de outubro, e 72/2006, de 6 de outubro.

[15] De acordo com o n.º 2 do referido artigo 48.º, no caso de atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si, os mesmos estão sujeitos a controlo prévio quando o seu valor global seja igual ou superior a € 950 000,00. Nos termos do artigo 47.º, n.º 1, alínea a), da mesma Lei, no caso dos contratos celebrados pelas entidades referidas nas alíneas a), b) e c) do n.º 2 do artigo 2.º da LOPTC (em que se inserem, designadamente, as empresas do setor empresarial do Estado e do setor empresarial local), que não se enquadrem na parte final da alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º da mesma lei, a obrigação de submissão a fiscalização prévia só ocorre quando os mesmos sejam de valor igual ou superior a € 5 000 000,00.

[16] Vide artigo 47.º, n.º 1, alínea g), da LOPTC.

[17] Vide artigo 164.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (OE para 2022).

[18] Vide artigo 169.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (OE para 2022).

[19] Vide artigos 269.º da Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (OE para 2022), 202.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro (OE para 2023) e 211.º da Lei n.º 82/2023, de 29 de dezembro (OE para 2024).

[20] Idem.

digital, denominada «*eContas-MECP*»[21], a qual se aplica tanto aos contratos celebrados no Continente como nas Regiões Autónomas. No ano de 2022 aditou-se nesta plataforma um separador intitulado "*Processo Adicional a MECP*" para permitir submeter ao TdC as modificações a contratos MECP.

9. Em julho de 2022, o Tribunal passou a assegurar a **disponibilização pública**, na sua página da *Internet,* **de informação agregada**, em tempo real, sobre as medidas especiais de contratação pública que lhe são comunicadas através do referido portal[22]. Essa informação é apresentada em *dashboards* gráficos (quadros de análise), com recurso a tecnologias de informação das áreas de *Business Intelligence,* os quais apresentam análises fáceis e intuitivas dos dados operacionais recolhidos, com a possibilidade de aplicar interactivamente critérios mais ou menos detalhados de extração[23]. Através deste automatismo, é possível, a qualquer interessado e em qualquer momento, consultar e conhecer a informação agregada mais relevante recebida relativamente aos contratos comunicados e, ainda, pesquisá-la de acordo com vários critérios.

10. No Portal BASE[24] foi criada, entretanto, uma secção específica sobre medidas especiais de contratação pública, disponibilizando, para além de outra informação, a possibilidade de as pesquisar[25] e a consulta de indicadores estatísticos[26].

11. Importa salientar ainda que a Lei n.º 30/2021 criou uma ***Comissão Independente para o Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública*** (CIMEC), com a missão de acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública, bem como a celebração e a execução dos respetivos contratos, controlando de modo particular o cumprimento das exigências de transparência e imparcialidade que lhe são aplicáveis, assim como a execução dos contratos celebrados na sequência desses procedimentos[27].

12. A referida Comissão entrou em funcionamento em novembro de 2021 e dispõe de um sítio na *Internet*[28] onde está explicitada a sua atividade e incluída informação sobre o regime das MECP, bem como as suas recomendações e relatórios. A referida Comissão deve elaborar semestralmente relatórios de avaliação a remeter ao Governo, à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, os quais devem também ser publicados no portal dos contratos públicos e, no caso dos contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, no portal da

---

[21] Disponível desde 28 de junho de 2021, no portal dos serviços *online* do Tribunal de Contas na *Internet*, em https://portalecontas.tcontas.pt/

[22] Vide https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiY2M3MDI4NTMtMzMzYS00MzgwLThlOTctZTIzYmRjNmRjODk2IiwidCI6ImU1OTRlMzUzLTljNTctNGFhMS1iNmRkLTU1MTVhYmU5ODk1NyIsImMiOjh9

[23] V.g. Intervalo de datas, Tipo de Procedimento, Tipo de Contrato, Local de Execução, Fundamento Legal, Financiamento por Fundos Europeus, Adjudicante, Adjudicatário.

[24] O Portal BASE https://www.base.gov.pt/base4 centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal e é gerido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC).

[25] Vide Início (base.gov.pt), pesquisa avançada.

[26] Vide https://www.base.gov.pt/Base4/pt/estatisticas/indicadores-das-medidas-especiais-de-contrata%C3%A7%C3%A3o-lei-n-%C2%BA-30-2021/

[27] Vide artigos 18.º e 19.º.

[28] Vide https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/cimec.aspx

transparência previsto no artigo 360.º da Lei n.º 75 -B/2020, de 31 de dezembro. A Comissão divulgou já cinco **relatórios semestrais**, cobrindo o período desde a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021 até 31 de dezembro de 2023[29].

13. Tem existido coordenação entre esta Comissão e o TdC, através do Grupo de Trabalho estabelecido para o acompanhamento das MECP, sendo os relatórios da CIMEC baseados, no essencial, na informação constante da plataforma eletrónica do TdC e do Portal BASE.

14. A disponibilização de informação sobre as MECP por várias vias, designadamente a informação disponível *on line* em tempo real, bem como os vários mecanismos de acompanhamento existentes, tornam desnecessário que o Tribunal de Contas faça relatórios estatísticos assíduos sobre esta medida contratual.

15. Como já se referiu, este é o terceiro relatório de acompanhamento das medidas especiais de contratação pública por parte do TdC. Sem prejuízo de incluir análises globais quantitativas com referência ao período desde a entrada em vigor da Lei n.º 30/2021 até 30 de junho de 2024 (mais de três anos de vigência do regime), o Tribunal procedeu a um trabalho adicional exaustivo de verificação e controlo sobre parte desses dados. Esta análise substantiva incidiu, em regra, sobre contratos reportados até 30 de junho de 2023.

16. Apesar da natureza e da amplitude da presente ação, no processo de preparação do presente relatório foram ouvidas entidades objeto de observações específicas, designadamente de eventual irregularidade, referenciando-se as suas respostas, quando pertinente, ao longo do relatório.

[29] Relatórios disponíveis no website da CIMEC.

B. CONTRATOS ABRANGIDOS PELAS MECP

As medidas especiais de contratação pública continuam a ter uma expressão pouco significativa no contexto dos restantes processos de contratação. No Continente continuam a incidir em especial em aquisições de serviços de valor até 200 mil euros. Nas Regiões Autónomas a sua utilização é quase nula.

B.1 CONTRATOS MECP COMUNICADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS

17. Como já referido, os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos adotados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública que sejam de valor inferior ao fixado no artigo 48.º da LOPTC[30] ou, que sendo de valor superior, não estejam sujeitos a fiscalização prévia, devem ser eletronicamente remetidos ao TdC para efeitos de fiscalização concomitante.

18. Em termos globais, **entre 20 de junho de 2021 e 30 de junho de 2024** foi enviada ao Tribunal de Contas informação que reporta a celebração de **1 582[31] contratos ao abrigo de medidas especiais de contratação pública, envolvendo um montante global de € 238 852 287,93.**

19. Conforme se visualiza no quadro n.º 1 e no gráfico correspondente, o número e valor dos contratos MECP comunicados ao Tribunal tem vindo a aumentar ao longo do tempo, embora de modo pouco acentuado.

20. Em 2022 tinham sido submetidos 501 contratos, no montante de € 82 227 796,88, enquanto em 2023 se registaram 666 contratos, no valor total de € 98 057 498,97. Nos 6 primeiros meses de 2024 foram comunicados 260 contratos, no valor de € 46 325 500,33, quando no período equivalente de 2022 e 2023, tinham sido comunicados, respetivamente, 250 e 307, no montante de, respetivamente, € 37 700 569,01 e € 40 128 645,84. Esta evolução parece refletir um **recurso consistente e ligeiramente crescente ao regime das medidas especiais de contratação pública, embora sem uma grande variação.**

[30] Em regra, € 750 000 (ou € 950 000 quanto ao valor global de atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si). Vide, a este respeito, o que se refere no ponto A.

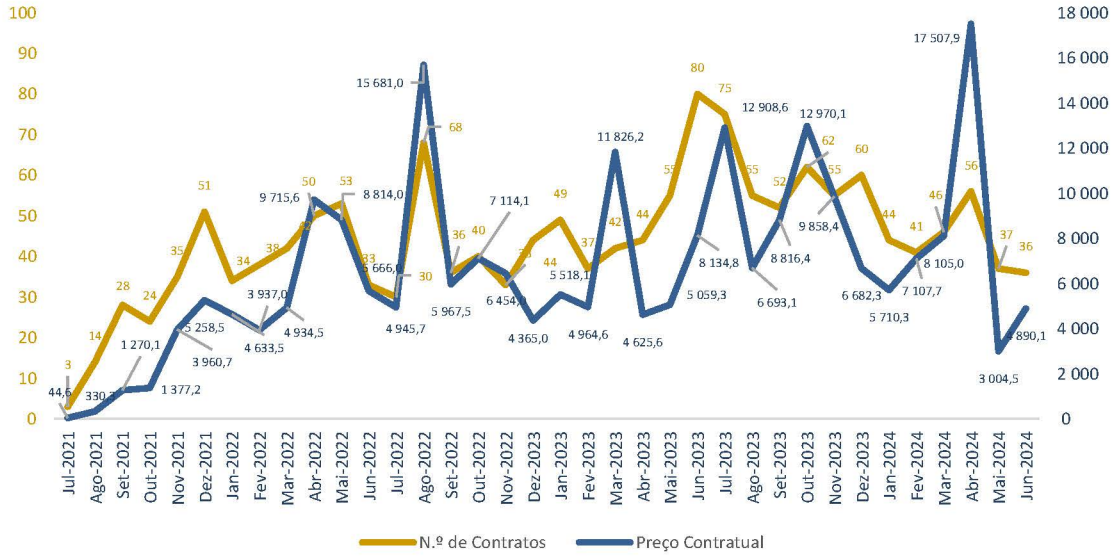
[31] É desconsiderada neste Relatório a informação relativa a 98 outros contratos comunicados, mas cuja análise evidenciou não se relacionarem com medidas especiais de contratação pública (84 do Continente e 14 da Região Autónoma dos Açores).

Quadro n.º 1 – Total dos contratos e montante comunicados por mês

(em euros)

Ano	Mês	N.º	%	Preço	%
2021	Julho	3	0,2	44 630,00	0,0
	Agosto	14	0,9	330 334,49	0,1
	Setembro	28	1,8	1 270 111,45	0,5
	Outubro	24	1,5	1 377 199,80	0,6
	Novembro	35	2,2	3 960 732,55	1,7
	Dezembro	51	3,2	5 258 483,46	2,2
	Subtotal	155	9,8	12.241.491,75	5,1
2022	Janeiro	34	2,2	4 633 465,35	1,9
	Fevereiro	38	2,4	3 936 973,54	1,7
	Março	42	2,7	4 934 515,21	2,1
	Abril	50	3,2	9 715 588,14	4,1
	Maio	53	3,4	8 813 989,11	3,7
	Junho	33	2,1	5 666 037,66	2,4
	Julho	30	1,9	4 945 697,79	2,1
	Agosto	68	4,3	15 680 985,82	6,6
	Setembro	36	2,3	5 967 490,68	2,5
	Outubro	40	2,5	7 114 072,29	3,0
	Novembro	33	2,1	6 453 989,12	2,7
	Dezembro	44	2,8	4 364 992,17	1,8
	Subtotal	501	31,7	82 227 796,88	34,4
2023	Janeiro	49	3,1	5 518 146,54	2,3
	Fevereiro	37	2,3	4 964 637,91	2,1
	Março	42	2,7	11 826 161,62	5,0
	Abril	44	2,8	4 625 631,25	1,9
	Maio	55	3,5	5 059 276,22	2,1
	Junho	80	5,1	8 134 792,30	3,4
	Julho	75	4,7	12 908 579,73	5,4
	Agosto	55	3,5	6 693 094,22	2,8
	Setembro	52	3,3	8 816 426,75	3,7
	Outubro	62	3,9	12 970 072,48	5,4
	Novembro	55	3,5	9 858 404,40	4,1
	Dezembro	60	3,8	6 682 275,55	2,8
	Subtotal	666	42,1	98 057 498,97	41,1
2024	Janeiro	44	2,8	5 710 294,42	2,4
	Fevereiro	41	2,6	7 107 713,55	3,0
	Março	46	2,9	8 104 984,67	3,4
	Abril	56	3,5	17 507 859,82	7,3
	Maio	37	2,3	3 004 523,71	1,3
	Junho	36	2,3	4 890 124,16	2,1
	Subtotal	260	16,4	46 325 500,33	19,4
Total		1 582	100,0	238 852 287,93	100,0

Gráfico n.º 1 – Número de contratos e preço contratual por mês



21. Do portal dos contratos públicos[32], para o período de 20 de junho de 2021 a 30 de junho de 2024, constam 413 862 contratos de valor inferior a € 750 000. Neste contexto, **os 1 582 contratos celebrados ao abrigo de medidas especiais comunicados ao Tribunal de Contas representam apenas 0,38% dos contratos públicos** registados na mesma faixa de valor. Em novembro de 2021 esta percentagem era de 0,43%, em junho de 2022 era de 0,24% e em junho de 2023 era de 0,28%.

22. Isto indicia que **o grau de aplicação das MECP continua a ser muito pouco significativo,** o que permite questionar a sua utilidade em termos dos ambiciosos objetivos pretendidos: «*dinamizar o relançamento da economia e promover um acesso mais efetivo dos operadores económicos aos contratos públicos*».

23. No 2.º Relatório de Acompanhamento das MECP, aprovado em 19 de outubro de 2022[33], este Tribunal formulou a seguinte recomendação ao Governo e Assembleia da República: «***i. Reponderem a justificação e utilidade do regime das medidas especiais de contratação pública, face à sua expressão pouco significativa e ao prejuízo do recurso a procedimentos concorrenciais abertos. Este prejuízo está ligado, não a situações de urgência imperiosa, mas antes a prioridades políticas e económicas, delimitadas de forma genérica e, na grande parte dos casos, de aplicação ilimitada no tempo, sendo contrário aos princípios constitucionais e administrativos, à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), às boas práticas e às recomendações nacionais e internacionais em matéria de contratação pública***».

24. Estas preocupações já haviam sido transmitidas pelo Tribunal no Relatório OAC-PG n.º 1/2021, em dezembro de 2021, no documento "*No início de uma nova Legislatura,*

[32] Portal BASE, em https://www.base.gov.pt/base4..
[33] Vide https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2022/rel-oac-2022-pg.pdf

Tribunal de Contas dá o seu Contributo"[34/35], em fevereiro de 2022, e no parecer da Comissão Permanente do TdC sobre o projeto legislativo que veio a dar origem ao Decreto-Lei n.º 78/2022.

25. O legislador debruçou-se sobre o regime das MECP nesse projeto e no Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, procedeu a alterações que incluem o seu alargamento material e a prorrogação do seu período de vigência para os casos em que esse período se estava a esgotar, não tendo sobrevindo até à data qualquer outra alteração. Considera-se, assim, que, nesta matéria, **o legislador entendeu não implementar a recomendação deste Tribunal**.

26. A análise da informação evidencia que os contratos MECP reportados ao Tribunal e o respetivo montante estão, agora, mais concentrados nos setores da Administração Local e da Administração Central, tendo o peso relativo destes contratos no setor empresarial do Estado descido significativamente e tendo aumentado a celebração dos mesmos pelas fundações e associações.

Quadro n.º 2 – Classificação Administrativa

(em euros)

Classificação Administrativa	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Administração Local	518	32,7	80 724 116,92	33,8
Administração Central	432	27,3	48 068 705,81	20,1
Fundações e Associações	332	21,0	48 339 023,09	20,2
Sector Empresarial do Estado	180	11,4	39 909 120,90	16,7
Sector Cooperativo	10	0,6	7 571 127,87	3,2
Sector Empresarial Local	39	2,5	6 847 598,55	2,9
Administração Autónoma	54	3,4	3 433 177,87	1,4
Administração Regional	8	0,5	2 802 426,78	1,2
Não Classificado	9	0,6	1 156 990,14	0,5
Total	1 582	100,0	238 852 287,93	100,0

(*) INFORPREPARAÇÃO - Formação Prof. e Consultadoria, Lda; ALGAR; CMSM-Curso de Música; CERCISA.

27. Salienta-se o recurso reduzido às MECP em especial no setor empresarial local e na administração regional, não obstante serem setores que celebram um número significativo de contratos públicos.

28. Em particular, as entidades da Região Autónoma dos Açores submeteram apenas 7 contratos e as da Região Autónoma da Madeira 5[36]. Continua, assim, a verificar-se que **o regime das medidas especiais de contratação não é atrativo para as entidades das Regiões Autónomas**, o que, como já se referiu nos relatórios anteriores, estará relacionado com o facto de essas Regiões terem regimes de contratação pública com limiares mais elevados para a realização de procedimentos não concorrenciais, em especial de ajuste direto.

29. Nos quadros seguintes visualiza-se o número de contratos submetidos, estratificados por intervalos de preços, de onde resulta que se mantém a tendência para **o maior número de**

[34] Vide https://www.tcontas.pt/pt-pt/MenuSecundario/Noticias/Pages/n20220218-1.aspx

[35] Onde se referia, além do mais: "*... a execução das medidas especiais de contratação pública, aprovadas pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, evidencia até ao momento riscos quanto ao fracionamento de despesas, défices de fundamentação, potenciais favorecimentos, aplicação sem a devida comunicação ao Tribunal de Contas e eventual deficiente execução dos contratos*".

[36] 4 destes 12 contratos foram outorgados por municípios e estão, assim, considerados no setor da Administração Local.

contratos MECP se situar na faixa de valor até aos € 30 000,00 e entre os € 100 001,00 e os € 200 000,00.

Quadro n.º 3 (a) – Preço contratual estratificado - Universo dos contratos

(em euros)

Contratos					
Limite inferior	Limite superior	N.º	%	Preço	%
0,00	10 000,00	301	19,0	1 675 327,89	0,7
10 001,00	30 000,00	266	16,8	4 333 121,47	1,8
30 001,00	50 000,00	96	6,1	3 884 421,10	1,6
50 001,00	100 000,00	206	13,0	16 020 376,42	6,7
100 001,00	200 000,00	386	24,4	56 640 447,16	23,7
200 001,00	300 000,00	147	9,3	32 644 901,52	13,7
300 001,00	400 000,00	53	3,4	18 720 284,69	7,8
400 001,00	500 000,00	35	2,2	15 576 818,76	6,5
500 001,00	600 000,00	30	1,9	16 435 789,73	6,9
600 001,00	800 000,00	48	3,0	33 644 913,97	14,1
800 001,00	1 000 000,00	1	0,1	812 103,60	0,3
1 000 001,00	2 000 000,00	7	0,4	11 945 551,60	5,0
> 2 000 000					
Total		1 582	100,0	238 852 287,93	100,0

Quadro n.º 3 (b) – Preço contratual estratificado - Universo dos contratos por ano/semestre

(em euros)

Ano	Contratos					
	Limite inferior	Limite superior	N.º	%	Preço	%
2021	0	10 000	56	3,5	325 664,39	0,1
	10 001	30 000	36	2,3	523 792,80	0,2
	30 001	50 000	5	0,3	188 281,00	0,1
	50 001	100 000	18	1,1	1 332 420,40	0,6
	100 001	200 000	19	1,2	2 763 596,31	1,2
	200 001	300 000	10	0,6	2 139 908,99	0,9
	300 001	400 000	5	0,3	1 758 951,23	0,7
	400 001	500 000	2	0,1	830 960,92	0,3
	500 001	600 001	3	0,2	1 638 031,42	0,7
	600 001	800 000	1	0,1	739 884,29	0,3
	800 001	1 000 000	0	0,0	0,00	0,0
	1 000 001	2 000 000	0	0,0	0,00	0,0
	> 2 000 000		0	0,0	0,00	0,0
	Subtotal		**155**	**9,8**	**12 241 491,75**	**5,1**
2022	0	10 000	79	5,0	485 583,73	0,2
	10 001	30 000	68	4,3	1 142 323,88	0,5
	30 001	50 000	31	2,0	1 254 776,45	0,5
	50 001	100 000	60	3,8	4 689 522,65	2,0
	100 001	200 000	127	8,0	18 755 429,51	7,9
	200 001	300 000	61	3,9	13 879 070,98	5,8
	300 001	400 000	18	1,1	6 327 873,21	2,6
	400 001	500 000	20	1,3	8 856 657,56	3,7
	500 001	600 001	14	0,9	7 563 524,14	3,2
	600 001	800 000	18	1,1	12 285 420,23	5,1
	800 001	1 000 000	1	0,1	812 103,60	0,3
	1 000 001	2 000 000	4	0,3	6 175 510,94	2,6
	> 2 000 000		0	0,0	0,00	0,0
	Subtotal		**501**	**31,7**	**82 227 796,88**	**34,4**
2023	0	10 000	124	7,8	669 750,77	0,3
	10 001	30 000	114	7,2	1 869 601,34	0,8
	30 001	50 000	44	2,8	1 821 428,91	0,8
	50 001	100 000	91	5,8	7 090 394,29	3,0
	100 001	200 000	175	11,1	25 292 575,50	10,6
	200 001	300 000	43	2,7	9 530 068,66	4,0
	300 001	400 000	25	1,6	8 889 006,37	3,7
	400 001	500 000	8	0,5	3 611 150,60	1,5
	500 001	600 001	12	0,8	6 718 274,75	2,8

Ano	Contratos					
	Limite inferior	Limite superior	N.º	%	Preço	%
	600 001	800 000	25	1,6	17 941 556,96	7,5
	800 001	1 000 000	0	0,0	0,00	0,0
	1 000 001	2 000 000	1	0,1	1 999 960,00	0,8
	> 2.000.000		4	0,3	12 623 730,82	5,3
	Subtotal		**666**	**42,1**	**98 057 498,97**	**41,1**
2024	0	10 000	42	2,7	194 329,00	0,1
	10 001	30 000	48	3,0	797 403,45	0,3
	30 001	50 000	16	1,0	619 934,74	0,3
	50 001	100 000	37	2,3	2 908 039,08	1,2
	100 001	200 000	65	4,1	9 828 845,84	4,1
	200 001	300 000	33	2,1	7 095 852,89	3,0
	300 001	400 000	5	0,3	1 744 453,88	0,7
	400 001	500 000	5	0,3	2 278 049,68	1,0
	500 001	600 001	1	0,1	515 959,42	0,2
	600 001	800 000	4	0,3	2 678 052,49	1,1
	800 001	1 000 000	0	0,0	0,00	0,0
	1 000 001	2 000 000	2	0,1	3 770 080,66	1,6
	> 2.000.000		2	0,1	13 894 499,20	5,8
	Subtotal		**260**	**16,4**	**46 325 500,33**	**19,4**
Total			**1 582**	**100,0**	**238 852 287,93**	**100,0**

30. No que respeita ao tipo de **contratos**, constata-se que os mesmos continuam a ser **predominantemente de aquisição de serviços** (51,1%), embora **o maior montante corresponda agora a contratos de empreitada** (38,9%).

Quadro n.º 4 (a) – Tipo de Contrato (acumulado)

(em euros)

Tipo de Contrato	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Empreitada de obras públicas	267	16,9	92 830 786,96	38,9
Aquisição de serviços	808	51,1	87 348 611,71	36,6
Aquisição de bens	488	30,8	37 374 333,58	15,6
Empreitada de conceção-construção	8	0,5	19 645 914,44	8,2
Locação de bens	5	0,3	835 704,82	0,3
Outro(*)	6	0,4	816 936,42	0,3
Total	**1 582**	**100,0**	**238 852 287,93**	**100,0**

(*) Contrato misto com fornecimento de bens e serviços; Aquisição de bens e serviços; e Prestação de serviços em regime de avença.

Quadro n.º 4 (b) – Tipo de Contrato (por ano/semestre)

(em euros)

Ano	Tipo de Contrato	N.º	%	Preço	%
2021	Aquisição de serviços	86	5,4	4 564 633,83	1,9
	Empreitada de obras públicas	14	0,9	4 368 173,86	1,8
	Aquisição de bens	53	3,4	2 943 778,14	1,2
	Outro	1	0,1	351 905,92	0,1
	Locação de bens	1	0,1	13 000,00	0,0
	Subtotal	**155**	**9,8**	**12 241 491,75**	**5,1**
2022	Aquisição de serviços	297	18,8	43 988 104,59	18,4
	Empreitada de obras públicas	68	4,3	25 040 590,32	10,5
	Aquisição de bens	135	8,5	12 759 642,57	5,3
	Locação de bens	1	0,1	439 459,40	0,2
	Subtotal	**501**	**31,7**	**82 227 796,88**	**34,4**
2023	Empreitada de obras públicas	128	8,1	51 137 414,30	21,4
	Aquisição de serviços	295	18,6	25 937 599,77	10,9
	Aquisição de bens	234	14,8	17 183 240,29	7,2
	Empreitada de conceção-construção	4	0,3	3 308 918,71	1,4
	Outro	4	0,3	325 390,48	0,1
	Locação de bens	1	0,1	164 935,42	0,1
	Subtotal	**666**	**42,1**	**98 057 498,97**	**41,1**

Ano	Tipo de Contrato	N.º	%	Preço	%
2024	Empreitada de conceção-construção	4	0,3	16 336 995,73	6,8
	Aquisição de serviços	130	8,2	12 858 273,52	5,4
	Empreitada de obras públicas	57	3,6	12 284 608,48	5,1
	Aquisição de bens	66	4,2	4 487 672,58	1,9
	Locação de bens	2	0,1	218 310,00	0,1
	Outro	1	0,1	139 640,02	0,1
	Subtotal	**260**	**16,4**	**46 325 500,33**	**19,4**
Total		**1 582**	**100,0**	**238 852 287,93**	**100,0**

31. Por outro lado, os contratos MECP continuam a ter uma **duração predominantemente igual ou inferior a 6 meses** (65,3 % dos casos).

Quadro n.º 5– Prazo de execução (em dias) estratificado - Universo dos contratos

(em euros)

Contratos					
Limite inferior	Limite superior	N.º	%	Preço	%
0	31	449	28,4	23 224 929,11	9,7
32	181	584	36,9	77 776 883,30	32,6
182	365	271	17,1	66 951 666,80	28,0
366	731	169	10,7	49 564 374,55	20,8
> 731		109	6,9	21 334 434,17	8,9
Total		**1 582**	**100,0**	**238 852 287,93**	**100,0**

32. O quadro e os gráficos que se seguem permitem verificar que **o maior número de contratos é executado no concelho de Lisboa** (23,1%), que também concentra o maior montante contratado (23,6%).

Quadro n.º 6 – Local de Execução

(em euros)

Local de Execução	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Lisboa	366	23,1	56 467 638,99	23,6
Valongo	14	0,9	16 021 041,28	6,7
Porto	141	8,9	13 505 681,73	5,7
Oeiras	35	2,2	5 888 526,78	2,5
Lagos	20	1,3	5 359 270,31	2,2
Azambuja	2	0,1	5 140 684,95	2,2
Seixal	51	3,2	4 738 739,57	2,0
Portalegre	28	1,8	4 529 668,00	1,9
Ponte de Sor	17	1,1	4 408 541,93	1,8
Tomar	13	0,8	3 762 805,93	1,6
Vila do Conde	29	1,8	3 750 361,68	1,6
Cascais	10	0,6	3 602 911,72	1,5
Vila Nova de Famalicão	17	1,1	3 595 673,75	1,5
Viseu	56	3,5	3 487 988,50	1,5
Évora	37	2,3	3 409 518,68	1,4
Local de execução (Top 15)	**836**	**52,8**	**137 669 053,80**	**57,6**
Restantes (160 locais)	746	47,2	101 183 234,13	42,4
Total	**1 582**	**100,0**	**238 852 287,93**	**100,0**

33. Continua a destacar-se o montante executado no distrito de Lisboa, agora seguido dos distritos do Porto e, a alguma distância, Portalegre e Setúbal.

Gráfico n.º 2 – Valores acumulados por distrito

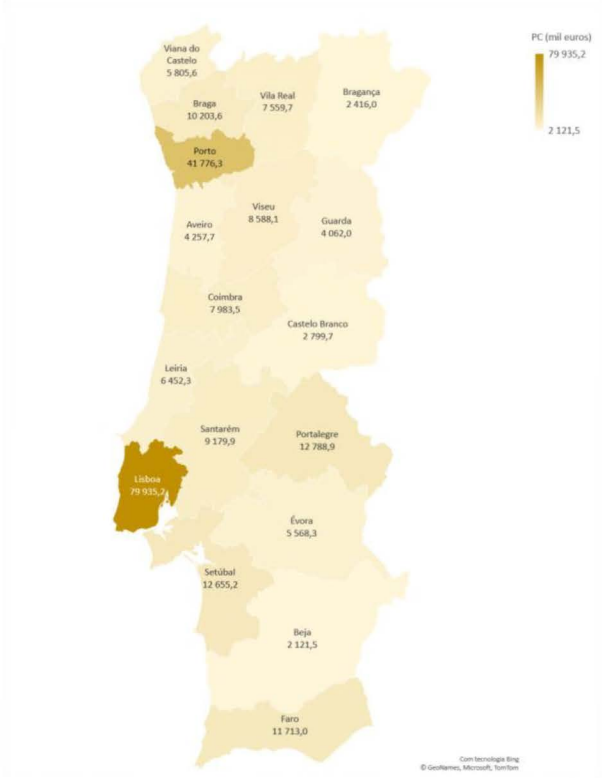


Gráfico n.º 3 – Valores por concelho

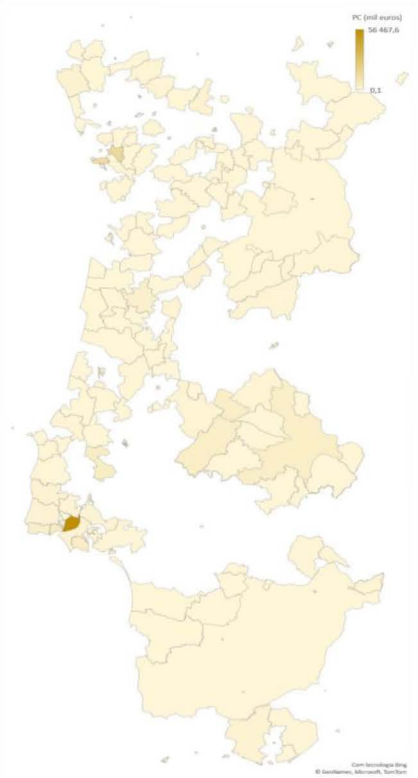


Gráfico n.º 4 – Valores acumulados RAA

(em mil euros)

Gráfico n.º 5 – Valores acumulados RAM

(em mil euros)

B.2 Modificações a contratos MECP comunicados ao Tribunal de Contas

Foram operadas modificações a contratos MECP implicando um acréscimo de despesa de 2,1 M€ (12,08 % do montante inicial)

34. No ponto 7 do Relatório n.ºs 1/2022-OAC 1.ª S e 4/2022-OAC 2.ª S deu-se conta de que a obrigação de remessa dos contratos prevista no n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021 se estende também a todos os contratos que operem modificações a contratos anteriormente remetidos.

35. Para permitir a submissão das modificações a contratos MECP ao TdC sem duplicar o número dos mesmos, procedeu-se a uma alteração na plataforma eContas-MECP, autonomizando um separador para este efeito.

36. Até 30 de junho de 2024 foram comunicadas a este Tribunal 79 modificações a 62 contratos MECP, conforme quadros n.ºs 28 (a) e 28 (b) em Anexo.

37. Estas modificações **titulam essencialmente prorrogações de prazo e trabalhos, serviços e aquisições complementares, ascendendo no total a € 2 117 537,62, o que representa um acréscimo de despesa de 12,08 %** (total inicial de € 17 535 655,71).

B.3 Contratos Submetidos a Fiscalização Prévia

38. A informação recebida na plataforma acima referida reporta-se, em regra, a contratos de valor inferior a € 750 000 (ou € 950 000 quanto ao valor global de atos e contratos que estejam ou aparentem estar relacionados entre si), já que os que igualem ou excedam esses limiares estão, em princípio, sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas e devem ser-lhe remetidos para esse efeito[37]. Salvaguarda-se, no entanto, o entendimento já expresso no ponto A, quanto a contratos de valores superiores isentos de fiscalização prévia.

39. Conforme referido no quadro n.º 7, até 31 de junho de 2024 correram no Tribunal de Contas, em sede de **fiscalização prévia, 50 contratos** relativos a medidas especiais de contratação pública, **com um valor global de € 89 006 479,91**. 16 destes contratos MECP foram registados na Região Autónoma dos Açores.

40. Chegamos, assim, em 30 de junho de 2024, a um **valor total de MECP de € 327 858 767,84**, em que os 3,06 % de contratos submetidos a fiscalização prévia responderam por 27,15% do montante contratualizado.

Quadro n.º 7 – Contratos relativos a MECP

(em euros)

Forma de controlo	N.º	%	Preço	%
Plataforma e-contas MECP	1 582	96,94	238 852 287,93	72,85
Fiscalização prévia	50	3,06	89 006 479,91	27,15
Total	**1632**	**100**	327 858 767,84	**100**

[37] Cfr. artigos 17.º da Lei n.º 30/2021 e 48.º da LOPTC.

41. Os contratos sujeitos a controlo prévio que podem envolver a aplicação de medidas especiais de contratação pública nos termos da Lei n.º 30/2021 podem respeitar a:

- Procedimentos de concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação *simplificados* relativos a contratos de concessão de serviços públicos e de obras públicas, contratos de empreitada de obras públicas e contratos referentes a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao CCP, neste último caso celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais[38];
- Procedimentos de concurso público e concurso limitado por prévia qualificação com redução de prazos nos termos da alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021 (só até 2 de dezembro de 2022);
- Empreitadas no regime especial de conceção-construção previsto no artigo 2.º-A da referida Lei.

42. Os contratos MECP submetidos a controlo prévio foram maioritariamente precedidos de concurso público com publicidade no JOUE e com redução de prazos (39).

43. Esses contratos foram outorgados por entidades da administração central (5 institutos públicos e 2 secretarias-gerais) e 1 instituto público da Região Autónoma dos Açores. Estiveram em causa, sobretudo, contratos de aquisição de bens ou serviços (22 contratos) na área dos sistemas de informação e de aquisição de bens alimentares (16). 9 contratos foram outorgados por municípios e consistiram em empreitadas de obras públicas precedidas de concurso público simplificado. 2 empreitadas de conceção-construção, outorgadas por uma entidade pública empresarial e por uma escola superior, foram ambas precedidas de concurso público.

B.4 MECP no Portal BASE

Foi já criada no Portal BASE uma secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP.

44. Nos termos do n.º 7 do artigo 19.º da Lei n.º 30/2021, o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC), deve assegurar a criação de uma secção específica no portal dos contratos públicos dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas medidas especiais de contratação pública.

45. A pedido deste Tribunal, o IMPIC esclareceu em julho de 2022[39] que havia sido criada uma secção específica na área reservada do Portal BASE para os procedimentos MECP, que se encontrava disponível desde agosto de 2021. Esta área específica permitia a comunicação dos contratos abrangidos por medidas especiais.

[38] Cfr. artigo 2.º, alínea a), da Lei n.º 30/2021.
[39] Cfr. ofício S 16/2022/CD, de 14 de julho de 2022.

46. No entanto, como em julho de 2022 se mantinha a não disponibilização desta secção específica na área pública do Portal BASE e o IMPIC informou que estava em curso um procedimento para efetuar as alterações necessárias, o Tribunal, no seu 2.º Relatório de Acompanhamento, recomendou ao IMPIC que assegurasse "***xix. (...) a criação no Portal BASE da secção específica dedicada aos procedimentos e contratos abrangidos pelas MECP, nos termos da lei e de forma a permitir apurar a dimensão rigorosa e precisa do recurso a esse regime***".

47. Posteriormente, vieram a ser sucessivamente disponibilizados no Portal BASE indicadores estatísticos relativos a MECP[40] (que, no entanto, não permitiam a consulta dos respetivos procedimentos) e a possibilidade de pesquisar contratos e procedimentos MECP na funcionalidade de "Pesquisa Avançada".

48. **Cumprida a exigência legal e a correspondente recomendação deste Tribunal**, importaria aferir sobre se a informação disponibilizada "*permite apurar a dimensão rigorosa e precisa do recurso*" ao regime das MECP.

49. Uma consulta simples aos indicadores estatísticos das MECP no Portal BASE, por exemplo para o ano de 2023, revela um número de contratos muito superior aos registados no Tribunal de Contas. Como referido no relatório de acompanhamento anterior e no ponto seguinte do presente documento, o confronto das duas bases de dados deveria permitir confirmar informação e identificar casos anómalos, razão pela qual voltámos a usar esse confronto como instrumento de verificação[41].

50. Não obstante a cooperação que tem existido entre o Tribunal, a CIMEC e o IMPIC e uma evolução positiva na estruturação dos dados, este instrumento de análise, sendo útil, continua a não ser fácil nem inteiramente fiável e a não poder constituir, por si só, sem trabalhos de exaustiva verificação, uma base de sustentação para conclusões de auditoria.

51. A informação do Portal BASE assenta no registo feito pelas entidades, sem quaisquer operações de validação, sendo que as análises feitas por este Tribunal relativamente aos dados extraídos indica que parte desses registos não estão corretos.

52. Refira-se, designadamente, que do confronto da informação disponível até 30 de junho de 2022, identificaram-se mais de 300 contratos MECP eventualmente não comunicados ao Tribunal de Contas. Após verificação, concluiu-se que muitos deles, apesar de terem invocado o artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, não integravam nenhuma medida especial de contratação.

53. Por outro lado, alguns dos erros detetados e que até conduzem a novos registos, não dão lugar a correções na informação já residente no sistema. Dê-se como exemplo o contrato de "*Empreitada de remodelação do edifício do Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão da CERCISA*", promovido pela CERCISA - Cooperativa para a Educação e

[40] Vide https://www.base.gov.pt/Base4/pt/estatisticas/indicadores-das-medidas-especiais-de-contrata%C3%A7%C3%A3o-lei-n-%C2%BA-30-2021/

[41] Embora não exista uma relação unívoca para efetuar o cruzamento dos dados e apesar de algumas limitações decorrentes de falta de preenchimento dos campos, essa correspondência tem sido feita através dos campos adjudicatário, adjudicante, preço contratual e CPV. É depois complementada por uma análise mais detalhada, comparando as datas de celebração, adjudicação, decisão de contratar, prazo, preço contratual (com ou sem IVA) e objeto.

Reabilitação de Cidadãos Inadaptados do Seixal e Almada, CRL, no valor de € 539 849,56, referenciado no ponto 3.6 do quarto relatório da CIMEC. Esta Comissão identificou erros no registo deste contrato no Portal BASE, tendo sido promovidas alterações ao Portal para acomodar um novo registo e submetido esse novo registo pela entidade. O TdC confirmou o novo registo, mas também a manutenção do anterior, que não foi anulado. Assim, a pesquisa continua a devolver o registo anterior, que, designadamente, identifica o contrato como de conceção-construção, sendo que a análise do mesmo e as verificações deste Tribunal confirmam não ser esse o caso.

54. Ouvido sobre esta matéria, o IMPIC veio, quanto a este contrato promovido pela CERCISA, esclarecer o seguinte [42] "*informamos que estamos em contato com a entidade adjudicante para proceder à anulação do registo incorreto com o identificador n.º 10109150*".

55. Os registos feitos na plataforma do TdC também são introduzidos pelas entidades. No entanto, este Tribunal procede à análise e validação dos mesmos, de forma simultaneamente automática e manual. Dessa verificação resultou que, para o período até 30 de junho de 2024, foi necessário cancelar 98 registos de contratos, erradamente classificados pelas entidades como MECP, tendo sido confirmados 1 582. Ou seja, apurou-se que 5,83 % dos registos feitos na plataforma do TdC estavam incorretos. A não correção desses registos teria afetado significativamente a qualidade da informação analisada automaticamente. Refira-se que esta percentagem de erros tem vindo a descer progressivamente (em junho de 2023 era de 8,46%).

56. Por outro lado, conforme tem assinalado a CIMEC, nos seus relatórios[43], a informação das duas bases de dados reporta-se a universos nem sempre coincidentes, por se referirem a atos que ocorrem em momentos temporais distintos e de natureza diferente. Como referido no seu 2.º relatório semestral, os dados do IMPIC focam-se sobretudo nos procedimentos e os do TdC nos contratos[44].

57. Deste modo, ainda que o seu grau de fiabilidade tenha vindo a melhorar, **não se pode confirmar que a informação disponível no Portal BASE permita apurar a dimensão rigorosa e precisa do recurso ao regime das MECP**.

58. Tendo-se ouvido o IMPIC sobre esta matéria, o referido instituto veio referir que "*nos termos do n.º 6 do artigo 13.º da Portaria n.º 318-B/2023, toda a informação constante do Portal BASE é da exclusiva responsabilidade das entidades adjudicantes, independentemente da via de transmissão ao portal, não podendo a entidade gestora do portal substituir-se às mesmas*" e que "*já estão implementadas validações no momento*

[42] Ofício com a ref.ª 14-OF/2024/CD enviado por e-mail registado com o n.º 7128/2024, em 13.08.

[43] Vide https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/cimec.aspx

[44] Nesse relatório, a CIMEC refere também outras justificações para a não conciliação dos dados: "*Os dados concretos serão, por definição, distintos: porque houve procedimentos registados junto do IMPIC que não levaram (ou ainda não levaram) à celebração de contratos; porque haverá procedimentos registados no IMPIC que levaram à celebração de contrato mas não foram remetidos ao TdC até ao fim do período relevante; porque houve entidades adjudicantes que registaram os procedimentos junto do IMPIC mas não cumpriram a obrigação de remessa ao TdC; e, em sentido inverso, porque houve entidades adjudicantes que cumpriram o dever de remessa do contrato ao TdC mas não comunicaram ao IMPIC a existência do respetivo procedimento. Há ainda as diferenças resultantes dos supra identificados problemas associados à classificação dos procedimentos como MEC ou pertencentes ao CCP, exponencializados pelo facto de os dados comunicados ao IMPIC e ao TdC não serem submetidos por uma via única*".

do registo dos dados referentes aos procedimento e respetivos blocos de dados, nomeadamente a validação da data de decisão de contratar com o tipo de procedimento ao abrigo das medidas especiais". Ainda assim, informa que, quanto aos ajustes diretos simplificados no Portal BASE, se propõe implementar um conjunto de medidas internas, como sejam:

- *Disponibilizar informação em áreas especificas do Portal BASE que clarifiquem as regras de comunicação e tramitação previstas na legislação aos utilizadores, nomeadamente:*

  a) Criação de informação específica no Portal BASE na área reservada dedicada às MECP, no manual on-line, e na área pública dedicada às MECP;

  b) Criação de um separador de FAQ'S na área pública dedicada às MECP;

  c) Criação de 2 alertas na área reservada, aquando da escolha do procedimento e aquando da submissão do procedimento de ajuste direto simplificado".

- Quanto a medidas para favorecer que a publicitação funcione como requisito de eficácia, "*a criação de um procedimento que apresente aos utilizadores duas fases distintas, com vista a permitir dois registos distintos, sendo que o primeiro será no momento de submissão dos dados ao Tribunal de Contas e o segundo, no momento do fecho do referido contrato.*"

- Quanto à introdução de mecanismos e rotinas de verificação e correção da qualidade da informação residente no Portal BASE:

  "*a) Bloquear ao utilizador a possibilidade de registo de um procedimento ao abrigo da Lei n.º 30/2021, acima dos valores permitidos pela referida Lei.*
  b) Criação de documentação adicional de apoio ao registo de procedimentos das medidas especiais, com vista à melhor e maior capacitação dos utilizadores.

Considera-se que a implementação destas medidas poderá ser positiva no sentido de uma maior fiabilidade da informação do Portal BASE no domínio das MECP.

C. CUMPRIMENTO DO DEVER DE COMUNICAÇÃO

C.1 IDENTIFICAÇÃO DE CONTRATOS NÃO COMUNICADOS AO TRIBUNAL DE CONTAS

Embora não muito numerosos, continuam a indiciar-se alguns casos de incumprimento do dever de comunicação das MECP ao Tribunal de Contas.

59. A remessa ao Tribunal de Contas da informação sobre os contratos é, nos termos do n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

60. A violação deste dever de comunicação e remessa acompanhada da concomitante execução contratual corresponderá, assim, não apenas a uma irregularidade processual[45], mas também a uma infração financeira, punível nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC.

61. No Relatório n.º 1/2021-OAC/PG, de dezembro de 2021, este Tribunal havia identificado um risco elevado de incumprimento do dever de comunicação e consequente execução ilegal dos contratos e respetivos pagamentos. No entanto, como aí se referiu, a obtenção de informação sobre estas eventuais situações não resulta da análise da informação remetida, sendo necessária uma procura ativa da mesma.

62. No Relatório n.ºs 1/2022-OAC/1.ª Secção e 4/2022-OAC/2.ª Secção, de outubro de 2022, deu-se conta das pesquisas efetuadas no Portal BASE e nos mapas de contratação administrativa incluídos nos processos de prestação de contas relativos ao ano de 2021, bem como das diligências efetuadas para verificação de centenas de contratos potencialmente não comunicados ao Tribunal. Essas verificações conduziram à identificação de apenas 9 casos de incumprimento do dever de comunicação, correspondendo os restantes a informação erroneamente submetida ou classificada, a situações não abrangidas pelo regime das MECP ou a entidades não enquadradas na jurisdição deste Tribunal.

63. Para as 9 situações apuradas, 1 contrato foi cancelado[46] e 4 foram imediatamente comunicados aquando de pedido de esclarecimentos[47]. Em relação aos vários processos, foram identificadas as razões para o incumprimento e foi decidido[48] relevar a responsabilidade sancionatória (financeira e não financeira) dos indiciados responsáveis, atentas as justificações apresentadas e o preenchimento dos pressupostos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC. Recomendou-se ainda às entidades em causa o cumprimento rigoroso do disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021.

---

[45] Vide artigo 66.º da LOPTC.
[46] N.º 354/2022.
[47] Registados no TdC com os n.ºs 354/2022, 373/2022, 410/2022 e 411/2022. Uma das entidades notificadas enviou 2 outros contratos que tinham efeitos a 15 de julho e 16 de agosto de 2021 (registados com os n.ºs 355 e 365/2022).
[48] Decisão n.º 51/2023 – 1.ª Secção.

64. Com uma indicação de que o risco de incumprimento do dever de comunicação dos contratos MECP ao TdC seria, provavelmente, bastante mais baixo do que o identificado em dezembro de 2021, procedeu-se, ainda assim, à repetição do exercício para o período de 1 de julho de 2022 a 30 de junho de 2023.

65. No que respeita ao confronto entre os contratos e procedimentos constantes da plataforma eContas-MECP e do Portal BASE, considerando a necessidade de comparação manual devido a erros de preenchimento[49] e com base nas verificações efetuadas (incluindo pedidos de informação e de documentos às entidades), concluiu-se que, para além dos que constavam de ambas as bases de dados, parte foram objeto de fiscalização prévia (7), respeitavam a entidades não enquadradas na jurisdição do Tribunal de Contas (17), não correspondiam a MECP (3) ou não tiveram qualquer execução (2).

66. Em resultado, para o novo período analisado, indiciou-se o incumprimento do dever de remessa ao TdC de 13 dos contratos MECP constantes do Portal BASE. Destes 13 contratos MECP, 6 foram logo enviados ao TdC[50], tendo sido decidido relevar a responsabilidade sancionatória (financeira e não financeira) dos indiciados responsáveis, atentas as justificações apresentadas e o preenchimento dos pressupostos estabelecidos no n.º 9 do artigo 65.º da LOPTC, bem como recomendar o cumprimento rigoroso do disposto nos n.ºs 2 e 4 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021[51]. Os restantes 7 encontram-se em apreciação na 1.ª Secção deste Tribunal.

67. Procedeu-se, ainda, à análise da informação sobre a contratação administrativa incluída nos processos de prestação de contas relativos ao ano de 2022, o que conduziu à identificação e verificação de 151 contratos de 75 entidades[52].

68. Embora ainda não tenha sido enviada resposta para 23 contratos de 11 entidades, a análise dos restantes 128 permitiu concluir que, desse número, apenas 4 contratos respeitavam a MECP, sendo que em todos eles se tinham verificado problemas de registo entretanto solucionados, os quais não justificavam o prosseguimento para apuramento de responsabilidades.

69. Em suma, identificaram-se, para um período de dois anos (20 de junho de 2021 a 30 de junho de 2023) 25 casos de incumprimento do dever de comunicação dos contratos MECP ao TdC, por confronto com um conjunto de 963 comunicados no mesmo período temporal. Indiciou-se, assim, uma **probabilidade de incumprimento na ordem dos 2,53%**.

70. No relatório de outubro de 2022, o Tribunal recomendou às entidades adjudicantes que **comunicassem** «*xiv. (...) ao Tribunal de Contas, através da plataforma «eContas-MECP», todos os contratos que integrem alguma medida especial de contratação pública prevista*

---

[49] Designadamente, erros no preenchimento do valor do contrato ou na indicação do NIF.

[50] Na sequência de pedidos de esclarecimentos, 5 desses contratos foram de imediato submetidos através da plataforma eContas-MECP e registados com os n.ºs 527, 545, 565, 568, 584 e 616/2023. Saliente-se que 1 das entidades enviou mais 7 contratos que tinha outorgado e não tinham sido atempadamente enviados ao TdC.

[51] Cfr. Decisões n.ºs 3/2024, 4/2024, 13/2024, 14/2024, 34/2024 e 35/2024, de, respetivamente, 10.01, 11.01, 22.01, 07.02 e 29.05 (as 2 últimas).

[52] 88 contratos de 54 entidades do Continente; 13 contratos de 9 entidades da Região Autónoma da Madeira e 50 contratos de 12 entidades da Região Autónoma dos Açores.

na Lei n.º 30/2021, qualquer que seja o seu valor, desde que estejam, de algum modo, dispensados de fiscalização prévia».

71. Atento o elevado número de destinatários desta recomendação e a dificuldade de controlo sobre os contratos não comunicados, não é possível fazer uma avaliação precisa da sua implementação.

72. De qualquer modo, as análises feitas e as respetivas conclusões acima reportadas, com um número pouco elevado de casos identificados de falta de registo no Tribunal, indicam um nível geral de cumprimento da mesma.

73. Acresce que nenhuma das entidades identificadas no primeiro exercício voltou a ser registada como incumpridora na segunda fase de verificações, tendo várias delas comunicado posteriormente contratos MECP na plataforma do TdC. Todas as entidades cujo incumprimento ainda está em análise são entidades relativamente às quais não se identificaram contratos MECP anteriores não comunicados, tendo também algumas já comunicado contratos posteriores.

74. Termos em que se considera que, **sem prejuízo da renovação da recomendação anterior, não parece haver incumprimento generalizado da mesma.**

75. Ainda quanto à comunicação dos contratos MECP ao TdC, este Tribunal recomendou, no relatório de outubro de 2022, que as entidades adjudicantes "*xvii. Assegurem, de forma rigorosa, a classificação e registo dos contratos abrangidos por medidas especiais de contratação pública e o preenchimento, completo e com exatidão, de todos os campos dos formulários incluídos na plataforma «eContas-MECP», no mapa de contratação administrativa (processo de prestação de contas) e no portal BASE".*

76. Nesta matéria, para além da imprecisão de registos relativos a contratos que não integram MECP (5,83%), continuam a verificar-se erros na indicação do valor dos contratos, do tipo de procedimento utilizado e dos efeitos produzidos. Por outro lado, as análises empreendidas revelam que os formulários da prestação de contas também são preenchidos com muitos erros, designadamente quanto ao tipo de procedimento e valor dos contratos. **Esta recomendação deve ter-se, assim, como insatisfatoriamente respeitada.**

C.2 Tempestividade da comunicação das MECP

22,95% dos contratos foram comunicados ao Tribunal de Contas fora do prazo legalmente estabelecido, assistindo-se a um agravamento dos níveis de intempestividade.

77. De acordo com o estabelecido no n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, os contratos em causa devem ser eletronicamente remetidos ao Tribunal de Contas no prazo de 10 dias após a respetiva celebração. Conforme já acima referido, essa comunicação é feita através do preenchimento de formulários em plataforma digital dedicada.

78. Parte dos campos dos referidos formulários são de preenchimento obrigatório e o próprio sistema de informação procede à aplicação de regras automáticas de validação da informação. Não obstante, durante o período decorrido, verificou-se que 5,83 % dos casos

não correspondiam a MECP e que, em vários outros, houve necessidade de correção da informação submetida, para garantia da respetiva exatidão e qualidade.

79. O quadro n.º 29 em Anexo identifica os atrasos na submissão dos contratos ao Tribunal de Contas.

80. **No universo de contratos remetidos, 22,95%** (363 em 1 582) **foram comunicados ao Tribunal fora do prazo estabelecido.** Estes contratos representam 16,93% da totalidade do montante contratual.

81. Relativamente à situação reportada em outubro de 2022 (em que 29,31% dos contratos e 21,26% do montante contratado estavam afetados por atrasos), há uma melhoria ligeira na tempestividade geral da comunicação, embora ainda esteja em causa perto de um quarto dos contratos.

82. No entanto, se tivermos em conta o período de atraso, constatamos que, enquanto em junho de 2022, 31,09% dos processos comunicados intempestivamente apresentavam um atraso superior a 20 dias, em junho de 2024 esses processos representam 48,48%. Acresce que no período que medeia essas duas datas de referência[53] existem contratos comunicados com atrasos bem superiores, de várias centenas de dias. O montante contratual abrangido por atrasos inferiores ou superiores a 20 dias é mais ou menos equivalente entre si.

83. Assim, acaba por verificar-se um **agravamento nos níveis de intempestividade da comunicação**.

84. O Tribunal de Contas procede à análise de todos os atrasos verificados e, em conformidade com o definido em Resolução que adotou, à emissão de recomendações ou ao prosseguimento dos casos para efeitos de responsabilização, tendo em conta o disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º da LOPTC.

85. Até 30 de junho de 2024, o Tribunal decidiu 103 casos de remessa intempestiva de maior duração, tendo apurado as circunstâncias, ouvido os responsáveis e proferido decisão final de relevação da responsabilidade. Em geral, não se identificou dolo por parte dos responsáveis nem registos anteriores de censura ou de recomendação às entidades, sendo também de considerar algumas dificuldades no registo na plataforma eContas-MECP.

86. No entanto, a análise reportada neste ponto indicia um **nível geral insatisfatório de implementação da recomendação xv** dirigida pelo Tribunal de Contas em outubro de 2022 às entidades adjudicantes, **no sentido de cumprirem o prazo para a submissão dos contratos MECP na plataforma eletrónica do TdC** (10 dias após a celebração do contrato).

[53] Para o período posterior a 01.07.2022, os contratos MECP são os registados com os n.ºs 273/2022 e seguintes.

C.3 EFICÁCIA DOS CONTRATOS

Continuam a identificar-se casos de produção ilegal dos efeitos contratuais, constatando-se um aumento do volume de pagamentos irregulares relativamente ao período anteriormente analisado.

Comunicação dos contratos MECP ao TdC

87. De acordo com o disposto no n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, a comunicação dos contratos ao Tribunal de Contas é "*condição da respetiva eficácia, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos*".

88. A eventual execução dos contratos antes da respetiva comunicação ao Tribunal constitui infração financeira, punível nos termos do artigo 65.º, n.º 1, alínea b), da LOPTC. De acordo com esta disposição, o Tribunal de Contas pode aplicar multas nas situações em que tenham sido violadas as normas sobre o pagamento de despesas públicas, como é o caso do preceito contido no n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021. A situação será mais grave se a adjudicação e a formalização do contrato ocorrerem após o fornecimento.

89. O Tribunal procedeu a uma verificação exaustiva dos contratos submetidos até 30 de junho de 2023. Dos 963 contratos submetidos até essa data, em 719, ou seja, **em 74,66% dos casos, suscitaram-se dúvidas quanto à data de produção de efeitos que foi indicada inicialmente pelas entidades**. Em 88 contratos a data de início de efeitos não tinha sequer sido inicialmente registada.

90. O Tribunal procedeu a averiguações complementares nesses 719 casos, solicitando informação e documentação adicional, comprovativa do início da execução física e/ou financeira dos contratos. Da análise resultou o seguinte, globalmente e por ano de vigência da Lei n.º 30/2021.

Quadro n.º 8 (a) – Análise da produção de efeitos dos contratos (20.06.2021 a 30.06.2022)

	Total	Com dúvidas (1)	Erro no registo dos efeitos (2)	Início dos efeitos corrigido para data posterior à da submissão na plataforma	Com execução material anterior à submissão na plataforma	Com execução financeira (pagamentos) anterior à submissão na plataforma (3)	Aguardam informação (5)
N.º de contratos	406	317	97	77	126	31	49
%	100	78,07	23,89	18,97	31,03	7,64	12,07
Valor (€)	49 941 694,91	35 529 348,95	15 480 282,28	13 159 299,30	11 450 862,48	2 215 170,66 (4)	5 521 429,75

	Total	Com dúvidas (1)	Erro no registo dos efeitos (2)	Início dos efeitos corrigido para data posterior à da submissão na plataforma	Com execução material anterior à submissão na plataforma	Com execução financeira (pagamentos) anterior à submissão na plataforma (3)	Aguardam informação (5)
% do montante total	100	71,14	30,99	26,35	22,93	4,44	11,05

(1) Vários destes casos ficaram resolvidos sem recondução às colunas subsequentes
(2) Inclui 31 casos, no montante de € 6 022 442,08, em que a entidade veio indicar data de início, quando inicialmente não o tinha feito, bem como outros em que foram indicadas novas datas, que nalguns casos são anteriores à data de submissão dos contratos
(3)Estes casos estão também englobados na coluna anterior
(4) Valor dos contratos em que se apurou a existência de pagamentos
(5) Estes 49 contratos foram remetidos por 26 entidades.

91. Relativamente à situação apurada para o período até 30 de junho de 2022, refletida no relatório de acompanhamento anterior e no quadro que antecede, foram identificados 31 contratos MECP com pagamentos anteriores à sua comunicação ao TdC. Quanto aos 49 casos em que, na altura, se aguardava informação, a mesma foi, entretanto, rececionada e analisada, tendo-se concluído que, a final, 135 contratos (e não apenas 126, como constava do quadro) apresentavam execução material anterior à submissão na plataforma. Não obstante, não se registou alteração quanto aos 31 casos com pagamentos efetuados.

Quadro n.º 8 (b) – Análise da produção de efeitos dos contratos (01.07.2022 a 30.06.2023)

	Total	Com dúvidas (1) (2)	Erro no registo dos efeitos (3)	Início dos efeitos corrigido para data posterior à da submissão na plataforma	Com execução material anterior à submissão na plataforma	Com execução financeira (pagamentos) anterior à submissão na plataforma (4)
N.º de contratos	**558**	**402**	191	138	104	33
%	100	72,04	34,23	24,73	18,64	5,91
Valor (€)	84 655 873,71	53 672 619,57	37 463 727,37	27 537 052,08	5 727 134,26	1 451 398,69 (5)
% do montante total	100	63,40	44,25	32,53	6,77	1,71

(1) Vários destes casos ficaram resolvidos sem recondução às colunas subsequentes
(2) 1 entidade ainda não respondeu para 1 contrato
(3) Inclui 57 casos, no montante de € 9 872 088,93, em que a entidade veio indicar data de início, quando inicialmente não o tinha feito, bem como outros em que foram indicadas novas datas, que nalguns casos são anteriores à data de submissão dos contratos
(4)Estes casos estão também englobados na coluna anterior
(5) Valor dos contratos em que se apurou a existência de pagamentos

92. Relativamente à situação apurada para o período entre 1 de julho de 2022 e 30 de junho de 2023, refletida no quadro acima, foram identificados 33 contratos MECP com pagamentos anteriores à sua comunicação ao TdC.

93. A situação consolidada é a seguinte:

Quadro n.º 8 (c) – Análise da produção de efeitos dos contratos (20.06.2021 a 30.06.2023)

	Total	Com dúvidas	Erro no registo dos efeitos	Início dos efeitos corrigido para data posterior à da submissão na plataforma	Com execução material anterior à submissão na plataforma	Com execução financeira (pagamentos) anterior à submissão na plataforma
N.º de contratos	**963**	**719**	**288**	**215**	**230**	**64**
%	100,00	74,59	29,90	22,33	23,88	6,65
Valor (€)	134 597 934,47	89 201 968,52	52 944 009,65	40 696 351,38	17 177 996,74	3 666 569,35 (1)
% do montante total	100,00	66,27	39,33	30,24	12,76	2,72

(1) Valor dos contratos em que se apurou a existência de pagamentos.

94. Em 29,90% dos casos (288), foram feitas correções às datas registadas como de início da produção de efeitos dos contratos, concluindo-se que, nessa matéria, existiu pouco rigor no preenchimento dos formulários, tanto na plataforma «*eContas-MECP*» como nos mapas de contratação administrativa constantes do processo de prestação de contas.

95. Confirmou-se que, dos contratos analisados, 230 (23,88%) produziram efetivamente efeitos antes da comunicação ao Tribunal de Contas. Desses 230 contratos, em 64 (6,65% do total) ocorreram pagamentos em violação do disposto no n.º 4 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021.

96. Em termos de representatividade, a situação registou melhorias relativamente à identificada no 2.º Relatório de Acompanhamento.

97. Enquanto até 30 de junho de 2022 os contratos abrangidos por execução ilegal representavam, no cálculo feito à data, 31,03% do número de contratos e 22,93% do montante contratual, entre 1 de julho de 2022 e 30 de junho de 2023 a execução ilegal afetou 18,64% dos contratos e 6,77% do montante contratual.

98. Se nos cingirmos aos contratos em que se efetivaram pagamentos antes da comunicação ao TdC, situação que mais frontalmente viola as regras relativas ao pagamento das despesas, isso ocorreu em 7,64% dos contratos, representando 4,44% do montante contratual, até 30 de junho de 2022, enquanto no período subsequente até 30 de junho de 2023 afetou 5,91% dos contratos e 1,71% do montante.

99. No entanto, se considerarmos os pagamentos efetivamente realizados em contravenção do legalmente estatuído, a situação é ligeiramente diferente. Conforme se detalha no

quadro n.º 9, **até 30 de junho de 2023 foram efetuados pagamentos anteriores à comunicação dos contratos ao TdC no valor total de € 1 138 779,88.**

100. Em fundo branco estão referidos os contratos registados até 30 de junho de 2022: em 31 contratos, no valor global de € 2 215 170,66, foram feitos pagamentos ilegais no valor total de € 522 159,15 (23,57% do valor contratual).

101. Nos restantes 33 contratos, marcados com fundo azul, referentes ao período de 1 de julho de 2022 a 30 de junho de 2023, no valor global de € 1 451 398,69, os pagamentos ilegais realizados atingiram € 616 620,73 (42,48% do valor contratual).

Quadro n.º 9 – Contratos em que se verificou ter ocorrido execução financeira anterior à comunicação

N.º Proc.	Preço Contratual	Data da submissão	Data início efeitos	Prazo de execução	Pagamentos anteriores à data de submissão
118/2021	53 000,00	2021-11-24	2021-10-20	1 096	11 050,48
127/2021	11 360,00	2021-11-29	2021-11-09	20	4 984,08
133/2021	6 627,00	2021-12-03	-	0	6 099,94
143/2021	2 763,00	2021-12-10	2021-11-12	0	3 398,00
144/2021	1 382,00	2021-12-10	2021-11-12	0	1 699,00
145/2021	1 382,00	2021-12-10	-	0	1 699,00
146/2021	6 539,02	2021-12-13	2021-11-20	90	8 043,00
153/2021	9 975,24	2021-12-15	2021-09-29	608	4 987,62
178/2021	409 082,19	2021-12-29	2021-11-15	180	10 321,93
177/2021	421 878,73	2021-12-29	2021-11-15	180	10 939,81
5/2022	45 000,00	2022-01-04	2021-12-14	90	10 999,40
7/2022	14 000,00	2022-01-06	2021-11-05	56	7 000,00
11/2022	29 900,00	2022-01-07	2021-12-14	60	22 066,20
13/2022	129 330,00	2022-01-07	2021-12-14	180	79 537,95
12/2022	29 880,00	2022-01-07	2021-12-14	180	3 675,24
23/2022	18 200,00	2022-01-17	2021-12-23	0	22 386,00
34/2022	164 590,00	2022-01-25	2022-01-06	365	47 216,00
53/2022	561 785,21	2022-02-18	2021-11-30	305	104 258,05
65/2022	10 000,00	2022-02-24	-	15	10 000,00
84/2022	7 178,27	2022-03-08	2021-12-10	5	7 187,27
85/2022	14 353,00	2022-03-08	2021-12-22	30	15 214,18
103/2022	6 155,00	2022-03-21	2021-11-18	30	7 570,65
104/2022	6 900,00	2022-03-21	2021-07-22	30	8 487,00
107/2022	2 596,00	2022-03-22	2021-11-17	30	3 193,08
108/2022	1 726,00	2022-03-22	2021-11-02	30	2 122,98
109/2022	4 138,00	2022-03-22	2021-10-11	30	5 089,74
119/2022	5 850,00	2022-03-30	2022-01-01	304	1 170,00
120/2022	5 850,00	2022-03-30	2022-01-01	304	1 170,00
131/2022	11 200,00	2022-04-08	2021-11-10	85	13 776,00
132/2022	7 600,00	2022-04-08	-	210	7 600,00
233/2022	214 950,00	2022-05-31	2022-05-27	280	79 216,55
302/2022	6 750,00	29/07/2022	2022-03-29	0	6 750,00
365/2022	14 681,60	25/08/2022	16/08/2021	0	14 679,60
371/2022	14 950,00	29/08/2022	2022-08-04	20	14 950,00
369/2022	9 185,43	29/08/2022	03/03/2022	365	9 185,43
373/2022	133 000,00	01/09/2022	22/11/2021	60	122 872,50
383/2022	101 422,80	08/09/2022	01/04/2022	730	10 395,84
410/2022	158 952,01	03/10/2022	09/03/2022	365	19 551,10
428/2022	8 465,97	17/10/2022	2022-09-11	0	5 696,00
439/2022	7 045,00	21/10/2022	01/04/2022	2	7 045,00
461/2022	188 805,00	11/11/2022	14/07/2022	540	9 747,75
469/2022	13 200,00	17/11/2022	31/01/2022	365	9 900,00
500/2022	825,00	14/12/2022	2022-10-25	15	825,00
502/2022	1 382,00	14/12/2022	12/11/2021	15	1 382,00

N.º Proc.	Preço Contratual	Data da submissão	Data início efeitos	Prazo de execução	Pagamentos anteriores à data de submissão
536/2022	5 386,26	30/12/2022	26/08/2022	365	5 386,26
1/2023	45 533,60	04/01/2023	2022-12-19	365	56 006,33
23/2023	13 588,80	18/01/2023	2022-12-06	5	16 714,22
31/2023	5 510,00	25/01/2023	05/08/2022	1	5 510,00
35/2023	438 464,00	25/01/2023	28/10/2022	240	111 869,71
64/2023	13 725,00	07/02/2023	2022-12-22	10	16 881,75
97/2023	9 231,36	06/03/2023	11/10/2021	48	9 231,36
98/2023	14 900,00	06/03/2023	11/10/2021	60	14 900,00
111/2023	14 985,00	15/03/2023	23/12/2022	4	14 985,00
137/2023	99 921,78	03/04/2023	2023-03-13	365	667,80
142/2023	8 122,00	05/04/2023	20/06/2022	40	8 122,00
144/2023	13 998,78	06/04/2023	29/06/2022	1	13 998,78
145/2023	10 210,00	06/04/2023	21/06/2022	10	10 210,00
146/2023	24 620,00	06/04/2023	28/06/2022	30	24 620,00
147/2023	1 322,87	06/04/2023	22/06/2022	8	1 322,87
148/2023	6 080,00	06/04/2023	20/06/2022	10	6 080,00
153/2023	12 054,27	11/04/2023	17/06/2022	13	12 054,27
155/2023	8 000,00	12/04/2023	2023-03-23	6	8 000,00
158/2023	34 942,64	18/04/2023	23/08/2022	5	34 942,64
201/2023	12 137,52	17/05/2023	26/07/2022	60	12 137,52
Total	3 666 569,35				1 138 779,88

102. Os casos de produção de efeitos anterior à comunicação dos contratos, em especial a produção financeira, são analisados pelo TdC individualmente, para efeitos de eventual prosseguimento para apuramento de responsabilidades. Os casos referidos de execução financeira irregular, bem como outros entretanto detetados, foram já objeto deste apuramento, tendo o Tribunal decidido não prosseguir com a responsabilização ou relevar as responsabilidades, face à novidade do regime e às explicações fornecidas e considerando não se ter identificado dolo por parte dos responsáveis, estes não terem ainda sido destinatários de anteriores juízos de censura e as entidades em causa não terem sido alvo de recomendações nesta matéria. Até 30 de junho de 2024, foram apreciadas e apuradas responsabilidades por execução e/ou pagamentos antes da comunicação dos contratos num total de 79 MECP [54].

103. A situação reportada nesta matéria indicia também um **nível insatisfatório de implementação da recomendação xvi** formulada em outubro de 2022 pelo Tribunal às entidades adjudicantes, **instando-as a abster-se «*de dar qualquer eficácia aos contratos MECP antes da comunicação dos mesmos ao Tribunal de Contas, nomeadamente para efeitos de pagamentos*»**.

[54] Cfr. Decisões n.ºs 2/2022, de 9.02, 19 e 20/2022, de 20.06, 27/2022, de 12.08, 31/2022, de 14.09, 39 e 42/2022, de 12.12, 3, 4, 5, 7 e 8/2023, de 16.01, 14/2023, de 25.01, 18/2023, de 06.02, 19/2023, 02.02, 32 e 33/2023, de 31.03, 37/2023, de 26.04, 47 e 48/2023, de 07.07, 61/2023, de 21.09, 73 e 74/2023, de 13.11, 75, 77 e 78/2023, de 15.11, 1, 2 e 3/2024, de 10.01, 4/2024, de 11.01, 9, 12 e 15/2024, de 22.01, 34, 35 e 36/2024, de 29.05, e 40/2024, de 17.06. Algumas destas decisões abrangem vários contratos MECP.

Publicação dos contratos MECP no Portal BASE

O modelo de publicitação dos ajustes diretos simplificados MECP no Portal BASE não favorece o cumprimento dessa publicitação como requisito de eficácia dos contratos.

104. A publicitação dos contratos no Portal BASE é também, nalguns casos, estabelecida como condição da sua eficácia.

105. O n.º 1 do artigo 465.º do CCP determina que a informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos é obrigatoriamente publicitada no respetivo portal e o artigo 127.º estabelece que essa publicitação é, no caso de contratos celebrados na sequência de consulta prévia ou ajuste direto, condição de eficácia do contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos. No entanto, o n.º 3 do artigo 128.º do mesmo Código dispensa essa publicitação para os ajustes diretos simplificados.

106. Por outro lado, a Lei n.º 30/2021, elevando os limiares para adoção deste tipo de procedimento, afirma o reforço da sua transparência e controlo. E, nesse âmbito, determinava, no n.º 7 do seu artigo 19.º, que o IMPIC deve assegurar a criação de uma secção específica no portal dos contratos públicos, dedicada a assegurar a *transparência* dos procedimentos e contratos abrangidos pelas medidas especiais de contratação pública, sem fazer qualquer exceção para os ajustes diretos simplificados (que representam uma parcela significativa das MECP). O Tribunal considerou já, designadamente no último relatório, que os ajustes diretos simplificados, quando correspondam a MECP, devem ser publicitados no Portal BASE e a CIMEC, no seu relatório semestral de maio de 2022, também já considerava que essa publicitação era obrigatória e recomendava o seu cumprimento[55].

107. O Tribunal de Contas reconheceu, no entanto, que não era muito claro que os ajustes diretos simplificados estivessem sujeitos à referida publicitação e, sobretudo, que não era líquido que ela fosse condição de eficácia dos contratos, o que tinha toda a relevância para efeitos de eventuais processos de responsabilização. Nesse sentido, no seu 2.º Relatório de Acompanhamento, formulou uma recomendação ao Governo e à Assembleia da República para ponderarem «***iv. (...) esclarecer, por via legislativa, quais os requisitos de publicitação no Portal BASE dos contratos adjudicados por ajuste direto simplificado (no âmbito das medidas especiais de contratação pública) e quais as consequências do respetivo incumprimento em termos de eficácia desses contratos***».

108. O Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, veio clarificar a situação, estabelecendo como nova redacção para o n.º 7 do artigo 19.º da Lei n.º 30/2021, que os procedimentos e contratos abrangidos por medidas especiais de contratação pública "*devem, **sob pena de ineficácia**[56], ser eletronicamente enviados ao IMPIC, I. P., para efeitos de publicação*" no portal dos contratos públicos.

---

[55] Cfr. ponto 3.5 e Conclusão XII desse relatório, em https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/cimec/relatorio-semestral-CIMEC-Maio2022.pdf

[56] Negrito nosso.

109. Esta alteração legislativa consubstancia a implementação da recomendação formulada.

110. Neste domínio, apurou-se que, dos 1 582 contratos comunicados até 30 de junho de 2024, em 490 (30,97%) as entidades não indicaram a data da respetiva publicitação no Portal BASE. Desses 490, 314 foram objeto de ajuste direto simplificado.

111. Parece, assim, **não ter sido assegurada suficiente implementação da recomendação** emitida no referido relatório do TdC, desta feita dirigida às entidades adjudicantes, **para procederem** ***«xviii.(...) à publicitação dos ajustes diretos simplificados abrangidos por medidas especiais de contratação pública no Portal BASE»***.

112. No entanto, considerando o tipo de procedimentos, os períodos e as datas em causa e as próprias condicionantes na estruturação do Portal BASE, quanto ao estabelecimento da secção específica para MECP (pressuposto do regime estabelecido no referido n.º 7 do artigo 19.º da Lei n.º 30/2021, na sua nova redacção), optou-se por não proceder ao apuramento de responsabilidades pela execução contratual anterior à publicitação dos contratos no Portal BASE.

113. De facto, além do mais, a forma de publicitação dos ajustes diretos simplificados no Portal BASE estimula a sua publicitação *a posteriori*, após a respetiva execução. Quando acedem ao respetivo formulário, as entidades são chamadas a dar nota da execução contratual e, mesmo, a indicar a data de fecho do contrato, sem o que não conseguem concluir o registo. Assim, o modelo de publicitação pressupõe que a execução contratual já se concluiu e não que a publicitação tem de incidir sobre a adjudicação e de ser feita antes de essa execução se iniciar. Deste modo, sem as devidas alterações ao modelo de publicitação, torna-se difícil o cumprimento da obrigação legal.

114. Volta, assim, a alertar-se para o regime legal agora clarificado, em especial quanto aos ajustes diretos simplificados, recomendando a publicitação dos contratos e as devidas alterações ao modelo de publicitação.

D. FUNDAMENTO E OBJETO DAS MECP

86,82% dos contratos MECP e 86,5 % do montante contratado respeitam a projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo no âmbito do PRR.

115. As medidas especiais de contratação pública (só) podem ser aplicadas a contratos que se enquadrem nos seguintes casos[57]:

- Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo os integrados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)[58];
- Promoção de intervenções integradas no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES);
- Locação ou aquisição de bens, aquisição de serviços ou realização de empreitadas necessárias para a gestão de combustíveis no âmbito do SGIFR;
- Aquisição de bens provenientes de produção em modo biológico, ou fornecidos por detentores do Estatuto da Agricultura Familiar ou por detentores do estatuto de "Jovem Empresário Rural".

As medidas podem também ser aplicadas nas situações que se seguem, embora, nestes casos, apenas até 31 de dezembro de 2026[59]:

- Promoção de habitação pública ou de custos controlados;
- Intervenção em imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os municípios no âmbito do processo de descentralização de competências;
- Locação ou aquisição de equipamentos informáticos; aquisição, renovação, prorrogação ou manutenção de licenças ou serviços de *software;* e aquisição de serviços de computação ou de armazenamento em *cloud*;
- Aquisição de serviços de consultoria ou assessoria e realização de obras públicas associados a processos de transformação digital;
- Locação ou aquisição de bens móveis, assim como empreitadas de obras públicas que se destinem à construção, renovação ou reabilitação de imóveis no âmbito:
  - Do sector da saúde;
  - Das unidades de cuidados continuados e integrados; e
  - Do apoio social no âmbito das pessoas idosas, da deficiência, da infância e da juventude.

[57] Cfr. artigos 2.º a 8.º da Lei n.º 30/2021.
[58] Com a alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 78/2022 aos artigos 2.º e 6.º da Lei n.º 30/2021, os contratos celebrados no âmbito do PRR passaram a estar contemplados no artigo 2.º desta Lei, a par com os contratos financiados pelos demais fundos europeus.
[59] Alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 78/2022. Inicialmente o prazo era até 31 de dezembro de 2022.

116. Acrescem agora os casos de aplicação do regime especial das empreitadas de conceção-construção, nos termos do artigo 2.º-A da Lei n.º 30/2021.

117. Saliente-se que apesar de os contratos celebrados no âmbito do PRR terem passado a estar contemplados no artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, assim integrando o mesmo fundamento legal, optou-se por, na aplicação eletrónica eContas-MECP, manter as duas situações autonomizadas[60], a fim de melhor se visualizarem os fundos que suportam cada contrato MECP. Não obstante, nenhuma entidade utilizou essa distinção, o que indica que os contratos financiados pelo PRR estejam incluídos no grupo financiado ou cofinanciado com fundos europeus.

Quadro n.º 10 – Fundamentação de direito (acumulado)

(em euros)

Fundamentação	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	1 122	70,9	151 671 415,48	63,5
Execução do Programa de Estabilização Económica e Social e do Plano de Recuperação e Resiliência (artigo 6.º) - Promoção de intervenções integradas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência	143	9,0	30 867 533,38	12,9
Habitação e descentralização (artigo 3.º) - Promoção de habitação pública ou de custos controlados	94	5,9	22 369 217,57	9,4
Setor da saúde e do apoio social (artigo 5.º) - Empreitadas de obras públicas de construção renovação ou reabilitação de imóveis	41	2,6	11 366 862,32	4,8
Tecnologias de informação e conhecimento (artigo 4.º) - Aquisição de equipamentos informáticos	46	2,9	3 848 222,82	1,6
Regime especial de empreitadas de conceção-construção (art. 2.º-A)	4	0,3	3 570 110,63	1,5
Execução do Programa de Estabilização Económica e Social e do Plano de Recuperação e Resiliência (artigo 6.º) - Promoção de intervenções integradas no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (RCM n.º 41/2020)	21	1,3	2 989 333,84	1,3
Tecnologias de informação e conhecimento (artigo 4.º) - Aquisição renovação prorrogação ou manutenção de licenças ou serviços de software	35	2,2	2 627 079,58	1,1
Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) (artigo 7.º) - Aquisição de serviços	17	1,1	2 492 524,77	1,0
Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) (artigo 7.º) - Empreitadas	13	0,8	2 137 970,90	0,9
Tecnologias de informação e conhecimento (artigo 4.º) - Aquisição de serviços de computação ou de armazenamento em cloud	12	0,8	2 036 825,15	0,9
Tecnologias de informação e conhecimento (artigo 4.º) - Aquisição de serviços de consultoria ou assessoria	19	1,2	1 980 372,16	0,8
Setor da saúde e do apoio social (artigo 5.º) - Aquisição de bens móveis	12	0,8	556 554,33	0,2
Habitação e descentralização (artigo 3.º) - Intervenção em imóveis transferidos para os municípios com fundamento em descentralização	2	0,1	243 265,00	0,1
Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) (artigo 7.º) - Aquisição de bens móveis	1	0,1	95 000,00	0,0
Total	**1 582**	**100,0**	**238 852 287,93**	**100,0**

118. De acordo com o quadro n.º 10, continua a verificar-se que a maioria dos contratos se insere na execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (79,9%).

119. Assinala-se, por outro lado, o acréscimo de expressão do número de contratos celebrados ao abrigo do artigo 3.º da Lei n.º 30/2021, em matéria de habitação e descentralização (em junho de 2022 representavam apenas 0,3%).

[60] Tendo sido adicionada uma nova situação (Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus-PRR (art.º 2.º).

120. No entanto, importa notar que os vários fundamentos para o recurso a medidas MECP, como, por exemplo, a contratação nas áreas da habitação, da saúde e do apoio social ou das tecnologias de informação, podem coexistir com o financiamento europeu dos respetivos contratos. Nessa medida, procedeu-se à análise complementar das fontes de financiamento dos contratos MECP, tendo-se concluído que 1 369 (86,54%) dos 1 582 contratos evidenciam financiamento europeu, num valor total de € 211 368 563,59 (88,49% do montante total contratado)[61].

121. No que respeita aos contratos MECP submetidos a fiscalização prévia, a quase totalidade dos mesmos (48 de 50 contratos) envolveu a aplicação de financiamento europeu, no montante de € 72 238 778,71.

122. Considerando o valor agregado dos contratos MECP sujeitos a fiscalização prévia com o universo dos que foram comunicados através da plataforma, conclui-se que **os contratos MECP financiados por verbas da UE,** incluindo PRR, **representam em 30 de junho de 2024, em termos acumulados, 86,82% do número de contratos** (1 417 em 1 632) **e 86,50 % do montante contratado** (€ 283 607 342,30 em € 327 858 767,84).

123. De acordo com a caracterização do fundamento legal invocado e conforme quadro n.º 10, os contratos a que se refere o artigo 4.º da Lei n.º 30/2021 (tecnologias de informação e conhecimento) representam 7,1% dos instrumentos contratuais comunicados e 4,4 % do valor total.

124. No entanto, analisando o objeto dos contratos MECP e sem prejuízo de se poderem enquadrar noutro fundamento legal (designadamente, contratos financiados ou cofinanciados por fundos europeus), constatou-se que 508 contratos (32,11%), com um valor global de € 69 658 313,82 (29,16%) dizem respeito a tecnologias de informação e conhecimento, com um especial destaque para o desenvolvimento de *software*. Por outro lado, 22 dos 50 contratos MECP submetidos a fiscalização prévia respeitam a tecnologias de informação e conhecimento, no montante total de € 66 272 270,08. Somando este conjunto aos contratos comunicados através da plataforma, verifica-se que **530 contratos (32,48%), no valor global de € 135 930 583,90 (41,46%) respeitaram à aquisição de equipamentos informáticos, licenças de *software* ou serviços relacionados com TIC.** O peso relativo das aquisições MECP nesta área baixou, no entanto, face ao reportado em 2022 (na altura representava 56,41% do montante).

125. Salienta-se, por fim, a total ausência de contratos celebrados nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 30/2021, relativos à aquisição de bens agroalimentares, o que, mais uma vez, suscita a questão da utilidade desta MECP.

[61] Por exemplo, os 96 contratos MECP em matéria de habitação e descentralização apresentam um valor de financiamento PRR de € 17 765 793,61.

O novo regime especial de contratação de empreitadas na modalidade de conceção-construção foi utilizado num número reduzido de casos, embora de montante elevado.

126. No que respeita ao novo regime especial de conceção-construção, o quadro n.º 10, indica que a utilização do "*Regime especial de empreitadas de conceção-construção (art. 2.º-A)*" apenas foi registada pelas entidades em 4 casos. O valor total destes contratos é de € 3 570 110,63, 1,5% do montante global contratado.

127. No entanto, considerando que é possível que os contratos MECP utilizem cumulativamente várias medidas especiais[62], procedeu-se a uma análise mais exaustiva da informação submetida, tendo-se concluído que, até 30 de junho de 2024, constam da plataforma MECP deste Tribunal 8 contratos qualificados pelas entidades como abrangidos pelo regime especial do artigo 2.º-A. Estes contratos têm o valor total de € 19 645 914,49, representando 8,23% do montante total contratado.

128. Se se tiver em conta apenas o valor das empreitadas MECP comunicadas em 2023 e 2024[63/64], estes 8 contratos (4,15% em 193 contratos de empreitada) representam 23,65% do montante (€ 83 067 937,22).

129. Feita uma pesquisa no Portal BASE, foi identificada apenas uma MECP na modalidade de conceção-construção. Trata-se de um contrato com erros de registo, respeitando a uma empreitada que, na realidade, não foi contratada nessa modalidade[65]. Por outro lado, tendo surgido dúvidas sobre a publicitação no Portal BASE dos contratos MECP de conceção-construção registados na plataforma do TdC, acabou por se identificar essa publicitação, embora sem qualquer referência a que sejam MECP e só se confirmando que são empreitadas de conceção-construção pela análise casuística do seu objeto. Assim, embora com fiabilidade limitada, não foram identificadas outras situações de utilização do regime especial de conceção-construção no portal dos contratos públicos.

130. Considerando que este regime especial abrange contratos independentemente do seu valor[66], para aferir da sua utilização importa também identificar se esses contratos podem ter sido sujeitos a fiscalização prévia deste Tribunal. Os casos dispensados de controlo prévio devem, conforme recomendado já nos relatórios de acompanhamento anteriores, ser comunicados na plataforma MECP[67].

---

[62] Por exemplo, uma empreitada pode dizer respeito à promoção de habitação pública (artigo 3.º), ser financiada por fundos europeus (artigo 2.º) e revestir a modalidade de conceção-construção (artigo 2.º-A).

[63] O Decreto Lei n.º 78/2022 só entrou em vigor em 2 de dezembro de 2022 e o regime por ele introduzido só é aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos iniciados após essa data, o que torna altamente improvável a celebração dos correspondentes contratos ainda em 2022.

[64] Vide Quadro n.º 4 (b).

[65] Contrato outorgado pela CERCISA, já referido antes como contendo erros de registo no Portal BASE. Este contrato consta da plataforma deste Tribunal e, analisada a respetiva documentação, verifica-se que o mesmo não integra a elaboração do projeto.

[66] Cfr. a parte final da alínea e) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, para a qual remetem outros artigos da mesma Lei.

[67] O que estará a acontecer, já que dos contratos MECP registados, 3 são de valor superior aos limiares de sujeição a controlo prévio, mas estão efetivamente isentos desse controlo, pelo seu objeto ou entidade.

131. Ora, constatou-se que foram submetidos a fiscalização prévia do TdC apenas 2 contratos em aplicação do regime especial de empreitadas de conceção-construção previsto no artigo 2.ºA da Lei n.º 30/2021[68], a que corresponde um valor contratual de € 4 299 481,68.

132. Assim, **até 30 de junho de 2024, registamos a contratação de 10 empreitadas no regime especial de conceção-construção, no valor total de € 23 945 396,17, o que representa 0,61% dos contratos MECP e 7,3% do montante total MECP.**

133. No entanto, conforme decorre do ponto seguinte, consideramos que 2 desses casos, com o valor de € 181 344,61 e de € 1 793 000,00, não correspondem à aplicação deste regime especial, o que diminui a respetiva representatividade.

134. Nos termos do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 78/2022, o regime especial de conceção-construção introduzido deve ser reavaliado até 31 de dezembro de 2026.

135. No preâmbulo do diploma refere-se: "*Neste quadro de criação de medidas de aceleração e simplificação procedimental, entende-se como especialmente destacável a criação, operada pelo presente decreto-lei, de um novo regime de conceção-construção especial, integrado no regime das medidas especiais de contratação pública, que possibilite a eliminação de dispêndios de tempo e recursos desnecessários, por parte da entidade adjudicante, nos casos em que esta considere que o mercado está em melhor posição de elaborar um projeto de execução de determinada obra, concluindo que o acesso a tal prerrogativa concorrerá para uma pretendida agilização procedimental. Tratando-se de um procedimento especial face àquilo que é a regra - de acesso excecional à modalidade de conceção-construção - no CCP, são criados alguns requisitos próprios de acesso ao regime, seja em matéria de definição de preço no caderno de encargos, seja quanto à modalidade do critério de adjudicação e às características dos fatores e subfatores que o densificam*".

136. Decorrido ano e meio sobre a sua introdução, constata-se, quer pelo número de processos que foram submetidos ao TdC quer pela ausência de resultados da pesquisa efetuada no Portal BASE, que este novo regime de conceção-construção especial suscitou interesse junto das entidades adjudicantes apenas num número reduzido de casos, embora de montante elevado.

137. Por outro lado, o Tribunal já tem assinalado os riscos associados a esta modalidade de contratação de obras, quer em decisões quer em pareceres sobre projetos legislativos, designadamente o que antecedeu o próprio Decreto-Lei n.º 78/2022, considerando que a sua generalização é suscetível de alterar o funcionamento dos mercados, limitar o acesso de empresas mais pequenas às obras públicas e condicionar e dificultar a avaliação das propostas.

138. Assim, evidenciam-se razões para efetivamente avaliar o custo-benefício desta medida, em termos da conveniência na sua manutenção, revogação ou alteração.

[68] Processos n.ºs 1469/2023, com o valor de € 3 249 531,68, e 1847/2023, com o valor de € 1 049 950,00.

E. PRESSUPOSTOS PARA A ADOÇÃO DAS MECP

139. A lei estabelece que os procedimentos simplificados e as medidas especiais apenas podem ser adotados em circunstâncias definidas.

140. Em primeiro lugar, existem limites de valor. Nessa vertente, constata-se que, no universo em causa e, em geral, os procedimentos se situaram dentro dos valores dos respetivos limiares, tal como definidos para as medidas especiais de contratação pública.

141. No que concerne aos pressupostos substantivos, no caso das medidas adotadas pela Lei n.º 30/2021 previu-se que as mesmas possam ser aplicadas quando os contratos se destinem a determinados objetivos genericamente definidos. Para determinar se os mesmos se conformam com esses pressupostos legais, apenas importa verificar o seu enquadramento em determinadas fontes de financiamento ou objetivos.

142. Pela análise sumária da informação recebida, não se vislumbram, em geral, dúvidas de que os contratos se enquadrem nos fundamentos previstos na lei.

E.1 Regime especial de empreitadas de conceção-construção

Não se evidenciam desvios às regras sobre o regime especial de empreitada por conceção-construção.

143. As alterações já referenciadas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2022 à Lei n.º 30/2021, no que se refere ao regime especial de conceção-construção, suscitam, no entanto, especificidades.

144. Desde logo, importa delimitar o âmbito da aplicação deste regime especial. Nos termos da alínea e) do artigo 2.º e das remissões efetuadas pelos artigos 3.º a 6.º, todos da Lei n.º 30/2021, as entidades abrangidas pelo diploma podem recorrer ao regime especial de empreitadas de conceção-construção desde que se esteja em face de:

- Projeto financiado ou cofinanciado por fundos europeus, incluindo os relativos à execução do PRR;
- Empreitadas destinadas à promoção de habitação pública ou de custos controlados ou à intervenção nos imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os municípios, no âmbito do processo de descentralização de competências;
- Obras públicas associados a processos de transformação digital;
- Empreitadas dirigidas à construção, renovação ou reabilitação de imóveis no âmbito do setor da saúde, das unidades de cuidados continuados e integrados, e do apoio social no âmbito das pessoas idosas, da deficiência, da infância e da juventude;
- Obras integradas no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho.

145. Ao contrário do que sucede para outras medidas especiais, em todos estes casos é possível recorrer ao referido regime especial independentemente do valor.

146. Assim, a adoção da modalidade de conceção-construção depende de se verificar outro fundamento circunstancial para a aplicação da MECP, mas pode ser aplicado em procedimentos não simplificados e em contratos de valor elevado. Importa aqui sublinhar que, caso o contrato seja de valor superior ao limiar de sujeição a fiscalização prévia, ele deverá ser submetido a esse tipo de controlo, mas, caso se verifique algum fundamento para a dispensa de visto, ele deve ser sempre considerado uma medida especial de contratação. Assim, está sempre sujeito às obrigações de reporte e remessa dos procedimentos e contratos celebrados ao TdC, qualquer que seja o seu valor, a não ser que se verifique necessidade de submissão a fiscalização prévia.

147. A aplicação deste regime permite que a entidade adjudicante preveja, como aspeto da execução do contrato de empreitada a celebrar, a elaboração do projeto de execução da obra. Nos termos do artigo 43.º, n.º 3, do CCP, esta possibilidade só poderia ser accionada em casos excecionais devidamente fundamentados, nos quais o adjudicatário devesse assumir, nos termos do caderno de encargos, obrigações de resultado relativas à utilização da obra a realizar, ou nos quais a complexidade técnica do processo construtivo da obra a realizar requeresse, em razão da tecnicidade própria dos concorrentes, a especial ligação destes à conceção daquela. A ocorrência dos pressupostos acima referidos, vinculados apenas aos objetivos ou ao financiamento das obras a realizar, dispensa que se tenham de verificar os requisitos de excecionalidade previstos no CCP.

148. No entanto, para além de se verificarem os pressupostos circunstanciais referidos, o artigo 2.º-A da Lei n.º 30/2021 determina que, nesses casos:

- O caderno de encargos deve ser integrado por um estudo prévio, com o conteúdo previsto na portaria referida no n.º 7 do artigo 43.º do CCP;
- O preço base definido no caderno de encargos deve discriminar separadamente os montantes máximos que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução das prestações correspondentes à conceção e à execução da obra;
- Tem de ser adotada a modalidade do critério de adjudicação referida na alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º do CCP, devendo os fatores e eventuais subfatores que o densificam ser estritamente objetivos, garantir uma adequada comparabilidade das propostas e incluir, pelo menos, o preço relativo à conceção e o preço relativo à execução da obra.

149. A análise dos 10 casos identificados como de regime especial de conceção-construção mencionados no ponto anterior, permitiu concluir que todos eles se enquadravam numa das circunstâncias em que o regime especial pode ser adotado.

150. Para efeitos da presente ação, foram seleccionados 8 contratos MECP, com vista a uma verificação da respetiva legalidade. A amostra foi seleccionada considerando o tipo de procedimento, de contrato e de entidade, bem como o montante. Da amostra constaram 2 contratos de empreitada na modalidade de conceção-construção, como descrito no quadro seguinte.

Quadro n.º 11 – Regime especial de conceção-construção - contratos MECP analisados

(em euros)

N.º Proc/Ano	Tipo entidade	Tipo contrato	Tipo procedimento	Objeto	Preço
228/2023	IPSS	Empreitada de conceção-construção	Consulta prévia simplificada	Empreitada de Conceção-Construção da Reconversão de prédio urbano num Centro de Referência Investigação-Ação nas Demências da Santa Casa da Misericórdia	181 344,61
266/2023	AC	Empreitada de conceção-construção	Concurso público simplificado	Empreitada de Conceção-Construção da Ampliação/Adaptação do Edifício para Instalação do Comando Sub-Regional do Oeste	399 000,00

151. No contrato MECP 228/2023, outorgado por uma Santa Casa da Misericórdia, a entidade indicou no formulário da plataforma eContas-MECP, no "Tipo de Contrato", que se tratava de "Empreitada de Conceção-Construção".

152. Não obstante, analisando a documentação que foi carregada, não é líquido que se esteja perante um contrato outorgado no âmbito deste regime especial, afigurando-se que se trata antes de um mero contrato de empreitada, sem encomenda do projeto, uma vez que:

- No contrato e nos documentos não se faz referência a este regime especial previsto no artigo 2.º A;
- Na cláusula 5.ª, n.º 1, do caderno de encargos refere-se que o projeto de execução é o patenteado no procedimento e as peças que o integram são: o projeto de arquitetura, memória descritiva e mapa de quantidades, documentos que estão, de facto, anexos ao caderno de encargos.
- De acordo com o n.º 2 da mesma cláusula, "*Caso o empreiteiro apresente novas soluções construtivas no âmbito do projeto, compete a este a elaboração dos desenhos, pormenores e peças desenhadas do projeto de execução previstos na alínea f) do n.º 4 da cláusula 6.ª, bem como dos desenhos correspondentes às alterações surgidas no decorrer da obra*". Trata-se, no entanto, de cláusula residual.

153. Caso se tratasse de um caso abrangido pelo regime especial de conceção-construção, o que não se considera, haveria dúvidas sobre o critério de adjudicação, uma vez que a documentação enviada não permitiu verificar qual o critério previsto e adotado. Não se considerou necessário proceder a essa indagação, tanto mais que apenas foi apresentada a proposta à qual a obra foi adjudicada.

154. Quanto ao contrato MECP 266/2023, constatámos que foi precedido de concurso público, com invocação do artigo 2.º-A da Lei n.º 30/2021. Analisando o contrato e a respetiva documentação, observa-se que foram respeitados os requisitos legais para a adoção deste regime especial, designadamente:

- Trata-se de uma obra integralmente financiada pelo Investimento RE-C08-i05 – "*Programa MAIS Floresta – Reforma do Sistema de prevenção e combate de incêndios*" do PRR;
- Muito embora não tenha sido remetida cópia do estudo prévio e respetivos anexos, na Informação n.º 1279/DGP/2023, sobre a qual recaiu o despacho autorizador, evidencia-se a sua aprovação, juntamente com o caderno de encargos, o programa de concurso e respetivos anexos do estudo prévio;
- O critério de adjudicação adotado foi o da proposta economicamente mais vantajosa, determinada através da modalidade multifator, densificado por um conjunto de fatores e subfatores, correspondentes a diversos aspetos da execução do contrato a celebrar[69];
- O caderno de encargos discrimina o preço base pelas fases de conceção (€34 500,00) e de execução da obra (€ 364.500,00). De igual modo, o contrato também identifica o preço de cada uma destas fases.

155. A Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas procedeu à análise de uma outra empreitada de conceção-construção registada na plataforma como MECP em 2024, com o valor de € 1 793 000,00[70]. Dessa análise resultou que em nenhum documento foi invocado o regime especial de conceção-construção previsto na Lei n.º 30/2021 nem adotadas as especificidades desse regime, estando a modalidade adotada balizada pelo disposto no artigo 43.º do CCP.

[69] Vide artigo 4.º do Programa de Concurso.
[70] Processo MECP n.º 1/2024, da SR da Madeira.

F. OBSERVÂNCIA DOS PRESSUPOSTOS DAS MODIFICAÇÕES AOS CONTRATOS MECP

F.1 MODIFICAÇÕES OBJETIVAS AOS CONTRATOS MECP

Nas situações em que foram introduzidas modificações objetivas aos contratos MECP identificou-se o eventual incumprimento dos respetivos pressupostos legais em casos pontuais pouco relevantes.

156. Como já acima referido, até 30 de junho de 2024 foram comunicadas a este Tribunal 79 modificações a 62 contratos MECP, conforme quadros n.ºs 29 (a) e 29 (b) em Anexo. Estas modificações titulam essencialmente prorrogações de prazo e trabalhos, serviços ou aquisições complementares, incidindo sobre contratos de empreitada, de aquisição de serviços e de aquisição de bens.

157. O regime das modificações contratuais consta do CCP, tendo variado ao longo do tempo. Considerando que os contratos MECP são contratos celebrados ao abrigo da Lei n.º 30/2021, o regime a considerar para as suas modificações é o que resulta das alterações introduzidas ao CCP por essa Lei, o qual consubstancia a mais recente regulamentação desta matéria. Há também que considerar as alterações, entretanto, operadas pelo Decreto-Lei n.º 78/2022[71].

158. O regime geral das modificações objetivas aos contratos consta dos artigos 311.º e seguintes do CCP, de acordo com os quais elas podem resultar, nomeadamente, do acordo das partes[72], mas não podem nunca traduzir-se na alteração da natureza global do contrato[73].

159. Nos termos do n.º 6 do artigo 313.º do CCP, as modificações que não respeitem os limites estabelecidos no Código determinam a adoção de um novo procedimento de formação de contrato, caso a entidade adjudicante mantenha a decisão de contratar.

160. A possibilidade e legalidade das modificações identificadas aos contratos MECP dependem, assim, da observância dos limites legais estabelecidos no CCP.

161. As modificações do objeto contratual podem fundamentar-se, entre outras hipóteses, em razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes[74], as quais podem operar sem constrangimentos quando sejam de valor inferior aos limiares referidos nos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 474.º do CCP, consoante o caso, e inferior a 10% ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15 % do preço contratual inicial[75].

162. Este fundamento legitima várias das modificações efetuadas, em especial as constantes dos contratos MECP n.ºs 6/2023 e 48/2023, referidas no quadro n.º 12(a), apesar de,

[71] Em relação ao artigo 370.º do CCP, o Decreto-Lei n.º 78/2022 introduziu meras precisões que já decorriam da interpretação da norma, mantendo-se o sentido da mesma.
[72] Cfr. artigo 311.º, n.º 1, alínea a) do CCP.
[73] Cfr. artigo 313.º, n.º 1, do CCP.
[74] Cfr. artigo 312.º do CCP.
[75] Cfr. artigo 313.º, n.º 3, alínea a), do CCP.

nestes casos, o valor acumulado dos contratos ultrapassar o limite do procedimento utilizado.

Quadro n.º 12 (a) – Modificações contratuais a contratos MECP

(em euros)

N.º Modificação MECP	Tipo Contrato	Objeto	Tipo Procedimento	Preço inicial	Valor da Modificação (acumulado)	% Mod.	Valor acumulado	Limite do procedimento
6/2023	Empreitada de obras públicas	Requalificação da Escola Básica e Secundária Vieira de Araújo- Fase II	Consulta prévia simplificada	741 561,48	23 226,11	**3,13**	764 787,59	750 000,00
48/2023	Empreitada de obras públicas	Implementação da Grande Rota do Montado - Ramal de Reguengos	Consulta prévia simplificada	749 989,00	68 672,10	**9,16**	818 661,10	750 000,00

163. São também possíveis as modificações contratuais fundadas em razões de interesse público que decorram de circunstâncias que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique, e desde que o valor de cada modificação não ultrapasse 50 % do preço contratual inicial[76].

164. Quando as modificações tenham por objeto a realização de prestações complementares aplica-se o regime especial do artigo 370.º do CCP[77]. Este regime é aplicável às empreitadas, às aquisições de serviços e às aquisições de bens[78]. Nos termos desse regime, podem ser realizadas prestações complementares ao abrigo de modificações objectivas do contrato, quando essas prestações não se encontrem, quantitativa ou qualitativamente, previstas no contrato[79] e a mudança de cocontratante não possa ser efetuada por razões técnicas (designadamente em função da necessidade de assegurar a permutabilidade ou interoperabilidade com equipamentos, serviços ou instalações existentes) e provoque um aumento considerável de custos para o dono da obra. Estabelece-se ainda que o somatório das prestações complementares não pode exceder 50% do preço contratual inicial.

165. Foi já referido que as modificações aos contratos MECP comunicadas titulam essencialmente prorrogações de prazo e trabalhos, serviços ou aquisições complementares. Nessa medida, podem ser enquadradas como modificações fundadas em razão de interesse público ou em prestações complementares, desde que cumpridos os requisitos acima referidos. A análise rigorosa das modificações pressuporia uma verificação da não previsão das mesmas nos contratos, das circunstâncias que rodearam as novas necessidades e das implicações e custos associados à eventual mudança de

[76] Cfr. artigo 313.º, n.º 3, alínea b), e n.º 4 do CCP.
[77] Cfr. artigos 313.º, n.º 5, do CCP.
[78] Cfr. artigos 370.º, 447.º-A e 454.º do CCP.
[79] Conforme se defende no Relatório OAC n.º 1/2023-1.ªS, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2023/rel-oac001-2023-1s.pdf, o atual conceito de trabalhos complementares passou a compreender todos os trabalhos cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato e cuja realização *se revele necessária para a sua execução,* mas afasta a realização de obra nova não abrangida por este requisito da necessidade .

cocontratante. A informação disponível e as características desta ação não permitem fazer essa verificação. Admitindo que esses requisitos se verifiquem, pode observar-se dos quadros n.ºs 29 (a) e 29 (b) em Anexo que as modificações comunicadas não ultrapassam, em regra, em termos acumulados, 50% do preço contratual inicial.

166. Mesmo nos casos em que mais se aproximam desse limite, como se pode constatar no quadro 12 (b), o valor final dos contratos fica aquém do limiar para a adoção do procedimento utilizado.

Quadro n.º 12 (b) – Modificações contratuais a contratos MECP

(em euros)

N.º Modificação MECP	Tipo Contrato	Objeto	Tipo Procedimento	Preço inicial	Valor da Modificação (acumulado)	% Mod.	Valor acumulado	Limite do procedimento
9/2024	Aquisição de serviços	Conservação e Restauro no Âmbito da Empreitada de Remodelação e Ampliação do Museu Municipal Dr. José Formosinho – Núcleo de Arqueologia	Consulta prévia simplificada	124 800,00	62 380,00	49,98	187 180,00	215 000,00
36 e 38/2023	Empreitada de obras públicas	Reabilitação do Mercado de Odiáxere	Consulta prévia simplificada	325 994,92	162 813,76	49,94	488 808,68	750 000,00
Sem n.º MECP 278/2022	Aquisição de serviços	Aquisição de Serviços de Limpeza (julho a dezembro 2022)- Prorrogação do contrato até 17.03.2023	Consulta prévia simplificada	49 709,07	24 697,79	49,68	74 406,86	215 000,00
23/2023	Empreitada de obras públicas	Requalificação e Adaptação da Sala Polivalente Municipal	Consulta prévia simplificada	409 082,19	196 650,87	48,07	605 733,06	750 000,00

167. Nos casos em que o limiar do procedimento foi ultrapassado pelo valor final do contrato, constantes do quadro seguinte, a percentagem das modificações ficou longe do limite legal, sendo, portanto, as mesmas possíveis em termos quantitativos.

Quadro n.º 12 (c) – Modificações contratuais a contratos MECP

(em euros)

N.º Modificação MECP	Tipo Contrato	Objeto	Tipo Procedimento	Preço inicial	Valor da Modificação (acumulado)	% Mod.	Valor acumulado	Limite do procedimento
5, 9 e 20/2023 e 6/2024	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços para a fase de implementação de processos, com recurso a um projeto piloto, no âmbito do projeto com a designação SAMA2020	Consulta prévia simplificada	186 606,00	37 321,20	20,00	223 927,20	215 000,00
31/2023	Aquisição de serviços	Elaboração dos Projetos de Arquitetura e Especialidades do Programa Habitacional Sénior de Talaíde	Consulta prévia simplificada	202 400,00	25 200,00	12,45	227 600,00	215 000,00
43/2023	Aquisição de serviços	Elaboração de Projeto de Conservação e Reabilitação da Envolvente Exterior e Claustros do Palácio Nacional de Mafra	Consulta prévia simplificada	164 500,00	52 000,00	31,61	216 500,00	215 000,00
8/2024	Empreitada de obras públicas	Pólo Logístico e Industrial de Arazede - Construção de Infraestruturas (Ampliação - Conclusão da 1ª Fase) - Fase 1 Parte C	Consulta prévia simplificada	716 880,94	124 387,33	17,35	841 268,27	750 000,00

168. No entanto, nos 3 primeiros casos elencados no quadro o valor final contratado ultrapassou o limiar das diretivas europeias para a realização de concurso público de âmbito europeu. Ora, como referido no enquadramento deste relatório, os procedimentos pré-contratuais simplificados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública só se admitem em contratos cujo valor não exceda os limites financeiros a partir dos quais são aplicáveis as diretivas europeias em matéria de contratação pública. A verificar-se de início o valor contratual que acabou por atingir-se, não poderia ter havido lugar a um procedimento simplificado de consulta nos termos da legislação MECP, devendo realizar-se um concurso público publicitado no JOUE.

169. No 4.º caso, embora respeitando o limiar europeu, excedeu-se o limite consentido pelo tipo de procedimento MECP. Se o valor da modificação tivesse sido identificado logo no início, não poderia ter havido lugar a um procedimento de consulta prévia simplificada, devendo realizar-se antes um concurso público simplificado, sendo que o contrato também estaria sujeito a fiscalização prévia do TdC.

170. Podendo estar em causa fracionamentos da despesa para permitir a adoção de procedimentos menos solenes, procedeu-se à análise das causas da adjudicação de cada uma destas modificações.

171. Em matéria de eventual fracionamento, deve ter-se em conta, designadamente, o princípio vertido no artigo 22.º do CCP. De acordo com esta norma, quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam contratadas através de mais do que um procedimento e não haja simultaneidade, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta o somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes.

172. Da análise efetuada a cada uma das situações face a esta ideia de imprevisibilidade, concluiu-se, em primeiro lugar, que estiveram em causa alterações supervenientes e, por outro lado, que as mesmas terão decorrido de circunstâncias não previsíveis de início. Nestas modificações avultam:

- Serviços dependentes de sistemas externos ainda em desenvolvimento;
- Serviços necessários à mitigação e resolução de problemas surgidos durante a implementação dos projetos;
- Redução de trabalhos;
- Prorrogações de prazos contratuais devidos a vicissitudes de implementação;
- Pedido de reequilíbrio financeiro;
- Serviços complementares de revisão e adaptação de projeto em resultado de normas e pareceres supervenientes;
- Trabalhos complementares para adequação da obra ao reajustamento do projeto por necessidade de adequação às redes de infraestruturas,

173. No caso da modificação n.º 43/2023 e sem prejuízo de as circunstâncias se afigurarem não recondutíveis a eventual fracionamento intencional de despesa, considera-se que a mesma não respeita o enquadramento legal da modificação, invocada como feita ao abrigo do disposto nos artigos 370.º e 454.º, n.º 1, do CCP.

174. Ouvido sobre a questão, o Município de Mafra[80] veio afirmar, quanto a esta modificação n.º 43/2023, que:

"Nao se duvida, ressalvando melhor entendimento, que os trabalhos em causa configuram trabalhos cuja espécie e quantidade nao estavam previstos no contrato inicial, nao podendo, contudo, afirmar-se com cristalina certeza que os mesmos não se revelam necessários para a execucao do projeto de conservação e reabilitação da envolvente exterior e claustros do Palácio Nacional de Mafra, na medida em que os mesmos incidem

[80] Por e-mail registado com o n.º 7175/2014, de 14.08.

sobre o Real Edificio e promovem a conservação e reabilitação do mesmo", concluindo que eram necessários.

Acrescenta-se que "*Contudo, e atenta a posicao manifestada pelo Tribunal de Contas, foi amplamente divulgado pelos Servicos Municipais o entendimento sufragado, de que o atual conceito de trabalhos complementares, resultante do artigo 370.o do Codigo dos Contratos Publicos na redacao dada pelo DL 78/2022, de 7 de novembro, afasta a realizacao de obra nova que nao esteja abrangida pelo requisito da necessidade, sendo que a mesma será tida em conta em todos os procedimentos subsequentes, pese embora a dificuldade que a sua aplicacao apresentará."*

175. Tal como acima referido, não obstante o atual conceito de trabalhos ou serviços complementares compreender aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato inicial e cuja realização se revele necessária para a sua execução, está dele afastada a realização de obra ou serviços novos não abrangidos por este requisito da necessidade.

176. Ora, no caso da modificação em apreço, a mesma resultou de terem sido detetadas patologias em zonas não englobadas no projeto e ter sido considerado que, para a qualidade e eficácia do projeto e da empreitada, importava tornar o projeto mais abrangente, compatibilizá-lo com toda a envolvente exterior do palácio e integrar todo o levantamento a *laser* das fachadas, claustros, saguões, pátios e vãos. Entende-se que está em causa a aquisição de mais e novos serviços que, embora relacionados com os inicialmente adjudicados, ampliam o objeto contratual, que essa aquisição adicional se baseou num juízo de conveniência e não de estrita necessidade e que, consequentemente, não estão verificados os requisitos estabelecidos no artigo 370.º do CCP.

177. No entanto, considerando o valor dos novos serviços, constata-se que os mesmos poderiam ter sido adjudicados mediante novo procedimento de consulta prévia simplificada, que o adjudicatário poderia ser convidado a apresentar proposta no âmbito dessa consulta (uma vez que, atento o disposto no artigo 12.º da Lei n.º 30/2021, não se identificaram outras adjudicações ao mesmo co-contratante) e que o mais provável era os serviços serem-lhe atribuídos, atendendo a que era o autor do projeto já em implementação. Nessa medida, embora identificada uma ilegalidade, é jurisprudência deste Tribunal não apurar responsabilidades em casos em que as adjudicações pudessem ter lugar em procedimento equivalente com resultado provavelmente idêntico.

178. Voltando aos limites quantitativos das modificações, constatou-se que o único caso em que os mesmos teriam sido excedidos é o que consta do quadro seguinte. Este caso diz respeito a um contrato de baixo valor, precedido de ajuste direto simplificado e que, caso se optasse por um novo procedimento de formação do contrato, poderia ser adjudicado na mesma por ajuste direto simplificado, quer pelo valor da modificação quer pelo valor acumulado total do contrato. Não se equacionando a obrigatoriedade de proceder a consulta ou a concurso e podendo fazer-se um ajuste direto, como sucedeu, também aqui não se justifica apurar responsabilidades por eventual infração financeira.

Quadro n.º 12 (d) – Modificações contratuais a contratos MECP

(em euros)

N.º Modificação MECP	Tipo Contrato	Objeto	Tipo Procedimento	Preço inicial	Valor da Modificação (acumulado)	% Mod.	Valor acumulado	Limite do procedimento
Sem n.º MECP 501/2022	Aquisição de serviços	Fiscalização de Empreitada de Requalificação de Edifício (Caxias)- Prorrogação dos serviços de fiscalização da obra por 2 meses	Ajuste direto simplificado	7 500,00	5 000,00	66,67	12 500,00	15 000,00

179. A entidade veio, entretanto, alegar[81] que a aquisição de serviços no valor de € 5 000,00 correspondeu afinal a um novo contrato precedido de ajuste direto simplificado, nos termos do artigo 128.º do CCP, e que foi identificado como uma modificação titulando serviços complementares por lapso. Estes novos serviços foram justificados com a necessidade de continuar a assegurar a fiscalização da empreitada cujo prazo tinha, entretanto, sido prorrogado por dois meses.

[81] Através de e-mail registado com o n.º 7100/2024, em 12.08.

F.2 Publicitação das modificações objetivas aos contratos MECP

Não foi demonstrado que tenha sido dada a publicidade exigida a todas as modificações contratuais efetuadas a contratos MECP.

180. As alterações introduzidas ao artigo 315.º do CCP pela Lei n.º 30/2021 vieram reforçar as exigências de publicitação das modificações objetivas aos contratos públicos. Assim, passaram a ter de ser publicitadas pelo contraente público no portal dos contratos públicos todas as modificações, incluindo as que tenham por objeto a realização de prestações complementares, até cinco dias após a sua concretização, devendo a publicidade ser mantida até seis meses após a extinção do contrato. Devem ainda ser publicitadas no Jornal Oficial da União Europeia as modificações aos contratos celebrados na sequência de procedimento com publicidade naquele Jornal que decorram de circunstâncias imprevistas nos termos da alínea b) do n.º 3 do artigo 313.º.

181. Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, a publicitação das modificações do contrato é condição de eficácia dos atos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

182. Das 79 modificações a contratos MECP que foram remetidas, verifica-se que a maioria (65) foram objeto desta publicitação. Em 14 das modificações não se comprovou que a referida publicitação tivesse sido efetuada.

183. Considerando que 13 destas modificações apresentam valor zero, inexistindo acréscimo de despesa, entende-se não prosseguir com o apuramento das condições em que pudessem ter ocorrido pagamentos em violação do disposto no n.º 3 do artigo 313.º do CCP.

Quanto à outra alegada modificação, respeita a um procedimento por ajuste direto simplificado. Caso fosse uma modificação contratual, consideraríamos também não prosseguir com o apuramento de responsabilidades, atento a que o modelo de publicitação não é o mais adequado. Tendo sido alegado que se tratou de uma adjudicação precedida de ajuste direto simplificado[82], nos termos do artigo 128.º do CCP, nesse caso não haveria mesmo lugar a esse apuramento, uma vez que, nos termos do artigo 465.º do mesmo Código, tal procedimento dispensa todas as formalidades, incluindo a publicitação do contrato.

184. No entanto, importa ter presente que a letra da lei não está a ser rigorosamente observada.

[82] Através de e-mail registado com o n.º 7100/2024, em 12.08.

G. OBSERVÂNCIA DOS PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS E RESPETIVOS PRESSUPOSTOS

G.1 UTILIZAÇÃO DE PROCEDIMENTOS NÃO CONCORRENCIAIS

A utilização de procedimentos não concorrenciais na contratação de MECP continua preponderante, embora em diminuição lenta: abrange agora 87,1% dos casos e 64,2% do montante contratado; a aplicação de MECP conduziu a que 39,38% dos contratos tenham sido adjudicados sem o concurso a que haveria lugar nos termos do regime geral.

185. O recurso às medidas especiais de contratação pública faz-se, sobretudo, através da utilização dos procedimentos de ajuste direto simplificado e de consulta prévia simplificada, que, para o período até 30 de junho de 2024, foram usados em 85,2% dos casos comunicados através da plataforma. **A consulta prévia simplificada predomina, tanto em número de casos** (59,2%) **como em termos de valor** (61,1% do montante contratado).

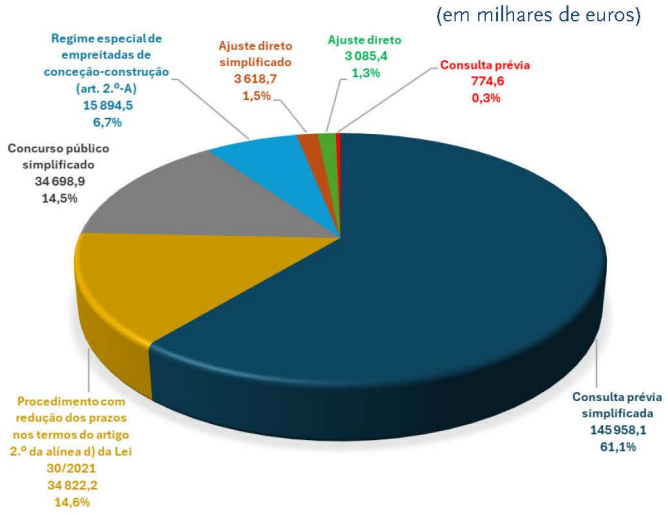
Quadro n.º 13 – Tipo de Procedimento (acumulado)

(em euros)

Tipo de Procedimento	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Consulta prévia simplificada	936	59,2	145 958 074,03	61,1
Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei 30/2021	109	6,9	34 822 246,92	14,6
Concurso público simplificado	92	5,8	34 698 850,03	14,5
Regime especial de empreitadas de conceção-construção (art. 2.º-A)	3	0,2	15 894 459,20	6,7
Ajuste direto simplificado	412	26,0	3 618 712,09	1,5
Ajuste direto	21	1,3	3 085 368,70	1,3
Consulta prévia	9	0,6	774 576,96	0,3
Total	**1 582**	**100,0**	**238 852 287,93**	**100,0**

Gráfico n.º 6 – Tipo de Procedimento (por valor)

(em milhares de euros)



186. **Considerando a totalidade dos tipos não concorrenciais de procedimentos, os mesmos abrangeram 87,1% dos casos e 64,2% do montante contratado.** A análise reportada a junho de 2022 tinha revelado que eles tinham sido aplicados em 89,7% dos casos de MECP, abrangendo 73,5% do montante contratado. Assim, a utilização de procedimentos não concorrenciais neste universo continua a diminuir ligeiramente.

187. A aplicação do regime das MECP levou a que **623 dos 1 582 contratos tenham sido precedidos de ajuste direto, consulta prévia ou consulta prévia simplificada ao invés de concurso público**:

- 149 contratos de empreitada, de valor entre € 158 000,00 e € 749 989,00, com o montante global de € 63 411 109,74[83];
- 474 contratos de aquisição ou de locação de bens ou serviços, de valor entre € 75 000,00 e € 219 500,00, com o montante global de € 70 612 656,53[84].

188. Ou seja, **39,38% dos contratos, representando 56,11% do montante, deixaram de ser submetidos a um procedimento aberto à concorrência**. Relativamente à situação reportada a junho de 2022 (34,24% e 63,48%, respetivamente), constata-se que o peso do número de contratos subtraídos à concorrência aumentou cerca de 5 pontos percentuais, embora o peso do respetivo montante tenha diminuído cerca de 7.

189. Como já se referiu nos relatórios anteriores, neste caso foi a própria lei que dispensou a exigência de procedimentos concorrenciais. A não submissão dos mesmos à competição do mercado não corresponde a uma ilegalidade, uma vez que foi consentida pelo legislador, o qual dispensou a realização de concurso público onde ele era obrigatório. Assim, o principal e mais visível impacto da aplicação das medidas especiais de contratação pública continua a ser o maior recurso a procedimentos que não envolvem abertura à concorrência. Refira-se que não está em causa saber se os procedimentos adotados suscitaram um número maior ou menor de propostas do que aquelas que teriam surgido em concursos. O que releva é que o universo de potenciais concorrentes é substancialmente diferente. Num procedimento aberto são todos aqueles que podem estar interessados no mercado lançado, num procedimento por convite são apenas aquele ou aqueles que o adjudicante escolheu.

190. Como este Tribunal já explicitou antes, considera que o regime introduzido, restringindo significativamente a aplicação de procedimentos concorrenciais abertos nos processos de contratação pública, não é compatível com os princípios constitucionais e administrativos aplicáveis na ordem jurídica portuguesa, não respeita o entendimento jurisprudencial do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) de que os princípios dos tratados europeus também se aplicam a contratos abaixo dos limiares para aplicação das diretivas europeias

[83] Nos termos do artigo 19.º, alínea c), do CCP, os contratos de empreitada de valor igual ou superior a € 150 000,00 devem ser precedidos de concurso público.

[84] Nos termos do artigo 20.º, n.º 1, alínea c), do CCP, os contratos de aquisição de bens ou serviços de valor igual ou superior a € 75 000,00 devem ser precedidos de concurso público.

e desconsidera uma apreciação casuística do eventual interesse transfronteiriço dos contratos com valor inferior a esses limiares[85/86].

191. Considerando que o âmbito das medidas especiais em causa não está diretamente ligado a situações de urgência imperiosa, mas antes a prioridades políticas e económicas, delimitadas de forma genérica e admitindo nalguns dos casos uma aplicação ilimitada no tempo, o Tribunal reitera que não estão presentes fundamentos proporcionados para um afastamento generalizado do recurso ao mercado. Isso prejudica a igualdade no acesso aos mercados (incluindo os mercados locais) e não está em linha com as boas práticas e com as recomendações nacionais e internacionais em matéria de contratação pública[87/88].

192. Por outro lado, os contratos MECP submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas foram todos precedidos de procedimentos concorrenciais, predominantemente (39) procedimentos com redução dos prazos (nos termos do artigo 2.º, alínea d), da Lei 30/2021), mas também (9) concursos públicos simplificados e (2) concursos públicos na modalidade de conceção construção (nos termos do artigo 2.º-A da mesma Lei).

193. Se considerarmos a agregação de dados entre os contratos submetidos a controlo prévio e os comunicados através da plataforma, constatamos que, embora apenas 15,56% dos contratos (254) tenham sido precedidos de **procedimentos concorrenciais especiais,** os mesmos, no entanto, **cobriram 53,20% do montante total contratado**.

G.2 Observância dos procedimentos e respetivos pressupostos

Em regra, foram cumpridos os procedimentos legalmente aplicáveis em função do valor de cada contrato, mas identificaram-se alguns casos em que pode ter havido fracionamento de contratos, com eventual inobservância do procedimento devido em função do valor conjunto.

194. A lei estabeleceu que os procedimentos simplificados e as medidas especiais apenas podem ser adotados em circunstâncias definidas, designadamente em função do respetivo valor.

---

[85] Vide Acórdãos do TJUE nos processos C-507/03 (Comissão vs. Irlanda), C-147/06 (SECAP), C-148/06 (*Santorso*), C-376/08 (*Serrantoni*), C-318/15 (*Tecnoedi Costruzioni*) e C-65/2017 (*Oftalma Hospital*).

[86] A avaliação casuística em causa deveria ter em conta, nomeadamente, o objeto do contrato, o seu valor, as particularidades do sector em questão (dimensão e estrutura do mercado, das práticas comerciais, etc.), bem como a localização geográfica do lugar de execução.

[87] Vide *Recomendação 4/2019* do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), publicada no *Diário da República*, 2.ª série, de 2 de dezembro de 2019, que alerta as entidades que celebrem contratos públicos para o necessário reforço da atuação na identificação, prevenção e gestão de riscos de corrupção e infrações conexas, designadamente privilegiando o recurso a procedimentos concorrenciais em detrimento da consulta prévia e do ajuste direto.

[88] Vide *Recomendação do Conselho da OCDE em Matéria de Contratos Públicos, em* https://www.oecd.org/gov/public-procurement/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf, onde se refere que se *circunstâncias excecionais* justificarem a inclusão de limitações ao concurso e a utilização do contrato público com um único fornecedor, *tais exceções devem estar limitadas, predefinidas e devem exigir uma fundamentação adequada quando aplicado, sob reserva de uma supervisão adequada que tenha em conta o risco acrescido de corrupção*, inclusive por fornecedores estrangeiros.

195. Nessa vertente, constata-se que, **no universo em causa e considerando os valores de cada contrato, os procedimentos situaram-se, em regra, dentro dos valores dos respetivos limiares, tal como definidos para as medidas especiais de contratação pública**. No entanto, uma análise mais fina dos objetos contratuais revelou alguns casos em que esses contratos poderiam ser agregados e, nesse caso, precedidos de outro tipo de procedimento.

196. Da análise da informação remetida, conclui-se mesmo que **em 124 casos, no valor total de € 17 848 473,05, as entidades adjudicantes preferiram realizar concurso,** quando, em função do montante (atende-se, apenas, ao valor individual do contrato[89]) e do que a lei lhes permitia, poderiam aparentemente ter realizado consulta prévia, simplificada ou não ou, em 21 dos casos, mesmo ajuste direto simplificado. Note-se que, nalguns, o valor estava muito próximo do limiar para realização de concurso.

197. Por outro lado, assinalaram-se **79 casos, no valor total de € 901 302,10, em que as entidades adjudicantes realizaram um procedimento por consulta prévia simplificada, apesar de aparentemente a lei lhes permitir adotar um ajuste direto**.

198. Com vista a aferir da legalidade dos procedimentos aplicados, procedeu-se à seleção de uma amostra de 8 contratos MECP, atento o tipo de procedimento, contrato, maior valor e tipo de entidade.

Quadro n.º 14 – Contratos MECP analisados

(em euros)

N.º Proc/Ano	Tipo entidade	Tipo contrato	Tipo procedimento	Objeto	Preço
306/2022	EPE	Aquisição de bens	Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei 30/2021	Aquisição de Switch	1 482 355,66
413/2022	EPE	Empreitada de obras públicas	Concurso público simplificado	Empreitada para Requalificação e Modernização dos Serviços de Pediatria e Ortopedia do Hospital Dr. José Maria Grande	1 570 494,14
467/2022	AL	Empreitada de obras públicas	Concurso público simplificado	Construção de edifício multifamiliar a custos controlados - lote 14 da urbanização chesgal	1 422 761,14
16/2023	Assoc.	Empreitada de obras públicas	Consulta prévia simplificada	Construção do Lar de Idosos	748 920,68
129/2023	Coop.	Empreitada de obras públicas	Concurso público simplificado	Construção de lar residencial, centro de atividades e capacitação para a inclusão	4 999 684,95

[89] Não é possivel neste tipo de análise efetuada neste ponto apurar com rigor a existência de relacionamento entre contratos nem existe conhecimento de eventuais valores acumulados que impeçam a contratação com o mesmo cocontratante.

N.º Proc/Ano	Tipo entidade	Tipo contrato	Tipo procedimento	Objeto	Preço
132/2023	IPSS	Empreitada de obras públicas	Consulta prévia simplificada	Ampliação de estrutura residencial para pessoas idosas (erpi) e serviço de apoio domiciliário (sad), designado por "Casinhas de S. Pedro"	749 228,22
228/2023	IPSS	Empreitada de conceção-construção	Consulta prévia simplificada	Empreitada de Conceção-Construção da Reconversão de prédio urbano num Centro de Referência Investigação-Ação nas Demências da Santa Casa da Misericórdia	181 344,61
266/2023	AC	Empreitada de conceção-construção	Concurso público simplificado	Empreitada de Conceção-Construção da Ampliação/Adaptação do Edifício para Instalação do Comando Sub-Regional do Oeste	399 000,00

199. Nesta lista, incluem-se 2 contratos adjudicados na modalidade de conceção-construção, cuja análise foi já abordada acima a propósito dos requisitos para adoção dessa modalidade.

200. No que se refere aos procedimentos pré-contratuais adotados, a análise da documentação destes casos, atento o seu tipo, valor e procedimento, não identificou indícios de ilegalidade.

201. Procedeu-se, por outro lado, no universo dos contratos comunicados, a uma análise de eventuais fracionamentos.

202. De facto, o recurso aos procedimentos nos termos previstos nas medidas especiais de contratação pública deve fazer-se em respeito pelos limiares da despesa envolvida nos contratos, mas sem que a mesma seja subestimada ou fracionada de forma a serem aplicados procedimentos menos formalizados. Tal situação representaria uma violação dos pressupostos da aplicação das medidas especiais, para além de estar proibida pelo disposto no n.º 2 do artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho[90/91], no n.º 8 do artigo 17.º[92] e no artigo 22.º[93] do CCP, bem como no n.º 3 do artigo 5.º da Diretiva

[90] Os artigos 16.º a 22.º e 29.º deste diploma estão em vigor por força da alínea f) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP, e da Resolução da Assembleia da República n.º 86/2011, de 11 de abril, que fez cessar a vigência do Decreto-Lei n.º 40/2011 de 22 de março, o qual revogava os mencionados artigos.

[91] O preceito dispõe, sob a epígrafe "*Unidade da despesa*", que "*é proibido o fracionamento da despesa com a intenção de a subtrair ao regime previsto no presente diploma*".

[92] Onde se refere que "*o valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do presente Código*".

[93] Sob a epígrafe "*Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos*" dispõe-se que "*1 - Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam contratadas através de mais do que um procedimento, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta:*

2014/24/EU[94]. A violação destas normas, aplicáveis às MECP por força dos artigos 9.º e 2.º, alínea c), da Lei n.º 30/2021, constituiria infração financeira, nos termos da LOPTC e respetivo artigo 65.º, n.º 1, alínea b), "*pela violação das normas sobre (...) assunção (...) de despesas públicas ou compromissos*", ou alínea l), "*pela violação de normas legais ou regulamentares relativas à contratação pública* (...)".

203. Conforme já mencionado por este Tribunal noutros trabalhos[95], é necessário assegurar que contratos cujo objeto corresponda a uma necessidade unitária ou agregável sejam sujeitos a procedimento de formação adequado ao seu valor conjunto, de modo a que a exigência desse procedimento não seja defraudada por esquemas que procurem artificialmente dividir um valor unitário em vários valores diferenciados.

204. A este respeito, no seu 2.º Relatório de Acompanhamento das MECP, o TdC recomendou às entidades adjudicantes que "***viii. Garantam o respeito pelo disposto nos artigos 16.º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e 17.º, n.º 8, e 22.º do CCP, abstendo-se de desagregar necessidades unitárias ou agregáveis ou, em alternativa, aplicando aos contratos desagregados o procedimento de formação adequado ao seu valor conjunto***".

205. Para identificar eventuais casos em que possa ter ocorrido divisão da despesa suscetível de violar os pressupostos estabelecidos para as medidas especiais procedeu-se à análise dos contratos celebrados pela mesma entidade adjudicante, no espaço de um ano, e à comparação do respetivo objeto. O exercício aplicado ao universo de contratos comunicados a este Tribunal revelou alguns possíveis contratos que poderiam ter sido agrupados no mesmo objeto e em que o montante conjunto dos contratos que poderiam ser agrupados levaria à necessidade de adotar um procedimento pré-contratual diferente, uma vez que, somados os montantes dos contratos relacionados, estaria ultrapassado o limiar máximo do procedimento utilizado.

206. Das situações identificadas, foi já deliberado prosseguir com 3 processos de apuramento de eventuais responsabilidades financeiras por fracionamento ilegal dos procedimentos, 2 na área da saúde e 1 na administração local.

207. Foram, entretanto, identificados outros potenciais casos, relacionados, designadamente, com aquisição de serviços de auditoria e consultoria, aquisição de equipamento informático e divisão de empreitadas em partes, os quais se encontram em análise, para efeitos do apuramento da respetiva legalidade.

208. A situação é especialmente relevante quando se tenha procedido, em datas aproximadas, a adjudicações de aquisições similares aos mesmos adjudicatários ou a adjudicatários

---

a) O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo; ou b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes."

[94] Aí se estipula que "*O método de cálculo do valor estimado de um contrato não pode ser escolhido com o intuito de o excluir do âmbito de aplicação da presente diretiva. Um contrato não pode ser subdividido se daí resultar a sua exclusão do âmbito de aplicação da presente diretiva, a menos que tal se justifique por razões objetivas*".

[95] Vide, designadamente, o Relatório de Auditoria n.º 6/2022, 2.ª Secção e o Relatório de Apuramento de Responsabilidade Financeira, n.º 7/2020, 2.ª Secção.

relacionados entre si. No entanto, o regime consagrado no artigo 22.º do CCP não faz depender a sua aplicação de os procedimentos a considerar em conjunto desembocarem em adjudicações ao mesmo adjudicatário[96]. Esta norma legal também não faz apelo às intenções dos decisores de evitar ou não o procedimento adequado à totalidade da despesa. Apenas prevê a sua aplicação às situações em que haja "*prestações do mesmo tipo*", "*suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*", "*contratadas através de mais do que um procedimento*". O que estabelece é que se, objetivamente, se verificar a situação prevista, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta o somatório dos valores dos vários procedimentos ou o somatório do valor de um procedimento a lançar com os de contratos já celebrados e/ou procedimentos ainda em curso.

209. É certo que, hoje, o regime legal da contratação pública aponta para uma preferência pela adjudicação por lotes, designadamente quando as prestações sejam técnicas ou funcionalmente cindíveis[97]. No entanto, trata-se de um regime aplicável à adjudicação e não de um regime aplicável à escolha do procedimento. Ou seja, as entidades adjudicantes podem, e devem até, dar preferência à adjudicação por lotes separados, mas inserindo essa previsão no procedimento que cabe ao seu valor conjunto.

210. Nos casos cuja análise irá prosseguir, referentes a cerca de 20 entidades dos vários subsetores, a proximidade das decisões aponta para a possível verificação do pressuposto normativo, que é, tão só, o de tratar-se de "*prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*". Tem-se presente que há várias razões legítimas para que as entidades adjudicantes prefiram fazer vários procedimentos e vários contratos, em situações em que poderiam juntá-los. Isso não está em causa. As entidades poderão fazê-lo. O que devem é, nos termos do artigo 22.º do CCP, usar para cada um o tipo de procedimento que caberia ao valor agregado.

---

[96] "*1 - Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam contratadas através de mais do que um procedimento, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta: a) O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo; ou b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes.*"

[97] Vide artigo 46.º-A do CCP.

H. MECP EM ÁREAS ESPECÍFICAS

H.1 EXECUÇÃO DE PROJETOS FINANCIADOS OU COFINANCIADOS POR FUNDOS EUROPEUS

Aumentaram as insuficiências de documentação quanto ao financiamento europeu envolvido.

211. Como acima se referiu, na documentação da grande maioria dos contratos MECP comunicados ao Tribunal até 30 de junho de 2024 (86,54%) refere-se que os mesmos são financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo no âmbito do PRR[98].

212. Nota-se, em primeiro lugar, que o Decreto-Lei n.º 78/2022 veio tornar inequívoco que, nos termos do disposto nos artigos 2.º e 6.º da Lei n.º 30/2021, os contratos financiados pelo PRR não necessitam de despacho governamental para poder ser objeto de medidas especiais de contratação pública. O Tribunal tinha já esse entendimento, conforme referido nos relatórios anteriores, mas, existindo dificuldades e diferenças de interpretação, trata-se de um aspeto que ficou definitivamente clarificado.

213. Noutra vertente, os relatórios anteriores evidenciaram que a análise dos processos revelava insuficiências de demonstração quanto à confirmação do financiamento europeu envolvido nos contratos MECP. De facto, não basta que se refira no processo que um contrato é ou será objeto de financiamento europeu. Torna-se necessário demonstrar que ele se insere num projeto já aprovado e devidamente contratado para esse efeito, que comprove que esse financiamnto está assegurado.

214. Nesta matéria e para além de a CIMEC ter emitido uma Recomendação em 8 de fevereiro de 2022 (Recomendação n.º 2/2022/CIMEC)[99], o Tribunal de Contas recomendou às entidades adjudicantes, em outubro seguinte, que "*vi. Procedam à aplicação dos artigos 2.º e 6.º da Lei n.º 30/2021 para execução de projetos ou intervenções com financiamento europeu apenas nas situações em que esse financiamento esteja confirmado*".

---

[98] O Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) exprime a aplicação nacional de um mecanismo extraordinário e transitório de financiamento europeu, denominado Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). Este mecanismo foi aprovado pelo Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021, constituindo o principal instrumento de financiamento aos Estados-Membros no âmbito do *NextGenerationEU*, plano desenhado para ajudar a UE a sair da crise económico e social da pandemia causada pelo coronavírus. Foi, entretanto, adaptado para responder também à crise energética associada à guerra (*REPowerEU*).

[99] Vide https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/cimec.aspx, em especial: *"(...) Não é suficiente a intenção de submeter ou a apresentação de uma candidatura à obtenção de fundos comunitários, sendo indispensável que já exista aprovação da candidatura pela autoridade de gestão, protocolo, contrato ou instrumentos equivalentes de atribuição de financiamento ou cofinanciamento europeu, independentemente de se mostrarem necessárias formalidades ulteriores. Caso seja adotado um procedimento ao abrigo das medidas especiais de contratação pública em matéria de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, sem que tenha sido assegurado o respetivo financiamento europeu e que não esteja abrangido pelos artigos 3º a 8º da Lei n.º 30/2021, tal poderá envolver consequências gravosas, entre as quais, a invalidade do procedimento e do contrato e a necessidade de correções financeiras. Alerta-se, neste contexto, para o dever de junção da decisão, protocolo ou contrato ou instrumento equivalente que atribui o financiamento europeu no âmbito do procedimento de fiscalização concomitante das medidas especiais de contratação pública pelo Tribunal de Contas. Constitui, com efeito, um elemento de junção obrigatória, nos termos da alínea i) do artigo 6º da Resolução do Tribunal de Contas n.º 5/2021-PG, de 25 de junho de 2021 (...)".*

215. No entanto, apesar dessas recomendações e após verificação dos novos processos, constata-se que a informação remetida continua a não se mostrar suficiente em vários contratos, em termos de documentação e confirmação do financiamento europeu envolvido.

Quadro n.º 15 (a) – Contratos com financiamento comunitário sem FF e/ou o documento de financiamento europeu

(em euros)

Contratos com financiamento comunitário que não preencheram as fontes de financiamento e/ou o documento de financiamento europeu	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Sem indicação da fonte financiamento e sem referência ao doc. de Financ. Europeu	175	30,2	21 414 138,44	29,0
Sem indicação da fonte financiamento, mas com referência ao doc. de Financ. Europeu	290	50,0	36 502 687,53	49,3
Com indicação da fonte financiamento, mas sem a referência ao doc. de Financ. Europeu	115	19,8	16 050 156,71	21,7
Valor	580	100,0	73 966 982,68	100,0

216. Os 580 casos em que se verificam as **insuficiências de informação** referidas no quadro acima **representam 42,37% do universo dos contratos com financiamento europeu** (1 369) **e 34,99% do respetivo valor** (€ 211 368 563,59). Embora se indique a previsão de que esses contratos sejam financiados por fundos europeus, os mesmos poderão estar a ser outorgados ao abrigo de medidas especiais de contratação pública sem que esse financiamento esteja confirmado.

217. Em final de junho de 2022 a situação de insuficiência de documentação abrangia 35,93% dos contratos indicados como tendo financiamento europeu e 25,49% do respetivo valor, evidenciando-se um agravamento, influenciado pelos dados a seguir referidos.

Quadro n.º 15 (b) – Contratos com financiamento comunitário sem FF e/ou o documento de financiamento europeu desde novembro de 2022

(em euros)

Contratos com financiamento comunitário que não preencheram as fontes de financiamento e/ou o documento de financiamento europeu	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Sem indicação da fonte financiamento e sem referência ao doc. de Financ. Europeu	124	32,7	18 350 731,91	33,1
Sem indicação da fonte financiamento, mas com referência ao doc. de Financ. Europeu	189	49,9	27 186 301,96	49,1
Com indicação da fonte financiamento, mas sem a referência ao doc. de Financ. Europeu	66	17,4	9 881 432,68	17,8
Valor	379	100,0	55 418 466,55	100,0

218. Assim, verificando-se que a situação não sofreu melhoria, antes pelo contrário, **tem-se o grau de implementação da recomendação deste Tribunal como insatisfatório**.

219. Conforme se identifica nos quadros seguintes, no grupo dos contratos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (agora considerando, por razões de análise automática, apenas o grupo de contratos especificamente fundamentados nos artigos 2.º e 6.º), **o maior número de contratos (56,9%) e o maior montante contratual (62,6%) continuam a formar-se por consulta prévia simplificada,** tendo-se invertido a tendência verificada em 2022 para o aumento do peso dos contratos precedidos de concurso.

Quadro n.º 16 (a) – Fundamentação de direito "Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo PRR (artigos 2.º e 6.º, n.º 1, in fine)" – Tipo de Procedimento

(em euros)

N.º	Tipo de procedimento	Contratos			
		N.º	%	Preço	%
1	Consulta prévia simplificada	720	56,9	114 303 463,43	62,6
2	Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei 30/2021	103	8,1	32 777 794,71	18,0
3	Concurso público simplificado	80	6,3	29 246 222,67	16,0
4	Ajuste direto simplificado	353	27,9	3 223 410,41	1,8
5	Regime especial de empreitadas de conceção-construção (art. 2.º-A)	1	0,1	1 999 960,00	1,1
6	Consulta prévia	8	0,6	988 097,64	0,5
Total		**1 265**	**100,0**	**182 538 948,86**	**100,0**

Quadro n.º 16 (b) – Fundamentação de direito "Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo PRR (artigos 2.º e 6.º, n.º 1, in fine – Tipo de Procedimento por anos/semestres

(em euros)

Ano	Tipo de procedimento	Contratos			
		N.º	%	Preço	%
2021	Consulta prévia simplificada	54	4,3	6 864 538,99	3,8
	Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei 30/2021	2	0,2	887 217,00	0,5
	Ajuste direto simplificado	65	5,1	580 059,33	0,3
	Concurso público simplificado	3	0,2	242 428,14	0,1
	Subtotal	**124**	**9,8**	**8 574 243,46**	**4,7**
2022	Consulta prévia simplificada	208	16,4	35 016 036,14	19,2
	Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei 30/2021	97	7,7	30 412 727,71	16,7
	Concurso público simplificado	20	1,6	4 932 423,29	2,7
	Ajuste direto simplificado	105	8,3	889 937,82	0,5
	Subtotal	430	34,0	71 251 124,96	39,0
2023	Consulta prévia simplificada	336	26,6	53 375 569,15	29,2
	Concurso público simplificado	36	2,8	19 384 233,27	10,6
	Regime especial de empreitadas de conceção-construção (art. 2.º-A)	1	0,1	1 999 960,00	1,1
	Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei 30/2021	4	0,3	1 477 850,00	0,8
	Ajuste direto simplificado	133	10,5	1 115 873,00	0,6
	Consulta prévia	7	0,6	949 847,64	0,5
	Subtotal	517	40,9	78 303 333,06	42,9
2024	Consulta prévia simplificada	122	9,6	19 047 319,15	10,4
	Concurso público simplificado	21	1,7	4 687 137,97	2,6
	Ajuste direto simplificado	50	4,0	637 540,26	0,3
	Consulta prévia	1	0,1	38 250,00	0,0
	Subtotal	194	15,3	24 410 247,38	13,4
Total		**1 265**	**100,0**	**182 538 948,86**	**100,0**

220. No caso dos contratos MECP submetidos a fiscalização prévia, todos foram precedidos de procedimentos concursais, os quais, na sua maioria, foram concursos públicos com

publicidade internacional com redução dos prazos para apresentação de propostas. Só 2 dos contratos[100] não respeitavam a financiamento europeu.

Quadro n.º 16 (c) – Fundamentação de direito "Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo PRR (artigos 2.º e 6.º, n.º 1, in fine)" – Tipo de Procedimento em contratos sujeitos a fiscalização prévia

(em euros)

Tipo de procedimento	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei 30/2021	38	79,17	53 710 929,27	74,35
Concurso público simplificado	9	18,75	15 278 317,76	21,15
Concurso público (artigo 2.º-A)	1	2,08	3 249 531,68	4,50
Total	48	100,00	72 238 778,71	100,00

221. De acordo com o n.º 1 do artigo 136.º do CCP, quando o anúncio de um concurso público seja publicado no JOUE, não pode ser fixado um prazo para a apresentação das propostas inferior a 30 dias a contar da data do envio desse anúncio ao Serviço das Publicações Oficiais da União Europeia. Nos termos do n.º 3 do mesmo artigo, o prazo mínimo previsto no n.º 1 pode ser reduzido para 15 dias nos casos em que uma situação de urgência devidamente fundamentada pela entidade adjudicante inviabilize o cumprimento do prazo mínimo de 30 dias. A alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021 previa a possibilidade de redução desse prazo, com dispensa da fundamentação prevista no referido preceito do CCP. Como já referido, esta possibilidade foi revogada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022.

222. Importa frisar que continua a ser possível reduzir prazos nestes concursos, nos termos do n.º 3 do artigo 136.º do CCP, em situação de urgência *devidamente fundamentada*. Esta redução deixou, no entanto, de constituir uma medida especial de contratação pública, operando-se nos termos do regime geral. Como esses casos deixaram de integrar o universo das MECP, não é de estranhar que as MECP submetidas a fiscalização prévia se tenham reduzido substancialmente.

223. Dos 50 contratos MECP submetidos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, 49 foram visados. Destes, 16 foram visados com recomendações. De entre essas recomendações, avultou a de se passar a fundamentar a decisão de redução dos prazos para apresentação de propostas nos termos da alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021. Esta possibilidade, como vimos, deixou de existir por força da alteração da referida Lei.

224. Considerando o conjunto de contratos MECP em que, de acordo com as respetivas fontes de financiamento, se evidencia financiamento europeu (1 369, num valor total de € 211 368 563,59), verifica-se que o maior número de contratos (31,8%) foram outorgados pela Administração Central, embora o maior valor contratado ocorra agora na Administração Local (31,0%). Verifica-se um incremento nos contratos MECP cofinanciados outorgados pelas Fundações e Associações, que ultrapassam agora os celebrados pelo Setor Empresarial do Estado, tanto em número como em montante.

[100] No valor de € 15 717 751,20, ao abrigo do artigo 4.º da Lei n.º 30/2021 (tecnologias de informação e conhecimento) e de € 1 049 950,00, ao abrigo do artigo 2.º A da mesma Lei.

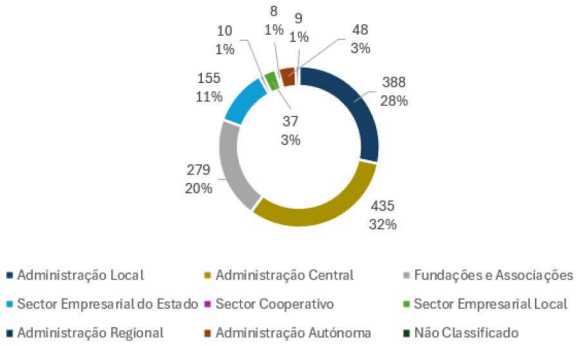
Quadro n.º 17 – Classificação Administrativa (contratos com financiamento europeu)

(em euros)

Classificação Administrativa	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Administração Local	388	28,3	65 591 576,58	31,0
Administração Central	435	31,8	51 184 158,59	24,2
Fundações e Associações	279	20,4	39 507 367,84	18,7
Sector Empresarial do Estado	155	11,3	34 120 413,84	16,1
Sector Cooperativo	10	0,7	7 571 127,87	3,6
Sector Empresarial Local	37	2,7	6 756 792,29	3,2
Administração Regional	8	0,6	2 802 426,78	1,3
Administração Autónoma	48	3,5	2 677 709,66	1,3
Não Classificado	9	0,7	1 156 990,14	0,5
Total	1 369	100,0	211 368 563,59	100,0

(*) INFORPREPARAÇÃO - Formação Prof. e Consultadoria, Lda; ALGAR; CMSM-Curso de Música; CERCISA.

Gráfico n.º 7 – Classificação Administrativa (contratos com financiamento europeu)



H.2 Contratos MECP relativos a operações do PRR

Até 30 de junho de 2024 foram comunicados ou submetidos ao Tribunal de Contas 694 contratos MECP com financiamento do PRR, com o valor total de € 176 470 570,37, representando 42,52% dos contratos e 53,83% do montante contratado.

225. Focando a análise nos contratos que consubstanciam medidas especiais de contratação pública e simultaneamente respeitam a operações incluídas no PRR, recordam-se algumas notas:

- Os contratos públicos financiados por verbas do PRR não são todos contratados com recurso a medidas especiais. Em muitos casos, as entidades adjudicantes optam por fazer a adjudicação com recurso aos procedimentos "normais" regulados no CCP ou, quando aplicáveis, com recurso a procedimentos excecionais de outra natureza;

- Quando não estejam em causa medidas especiais de contratação pública, as entidades não estão sujeitas ao dever de comunicação previsto no n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021[101/102];
- Por força do regime previsto na LOPTC e em várias outras normas legais, parte dos contratos não comunicados ao TdC para efeitos de fiscalização concomitante também não está sujeita ao controlo prévio do Tribunal;
- Nem todos os contratos sujeitos a controlo prévio do TdC, com financiamento de verbas do PRR, correspondem a medidas especiais de contratação pública;
- Assim, a informação utilizada neste ponto, respeitando apenas a MECP, não esgota nem corresponde à contratação pública financiada por verbas do PRR, que é um universo mais vasto;
- Consideram-se, neste ponto, não apenas os contratos que se apresentaram fundamentados no artigo 2.º ou na parte final do n.º 1 do artigo 6.º da Lei n.º 30/2021, mas também aqueles em que se verificou, por outros elementos, terem financiamento proveniente do PRR, ainda que tenham sido fundamentados noutras normas da Lei n.º 30/2021.

226. **No período em referência (20 de junho de 2021 a 30 de junho de 2024), foram comunicados ou submetidos ao Tribunal de Contas 694 contratos MECP com financiamento do PRR, com o valor total de € 176 470 570,37,** assim distribuídos:

Quadro n.º 18 – Contratos MECP com financiamento do PRR submetidos ao TdC

(em euros)

Tipo de controlo	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Comunicação (artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2021)	671	96,69	122 884 199,97	69,63
Fiscalização prévia (artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 30/2021)	23	3,31	53 586 370,40	30,37
Total	694	100,00	176 470 570,37	100

[101] Vide, designadamente, a Recomendação n.º 3/2022/CIMEC, em https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/cimec.aspx, que, além do mais, refere:
"(...) 5. A adoção das medidas especiais de contratação pública é uma faculdade que assiste às entidades adjudicantes, que, aquando da decisão de escolha do procedimento de formação de um contrato público, podem optar por aplicar os procedimentos pré-contratuais previstos no capítulo I da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio ou, em alternativa, o regime geral da contratação pública previsto no Código dos Contratos Públicos. 6. Designadamente, deve considerar-se que o facto de os procedimentos serem adotados em matéria de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, não implica, necessariamente, que os mesmos sejam tramitados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública nos termos previstos no Capítulo I da Lei n.º 30/2021. (...) 8. No cumprimento da obrigação de comunicação ao IMPIC, as entidades adjudicantes deverão ter especial cuidado na qualificação dos procedimentos que lançam, apenas devendo ser qualificados como medidas especiais de contratação pública os que, na prática, tramitem ao abrigo deste regime. 9. No que concerne ao dever de remessa ao Tribunal de Contas previsto no n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, abrange tão somente os contratos celebrados na sequência daqueles procedimentos. (...)"

[102] No 2.º Relatório de Acompanhamento, este Tribunal também recomendou que as entidades adjudicantes "*assegurem, de forma rigorosa, a classificação e registo dos contratos abrangidos por medidas especiais de contratação pública e o preenchimento, completo e com exatidão, de todos os campos dos formulários incluídos na plataforma «eContas-MECP» (...)*".

227. **Os contratos financiados pelo PRR representam, no conjunto dos contratos MECP, 42,52% dos contratos e 53,83% do montante contratado.**

228. Refira-se que, excluindo os 23 contratos referentes a medidas especiais e 5 grandes empréstimos (valor somado de € 259 433 011,52), **até 30 de junho de 2024 foram apreciados em sede de fiscalização prévia do Tribunal mais 517 contratos com financiamento PRR, no valor total de € 4 194 126 445,73.** Os contratos abrangidos por medidas especiais e PRR representam uma muito pequena parte desse montante.

57,78% dos contratos MECP financiados pelo PRR foram adjudicados na sequência de consulta prévia simplificada, embora 69,61% do montante financeiro contratado tenha sido precedido de concurso.

229. Conforme resulta do quadro n.º 19, **no conjunto de contratos MECP financiados pelo PRR** (considerando os contratos comunicados através da plataforma em conjunto com os submetidos a controlo prévio), **a maioria (57,78%) foi adjudicada na sequência de consulta prévia simplificada, embora o maior volume contratado tenha sido precedido de procedimentos concorrenciais** (190 contratos, representando 69,61% do montante contratado).

Quadro n.º 19 – Tipo de Procedimento utilizado na adjudicação de contratos MECP financiados pelo PRR

(em euros)

Tipo de procedimento	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Procedimento com redução dos prazos nos termos da alínea d) do artigo 2.º da Lei 30/2021	125	18,01	81 630 873,27	46,26
Consulta prévia simplificada	401	57,78	52 697 507,11	29,86
Concurso público simplificado	62	8,93	24 059 325,84	13,63
Concurso público com JOUE (artigo 2.ºA)	1	0,14	9 953 752,75	5,64
Concurso público (artigo 2.ºA)	2	0,29	7 190 278,13	4,07
Ajuste direto simplificado	101	14,55	871 393,88	0,49
Consulta prévia	2	0,29	67 439,39	0,04
Total	694	100,00	176 470 570,37	100,00

230. Atento o respetivo valor e regras aplicáveis, todos os procedimentos se contiveram nos respetivos limiares.

Os contratos MECP financiados pelo PRR respeitam sobretudo a aquisições de serviços e foram maioritariamente adjudicados por entidades da Administração Central a empresas de média, pequena ou micro dimensão.

231. Da informação constante do quadro n.º 20, relativa aos tipos de contratos celebrados no âmbito das MECP financiadas pelo PRR, resulta que **continua a verificar-se uma predominância da aquisição de serviços**, tanto em termos de número de contratos

(48,85%) como de montante contratado (43,20%), embora de forma menos acentuada do que no período anteriormente analisado.

Quadro n.º 20 – MECP financiadas pelo PRR- Tipo de Contrato

(em euros)

Tipo de Contrato	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Aquisição de serviços	339	48,85	76 226 699,12	43,20
Aquisição de bens	237	34,15	45 547 031,83	25,81
Empreitada de obras públicas	111	15,99	35 102 039,14	19,89
Empreitadas de conceção-construção	4	0,58	18 937 030,88	10,73
Locação de bens	3	0,43	657 769,40	0,37
Total	694	100,00	176 470 570,37	100,00

232. **Os contratos MECP financiados pelo PRR estão basicamente concentrados na Administração Central** (tanto em termos de números como de montante), embora se assista face ao período anteriormente analisado a um crescimento destes contratos na Administração Local.

Quadro n.º 21 – MECP financiadas pelo PRR. Classificação Administrativa

(em euros)

Classificação Administrativa	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Administração Central	337	48,56	91 742 086,36	51,99
Administração Local	154	22,19	34 894 216,22	19,77
Sector Empresarial do Estado	117	16,86	26 784 674,50	15,18
Outras*	33	4,76	9 651 199,81	5,47
Fundações e Associações	38	5,48	9 553 495,25	5,41
Administração Regional	6	0,86	2 545 878,18	1,44
Sector Empresarial Local	9	1,30	1 299 020,05	0,74
Total	694	100,00	176 470 570,37	100,00

* Inclui, designadamente, centros de formação, cooperativas, centros sociais, irmandades e Santas Casas da Misericórdia.

233. 351 dos 671 contratos MECP financiados pelo PRR que foram comunicados ao TdC através da plataforma eContas-MECP **(52,31%) foram adjudicados a empresas certificadas como de média, pequena ou micro dimensão.** Nos restantes 320 casos, 110 respeitam a empresas cuja certificação como de média, pequena ou micro dimensão caducou e nos remanescentes as empresas não têm essa classificação[103].

234. As concretas decisões do Tribunal de Contas que recaíram nos contratos financiados pelo PRR submetidos a fiscalização prévia incluíram recomendações respeitando aos seguintes aspetos:

- Insuficiência de fundamentação quanto à urgência que supostamente determinou a decisão de reduzir os prazos para apresentação das propostas;
- Insuficiência de fundamentação para a fixação do preço base;
- Insuficiência de fundamentação para o não lançamento do procedimento por lotes;

[103] Dados atualizados a 24 de julho de 2024.

- Irregularidade na fixação dos alvarás e certificados de empreiteiro de obras públicas exigidos;
- Falta de clareza e densificação dos fatores de adjudicação;
- Falta de clareza da cláusula sobre a produção de efeitos.

I. DESENVOLVIMENTO DOS PROCEDIMENTOS

Continuam a verificar-se insuficiências de documentação e fundamentação das decisões, em particular quanto à explicitação das necessidades a satisfazer, à escolha das entidades a convidar em consultas prévias e ajustes diretos e à justificação e justeza do preço aceite.

I.1 FUNDAMENTAÇÃO DAS DECISÕES

235. Nos primeiros 2 relatórios de acompanhamento das MECP por parte do Tribunal de Contas, foi largamente explicitado o dever de fundamentação das decisões e atos administrativos[104/105], em especial no quadro de procedimentos em que a rapidez e a diminuição de formalidades são a regra e em que não se apliquem processos concorrenciais (atente-se em que, nos concursos, os vários concorrentes exercem um controlo sobre os processos e decisões).

236. A fundamentação visa tornar claro *porque se decidiu num sentido e não noutro*. Obrigar as entidades adjudicantes a justificar de forma robusta as razões para as suas escolhas ajuda a mitigar os riscos de aquisições que não correspondam a efetivas necessidades públicas, eventuais favorecimentos na escolha de adjudicatários e empolamentos de preços[106].

237. A decisão de contratar deve ser tomada "(...) *na sequência (i) da verificação, por parte da entidade adjudicante, da existência de uma necessidade, (ii) da sua completa caracterização e (iii) da identificação do meio/instrumento/etc. adequado à sua satisfação, o qual consistirá no objeto do contrato a celebrar*"[107]. Assim, estes aspetos devem estar espelhados na fundamentação dessa decisão. A fundamentação deve também indicar qual o procedimento escolhido para a formação do contrato[108], porque razão não é adotado um procedimento concorrencial, se for esse o caso, e, havendo lei que o permita, qual é a norma, demonstrando-se que estão verificados os respetivos pressupostos de direito e de

---

[104] Esse dever de fundamentação, como se referiu nos citados relatórios, resulta do disposto no n.º 3 do artigo 268.º da Constituição da República Portuguesa, do artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE e dos artigos 152.º e 201.º do Código do Procedimento Administrativo. Em particular, no âmbito da contratação pública e de acordo com o n.º 1 do artigo 36.º do CCP, o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada. A *Recomendação do Conselho da OCDE em Matéria de Contratos Públicos* refere expressamente a exigência de fundamentação adequada para a aplicação de exceções à realização de procedimentos concorrenciais.

[105] A fundamentação das decisões garante a proteção dos administrados, assegurando-lhes o seu efetivo direito ao recurso contencioso, permite dar corpo e assegurar o controlo da satisfação de outros interesses, como o da prossecução do interesse público, o da racionalidade da própria decisão e o da transparência da atuação administrativa (expressamente aplicável à contratação pública, nos termos do artigo 1.º-A do CCP).

[106] Riscos que se podem traduzir em fraude e corrupção na contratação pública. Vide, entre outros, https://www.oecd.org/gov/public-procurement/integrity/, https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf.

[107] Vide *Manual de Procedimentos de Contratação Pública de Bens e Serviços – Do início do Procedimento à Celebração do Contrato*, editado pela Secretaria Geral do Ministério das Finanças e da Administração Pública.

[108] Conforme já referimos, face à revogação da alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, o recurso à redução do prazo para apresentação de propostas e candidaturas em concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação voltou a ter de ser fundamentado nos termos do n.º 3 do artigo 136.º, do n.º 2 do artigo 174.º e do n.º 5 do artigo 191.º do CCP.

facto. Nos termos dos artigos 36.º, n.º 1, e 122.º a 124.º do CCP, aplicáveis por força do artigo 9.º da Lei n.º 30/2021, é exigível a fundamentação, não apenas da decisão de contratar, mas também do relatório de apreciação das propostas e da aplicação do critério de adjudicação, em que devem ser abordados e sindicados todos os aspetos relativos à escolha do adjudicatário. Em procedimentos de consulta ou ajuste direto, devem ser explicitadas as razões para a escolha concreta das entidades a convidar[109].

238. Tendo os anteriores relatórios de acompanhamento deste Tribunal apontado esta questão e identificado défices de fundamentação nos contratos comunicados, o Tribunal emitiu as seguintes recomendações em outubro de 2022:

- "*Ao Governo e à Assembleia da República, na medida da sua competência: (...) ii. Considerem eliminar as dispensas de fundamentação inerentes à disciplina das medidas especiais de contratação pública, uma vez que são contrárias ao interesse público, à transparência e escrutínio da contratação pública e, no caso da alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, à legislação europeia aplicável*";
- "*Às entidades adjudicantes: (...) vii. Fundamentem todas as decisões tomadas nos procedimentos de contratação pública, explicitando as respetivas razões para decidir, designadamente as que decidem pela contratação, que identificam as necessidades a satisfazer, que determinam o procedimento de formação a utilizar, que procedem à escolha das entidades a convidar em procedimentos não concorrenciais, que reduzem prazos para apresentação de candidaturas ou propostas, que justificam o preço e que procedem à adjudicação*".

239. No que se refere à recomendação dirigida ao legislador, vimos já que foi implementada apenas a que se referia à alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021.

240. Quanto à concreta fundamentação das decisões, foi analisada com detalhe a informação que acompanhou os contratos comunicados até 30 de junho de 2023, tendo-se constatado que, **em regra, continua a não ser suficientemente explicitada a necessidade que se visa satisfazer e a não se justificar devidamente a escolha das entidades a convidar.**

241. Relativamente aos processos comunicados até junho de 2022, observou-se, na altura, que apenas em 18,9% dos casos de contratos precedidos por procedimentos não concorrenciais eram apresentadas justificações para os convites às entidades escolhidas. **Com referência a junho de 2023, verificou-se que foram apresentadas justificações para os convites em cerca de 41,69% (211) dos casos de contratos precedidos por procedimentos**

[109] Como se referiu nos relatórios anteriores, num procedimento por ajuste direto ou convite, em que não se abre a possibilidade de que aceda ao contrato qualquer operador económico que nele possa estar interessado, a necessidade de explicitar os fundamentos para a escolha discricionária da entidade ou entidades convidadas a apresentar proposta assume uma especial importância, sendo indispensável à demonstração da observância do princípio da imparcialidade. A necessidade de, nos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, o órgão competente fundamentar a razão pela qual escolhe convidar determinadas entidades e não outras é também salientada na Orientação Técnica n.º 1/CCP/2018, de 02 de fevereiro, do IMPIC, nas Recomendações do CPC, de 7 de janeiro de 2015 e de 2 de outubro de 2019 (Cfr. Orientação Técnica n.º 1/CCP/2019, do IMPIC, e documento intitulado "*Gestão dos Riscos na Contratação Pública*", publicado pela Inspeção Geral de Finanças em https://igf.gov.pt/system/files/documentos/principal/documentos-publicos/91anosebookgestaoriscoscontratacaopublica.pdf, quanto a alguns possíveis critérios para a fundamentação da escolha) e nos relatórios da CIMEC.

não concorrenciais (consulta prévia e simplificada, 506). Não correspondendo à situação desejável, indiciam-se, ainda assim, algumas melhorias.

242. A questão da justificação do valor contratual é também crucial, em especial nas situações em que o mesmo não é fixado em resultado do jogo concorrencial.

243. Em matéria de medidas especiais de contratação pública, foi dispensado, em todos os procedimentos simplificados, o dever de fundamentar o preço base, nos termos do n.º 3 do artigo 47.º do CCP[110]. De acordo com esse preceito, a fixação do preço base deveria ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35.º-A ou os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo[111]. Compreende-se mal que se dê um sinal no sentido de que a entidade adjudicante não precisa de fazer uma avaliação sobre o preço justo a pagar pelos bens ou serviços adquiridos. Importa frisar que **continua, em todos os casos, a ser necessário justificar o preço aceite**, o que é exigido pelo n.º 7 do artigo 17.º do CCP: "*A fixação do valor do contrato deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, utilizando, como referência preferencial, os custos médios unitários de prestações do mesmo tipo adjudicadas em anteriores procedimentos promovidos pela entidade adjudicante*". Neste domínio, a entidade continua a poder recorrer ao artigo 35.º-A do CCP, que permite consultas informais ao mercado[112].

244. Nesta matéria, da análise da informação remetida com os contratos comunicados até 30 de junho de 2023 resulta que **em cerca de 61,76% dos contratos** (596 em 965) **nada é referido quanto à fundamentação ou justeza do preço,** existindo nos restantes alguma justificação, ainda que em muitos casos demasiado genérica. Também aqui se constata alguma melhoria relativamente à situação anterior (72,50%), embora modesta.

245. No universo de contratos MECP em causa, 3 contratos submetidos a fiscalização prévia e 1 comunicado para fiscalização concomitante apresentaram valor superior a € 5 000 000[113], o que, nos termos do artigo 36.º do CCP, exige que a fundamentação se baseie numa **avaliação de custo-benefício**[114]. O n.º 4 desse artigo 36.º (introduzido pela Lei

---

[110] Cfr. artigo 11.º da Lei n.º 30/2021.

[111] Neste domínio, a Orientação Técnica do IMPIC n.º 2/CCP/2019, de 11 de julho, refere: "(....) *na informação que suporta a decisão de contratar devem ser discriminadas e concretizadas as razões que justificam a apresentação de determinado preço base, de modo a que se perceba porque é que o preço base é x e não y ou z*". A Recomendação do CPC, de 2 de outubro de 2019, também salienta a necessidade de fundamentar a estimativa do preço contratual.

[112] Vide Orientação Técnica n.º 4/CCP/2019, do IMPIC, sobre consulta preliminar ao mercado.

[113] Um contrato para aquisição de subscrição de licenciamento *Microsoft* para os serviços e organismos do Ministério da Administração Interna, no valor de € 15 717 751,20; um para aquisição de material informático, licenciamento e serviços conexos no âmbito do projeto da Digitalização do Ensino do Português no Estrangeiro do Camões - Instituto de Cooperação e da Língua, IP, no valor de € 14 468 764,20; um para aquisição e locação de *hardware*, licenciamento perpétuo, serviços *Cloud*, bem como serviços conexos para a base de dados do Sistema de Informação da Segurança Social, no valor de € 5 506 427,26; e um de empreitada de conceção-construção para habitação social, com o valor de € 9 953 752,75, com financiamento do PRR.

[114] A análise de custo-benefício visa, designadamente, identificar o tipo de beneficiários do contrato a celebrar e a taxa prevista de utilização da infraestrutura, serviço ou bem; analisar a rentabilidade do investimento; ponderar os custos da sua manutenção; avaliar os riscos potenciais e as formas de mitigação dos mesmos; quantificar os impactos previsíveis para a melhoria da organização ou para o desenvolvimento ou reconversão do país ou da região coberta pelo investimento. Promove a justificação, qualidade e valor acrescentado dos projetos e

n.º 30/2021) determina, no entanto, agora, que a obrigatoriedade de fundamentar a decisão de contratar numa análise custo-benefício não se aplica aos procedimentos de formação de contratos que se destinem, designadamente, à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, sendo esse o caso de 3 desses contratos. Conforme já alertámos nos relatórios anteriores, há que atender à circunstância de a alínea c) do n.º 2 do artigo 73.º do Regulamento (UE) n.º 2021/1060, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021[115], estipular que, quanto à seleção das operações, compete à Autoridade de Gestão, "*garantir que as operações selecionadas apresentem a melhor relação possível entre o montante do apoio, as atividades realizadas e a consecução dos objetivos*".

246. Face ao que acima se refere, **conclui-se que, quanto ao cumprimento dos deveres de fundamentação, as recomendações deste Tribunal foram insuficientemente implementadas.**

I.2 CUMPRIMENTO DAS REGRAS DE FINANCIAMENTO DA DESPESA

Em 25,22% dos contratos, representando 21,70% do montante total contratado não foram identificadas as fontes de financiamento da respetiva despesa

247. Nos termos da legislação financeira aplicável, as despesas associadas aos contratos públicos só podem ser assumidas, autorizadas e pagas se dispuserem de inscrição orçamental no programa e no serviço ou na entidade, tiverem cabimento, corresponderem a um compromisso validamente assumido e se enquadrarem em fundos disponíveis suficientes. No caso de o pagamento dessas despesas ou de parte das mesmas ter lugar em ano económico que não seja o da celebração do contrato, há também regras de autorização ou enquadramento em plano aprovado a respeitar. Caso sejam financiadas por fundos oriundos de entidades externas à entidade ou da UE é também necessário confirmar que o respetivo financiamento se encontra aprovado e o seu escalonamento previsto se adequa à execução financeira do contrato[116].

---

investimentos, o respetivo *Value for Money* e, consequentemente, o princípio da boa utilização dos recursos públicos.

[115] Estabelece "*disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos*".

[116] Vide, entre outros diplomas, o artigo 52.º da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO); a Lei n.º 8/2012, de 21 de fevereiro (Lei dos compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas); o Decreto-Lei n.º 127/2012, de 21 de junho, (Procedimentos necessários à aplicação da Lei dos compromissos e pagamentos em atraso das entidades públicas); o Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho (PRR); o Decreto-Lei n.º158/2009, de 13 de julho (SNC); o Decreto-Lei n.º192/2015, de 11 de setembro (SNC para a AP); o Decreto-Lei n.º197/99, de 8 de junho, (Regime de realização de despesas públicas); a Lei n.º73/2013, de 3 de setembro, (Regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais); a Lei n.º79/98, de 24 de novembro, (Lei de Enquadramento Orçamental da RAA); a Lei n.º28/92, de 1 de setembro, (Lei de Enquadramento do Orçamento da RAM); a Lei Orgânica n.º2/2013, de 2 de setembro, (Lei das finanças das Regiões Autónomas), todos eles na sua redação atual.

248. A confirmação de que as despesas se encontram devidamente enquadradas e autorizadas deve ser feita em vários momentos, designadamente quando se fazem planos de investimentos, quando se lança o procedimento de contratação, quando se faz a adjudicação e quando se subscreve o contrato.

249. O incumprimento destas regras financeiras origina encargos assumidos que não podem ser pagos, endividamento, atrasos nos pagamentos e disfunções contabilísticas e orçamentais. A situação é fonte de responsabilidade financeira sancionatória, nos termos da alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º da LOPTC.

250. A informação remetida ao Tribunal no âmbito dos contratos analisados evidencia que **em 399 dos 1 582 contratos comunicados até 30 de junho de 2024 (25,22%), envolvendo um montante de € 51 825 450,50 (cerca de 21,70% do montante total) não foram identificadas as fontes de financiamento da respetiva despesa**[117].

I.3 Declarações de ausência de impedimentos e conflitos de interesses

Em 19,97% dos casos não foi identificada a existência das declarações sobre a inexistência de conflitos de interesses dos intervenientes nos procedimentos de contratação pública e em 21,74% não foi junta a declaração a que se refere o Anexo II do CCP.

251. Tendo em atenção os elevados riscos de corrupção na área da contratação pública, o Relatório n.º 1/2021-OAC/PG procurou explicitar de forma clarificadora a importância da gestão da integridade nos respetivos processos e as medidas a adotar nesse domínio. Apela-se a que as entidades adjudicantes o consultem de novo e relembrem as suas responsabilidades nesta matéria.

252. Entre outros aspetos e a fim de reduzir as oportunidades para fraude, corrupção ou favorecimentos e aumentar as garantias de imparcialidade do processo, é essencial a adoção de práticas consolidadas de controlo interno, como a segregação de funções, a divisão de tarefas, a supervisão e a rotação de pessoal, assegurando que a definição das necessidades e a elaboração das peças do procedimento, a participação no júri, a decisão de adjudicação, a autorização financeira e o acompanhamento da execução do contrato não sejam desenvolvidos pelas mesmas pessoas e que, mesmo em cada uma dessas fases e tarefas, haja rotação de intervenientes. A colegialidade das decisões mais importantes é também um importante instrumento de controlo.

253. Estas práticas e controlos são essencialmente da responsabilidade das entidades.

254. Entre as medidas a adotar, conta-se hoje a exigência de que os intervenientes na preparação, formação e execução dos contratos públicos subscrevam declarações de inexistência de conflito de interesses, nos vários momentos relevantes (e.g. no início e

[117] Em 20 de novembro de 2021, 36,5% dos contratos comunicados, representando 34,3% do montante, tinham esta deficiência e, em 30 de junho de 2022, a mesma ocorria em 28,8% dos casos e 17,5% do montante contratado.

depois de serem conhecidos os concorrentes). O CCP prevê a apresentação destas declarações pelos membros dos júris e pelos gestores dos contratos[118], mas é desejável que elas sejam estendidas a todos os intervenientes, incluindo prestadores de serviços envolvidos no processo e responsáveis pela fiscalização de obras públicas. Nada indica que não devam ser exigidas nos procedimentos mais acelerados, como os de ajuste direto simplificado. Pelo contrário, atenta a diminuição de formalidades e controlos envolvidos nestes procedimentos, é cautelar que essa exigência seja feita aos intervenientes nesses processos, através, por exemplo, de declarações embutidas nos formulários utilizados. As entidades adjudicantes devem também prever a verificação regular e por amostragem das declarações de inexistência de conflitos de interesses, a fim de prevenir falsidades e de não induzirem desvalorização e desresponsabilização.

255. Neste contexto e tendo concluído que até 30 de junho de 2022 não haviam sido exigidas as declarações de inexistência de conflito de interesses em 26,85% dos casos comunicados, o Tribunal, no seu relatório de acompanhamento das MECP de outubro de 2022, formulou as seguintes recomendações às entidades adjudicantes:

- "*x. Introduzam garantias de integridade e imparcialidade nos processos de contratação pública e adotem práticas de controlo interno que reduzam as oportunidades para fraude, corrupção ou favorecimentos*";
- "*xi. Nesse âmbito, assegurem a subscrição e monitorização de declarações de inexistência de conflitos de interesses, nos vários momentos relevantes de todos os procedimentos de contratação, por aqueles que intervêm na sua preparação e desenvolvimento, membros dos júris, decisores, gestores dos contratos, prestadores de serviços envolvidos no processo, responsáveis pela fiscalização, etc, bem como a apresentação da declaração a que se refere o Anexo II do CCP*".

256. De acordo com a informação submetida até 30 de junho de 2024, **em 316 dos 1 582 (19,97%) casos analisados, correspondentes a um montante de € 19 238 370,70** (8,05% do montante total), **não foram nos respetivos procedimentos solicitadas ou subscritas as devidas declarações sobre conflitos de interesses.**

Quadro n.º 22 – Declarações sobre conflitos de interesses em falta

(em euros)

	Contratos comunicados				Declaração sobre conflitos de interesse em falta			
	N.º	%	Preço	%	N.º	%	Preço	%
Até 02/11/22	579	36,6	83 650 307,34	35,0	135	23,32	8 117 439,44	9,70
Após 02/11/22	1 003	63,4	155 201 980,59	65,0	181	18,05	11 120 931,26	7,17
Total	1 582	100,0	238 852 287,93	100,0	316	19,97	19 238 370,70	8,05

257. Isso sucedeu em 10 casos de concurso público simplificado, em 75 casos de consulta pública simplificada, em 2 casos de consulta prévia, em 8 casos de ajuste direto e em 221 casos de ajuste direto simplificado. Ou seja, muitos dos casos em que não foram solicitadas as referidas declarações reportam-se a procedimentos com um grau de formalização que não justifica a sua falta.

258. Da análise expressa no quadro resulta que a situação melhorou ligeiramente no período subsequente às recomendações deste Tribunal, embora ainda haja um número

[118] Cfr. artigos 67.º, n.º 5, 290.º-A, n.º 7, e anexo XIII do CCP.

significativo de entidades que não cumprem com estes procedimentos (os 181 contratos outorgados após 2 de novembro de 2022 sem controlo de eventuais conflitos de interesses foram adjudicados por 71 entidades adjudicantes).

259. Analisando as entidades que não procederam ao controlo dos eventuais conflitos de interesses, destacaram-se aquelas que, não o tendo feito antes do 2.º Relatório de Acompanhamento, voltaram a não cuidar desse controlo após a formulação das recomendações do Tribunal[119].

260. Ouvidas essas entidades, parte delas vieram juntar as declarações em falta, invocando não as ter junto anteriormente por lapso. Duas dessas entidades referiram:

> A (...) "*revisitará os seus procedimentos internos e procurará adotar outras medidas que se revelem necessárias ao cabal e escrupuloso cumprimento de todos os seus deveres, para que lapsos desta natureza, que não correspondem nem aos factos e documentos constantes dos seus processos administrativos, nem à sua atuação e conduta, sejam evitados.*"
>
> A (...)"*irá estender a subscrição das DICI a todos os intervenientes envolvidos nos procedimentos de contratação pública, nomeadamente, membros do júri, gestores dos contratos, decisores, responsáveis pela fiscalização, entre outros, a fim de garantir uma gestão íntegra e transparente".*

261. Das restantes, a maioria veio alegar que a omissão em apreço ocorreu em procedimentos de ajuste direto simplificado, os quais estão dispensados das formalidades previstas no CCP, não sendo designado um júri para a formação do contrato nem um gestor do contrato.

262. Ainda assim, várias comprometeram-se a diligenciar pela obtenção de declarações de inexistência de conflitos de interesse por parte de todos os intervenientes em todos os procedimentos de contratação pública.

263. Face ao referido, há que reconhecer que **a implementação da recomendação do Tribunal de Contas nesta matéria não é satisfatória**.

264. Assim, **recomenda-se às entidades em falta que passem a proceder nesta matéria de acordo com o prescrito na lei**. Esta recomendação ser-lhe-á transmitida caso a caso, já que parte invocaram não ter sido notificadas do relatório anterior.

265. No que respeita a exigências relativamente aos fornecedores, o CCP estabelece, no n.º 2 do seu artigo 1.º-A, que as entidades adjudicantes devem assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria de prevenção e combate à corrupção, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional. Para além disso, nos seus artigos 55.º e 55.º-A, o CCP enumera situações que impedem os operadores económicos de serem candidatos ou concorrentes, as quais devem ser objeto de controlo rigoroso pelas entidades adjudicantes.

[119] Algumas foram mesmo mencionadas nesse relatório quanto a esta matéria.

266. Ora, **constatou-se que,** nos processos comunicados até 30 de junho de 2024**, em 21,74% dos casos** (344), **a informação relativa aos contratos submetidos não inclui a declaração a que se refere o Anexo II do CCP**, que se refere aos referidos impedimentos.

I.4 Situação contributiva não regularizada

267. Uma das medidas especiais de simplificação contempladas na Lei n.º 30/2021, que as entidades mais valorizaram no inquérito lançado pela CIMEC, é o dever de admissão da participação de candidatos/concorrentes com a situação contributiva ou tributária não regularizada, com fundamento numa impossibilidade temporária de liquidez, a qual está prevista no artigo 13.º dessa Lei.

268. No entanto, apenas em 93 contratos (5,88%) as entidades adjudicantes declararam que o adjudicatário não tinha a sua situação contributiva ou tributária regularizada e, em todos eles, indicaram que as suas dívidas eram de €0,00. Tal pode indiciar que a situação ocorrida é a prevista no n.º 1 do referido artigo 13.º (pagamento a decorrer ou dívida impugnada), a qual, na realidade, de acordo com os códigos referidos, era já considerada como uma situação regularizada. A alternativa é ter ocorrido incorreto preenchimento dos formulários nesta matéria.

I.5 Redução dos contratos a escrito

269. Outra das medidas especiais de contratação pública é a prerrogativa conferida às entidades adjudicantes de utilizarem procedimentos de ajuste direto simplificado quando o valor do contrato for igual ou inferior a € 15 000, procedendo a uma adjudicação diretamente sobre a fatura ou documento equivalente, com dispensa de tramitação eletrónica e quaisquer outras formalidades, quando, em circunstâncias normais, isso só seria possível para contratos de valor igual ou inferior a € 5 000 ou a € 10 000, em caso de empreitadas de obras públicas. Este procedimento permite a dispensa de contrato escrito em situações em que ele seria normalmente obrigatório[120].

270. Dos 1 582 contratos submetidos, **410 (25,92%) não foram reduzidos a escrito**, no montante de € 4 133 771,17 (1,73%) dos quais 291 (maioritariamente relativos a aquisições de bens e/ou serviços) têm preço contratual entre € 5 000 e € 15 000. Estes 291 contratos, no montante total de € 3 059 507,36, seriam, em circunstâncias normais, reduzidos a escrito.

[120] Cfr. Artigos 94.º e 95.º do CCP.

J. ADJUDICAÇÃO

J.1 PERFIL DOS ADJUDICATÁRIOS

Continuam a ocorrer muitas situações em que as empresas convidadas a participar em procedimentos não apresentam proposta.

271. A dispensa da obrigação de utilizar procedimentos concorrenciais e a possibilidade e preferência das entidades adjudicantes em fazer preceder os contratos de ajuste direto ou consulta prévia simplificados, consoante os valores, implicam que a entidade adjudicante pode escolher as entidades a convidar diretamente para apresentar propostas.

272. Num quadro de discricionariedade e com uma fraca observância do dever de fundamentação, constatou-se que, no universo da informação remetida e como já se referiu, **grande parte das entidades públicas não forneceu qualquer indicação sobre as razões para a escolha das entidades convidadas**.

273. Como vimos acima (quadro n.º 13), 936 dos 1 582 contratos comunicados, representando 61,1% do montante total contratado, foram adjudicados por **consulta prévia simplificada**, a qual implica convite a, pelo menos, 5 entidades para apresentação de proposta. 9 foram precedidos de consulta prévia, que implica convite a 3 entidades.

274. O quadro n.º 23 retrata a análise da informação recebida até 30 de junho de 2023, a qual permitiu concluir que **foram poucas as situações em que todas as entidades convidadas responderam aos convites** (11,66%). **Em cerca de metade dos casos só foram apresentadas 1 ou 2 propostas.** Salienta-se o facto de em 15,42% dos casos não ser prestada informação suficiente sobre esta matéria.

Quadro n.º 23 – Consulta Prévia e Consulta Prévia Simplificada

Número de convites		Número de propostas	
Sem informação	67	Sem informação	78
Com convite a 3 entidades	2	1	154
Com convite a 5 entidades	361	2	98
Com convite a mais de 5 entidades	76	3	79
		4	38
		5	38
		Mais de 5	21
Total	506		506

53,35% dos contratos foram adjudicados a micro, pequenas ou médias empresas.

275. O artigo 54.º-A do CCP veio introduzir a possibilidade de as entidades adjudicantes poderem reservar a formação de contratos a determinadas empresas, em valores situados abaixo dos limiares para aplicação das diretivas europeias. Essa reserva pode ser feita, em circunstâncias definidas na lei a favor de:

- Micro, pequenas ou médias empresas; ou
- Entidades com sede e atividade efetiva no território da entidade intermunicipal em que se localize a entidade adjudicante[121].

276. No que respeita às micro, pequenas ou médias empresas, foi confrontada a identificação das adjudicatárias dos 1 582 contratos com a base de dados do IAPMEI, Agência para a Competitividade e Inovação, IP, entidade que procede à certificação dessas empresas[122]. Concluiu-se que 844 desses contratos **(53,35%) foram adjudicados a empresas certificadas como micro, pequenas ou médias.** A representatividade deste tipo de empresas baixou relativamente à que se verificava em 30 de junho de 2022 (66,50%).

277. Quanto a adjudicações a favor de entidades com sede no território em que se localiza a entidade adjudicante, identificou-se que, no universo de contratos MECP comunicados ao TdC (1582), **em 29,52% dos casos** (467) **os contratos foram celebrados entre adjudicantes e adjudicatários situados na mesma localidade.** 138 dos casos (29,55%) ocorreram em Lisboa, embora distribuídos por muitas entidades adjudicantes, o que se verificou um pouco por todo o país.

278. Os casos mais paradigmáticos ocorreram em Barcelos, em que o Município adjudicou todos os seus 17 contratos MECP a entidades de Barcelos; em Faro, onde a Reitoria da Universidade do Algarve adjudicou todos os seus 12 contratos MECP a entidades dessa localidade; e no Seixal, onde o Município adjudicou 30 dos seus 49 contratos MECP a entidades localizadas no Seixal. Em todos estes casos os contratos foram adjudicados por consulta ou ajuste direto.

---

[121] Previsão legislativa de conformidade muito duvidosa com os princípios comunitários, constitucionais e legais aplicáveis, por ofender o princípio da igualdade e as «liberdades fundamentais», de onde deriva a obrigatoriedade de os Estados Membros da UE legislarem e agirem de modo a assegurarem a mais ampla concorrência possível e a prevenirem quaisquer favorecimentos ou discriminações em razão da nacionalidade ou do território. Nesta matéria, há, aliás, jurisprudência clara do TJUE, fundamentada diretamente nos Tratados- Cfr. Acórdãos nos casos 3/88, C-21/88, C-360/89 e C-243/89.

[122] Vide https://www.iapmei.pt/Paginas/Certificacao-PME-Area-Entidades.aspx

J.2 ADJUDICAÇÕES SUCESSIVAS AOS MESMOS ADJUDICATÁRIOS

Identificam-se vários casos em que os limites de adjudicações sucessivas aos mesmos adjudicatários foram já atingidos.

279. A margem de discricionariedade conferida às entidades adjudicantes para a escolha das entidades convidadas a apresentar proposta no âmbito dos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia acarreta riscos de favorecimento de determinados adjudicatários e de redução do leque de fornecedores com acesso aos mercados públicos. Tendo presente esses riscos, a lei estabelece limites à contratação reiterada do mesmo operador económico.

280. Nesses termos e no âmbito das MECP, não podem ser convidadas a apresentar propostas[123] entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia simplificada, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a[124/125/126]:

- € 750 000,00, no caso de empreitadas de obras públicas ou de concessões de serviços públicos e de obras públicas;
- € 143 000,00, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção, adjudicados pelo Estado, ou
- € 221 000,00, quando estes contratos sejam adjudicados por outras entidades adjudicantes;
- € 443 000,00, no caso de contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção para os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, dos transportes e dos serviços postais.

---

[123] Cfr. Artigo 12.º da Lei n.º 30/2021.

[124] Valores aplicáveis desde 1 de janeiro de 2024, por força dos Regulamentos Delegados (UE) n.ºs 2023/2495, 2496 e 2497.

[125] Os valores aplicáveis entre 1 de janeiro de 2022 e 1 de janeiro de 2024 eram os seguintes:
- € 750 000,00, no caso de empreitadas de obras públicas ou de concessões de serviços públicos e de obras públicas;
- € 140 000,00, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção, adjudicados pelo Estado, ou
- € 215 000,00, quando estes contratos sejam adjudicados por outras entidades adjudicantes;
- € 431 000,00, no caso de contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção para os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, dos transportes e dos serviços postais.

[126] Os valores até 31 de dezembro de 2021 eram:
- € 750 000,00, no caso de empreitadas de obras públicas ou de concessões de serviços públicos e de obras públicas;
- € 139 000,00, para os contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção, adjudicados pelo Estado, ou
- € 214 000,00, quando estes contratos sejam adjudicados por outras entidades adjudicantes;
- € 428 000,00, no caso de contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção para os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, dos transportes e dos serviços postais.

281. Refira-se, quanto ao cumprimento de limites de adjudicações sucessivas aos mesmos adjudicatários, que as entidades adjudicantes têm o dever de adotar adequados procedimentos de controlo interno que assegurem o cumprimento dos limites à formulação de convites às mesmas entidades ou a outras com elas relacionadas, designadamente quanto a esse relacionamento e a eventuais subcontratações[127]. Note-se que, neste tipo de procedimentos, a exigência de documentos aos adjudicatários é limitada e a atuação das entidades adjudicantes é pouco sofisticada.

282. No universo de contratos comunicados e no quadro de procedimentos não concorrenciais, identificaram-se múltiplas situações em que o mesmo adjudicante tem mais do que um contrato com um mesmo adjudicatário.

283. Dessas, destacam-se aquelas em que foram já esgotados os limites atrás referidos. No 2.º Relatório de Acompanhamento das MECP foram identificados alguns, tendo-se posteriormente procedido à sua análise mais detalhada e decorrendo ainda o apuramento de eventuais responsabilidades financeiras.

284. No quadro seguinte elencam-se novos casos em que esses limites foram praticamente atingidos ou mesmo largamente ultrapassados, ainda que não seja evidente que isso tenha sucedido em violação da lei.

Quadro n.º 24(a) – Casos de adjudicações sucessivas ao mesmo adjudicatário em procedimentos não concorrenciais (consultas prévias simplificadas)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Contratos	Ano(s)	Limite	Preço Contratual total	Outros contratos [128]
Instituto da Conservação da Natureza e das Florestas, I. P.	Grade Ribeiro - Estudos, Projectos e Consultoria Lda	5	2024	221 000,00	219 440,00	Sim
Município de Lagos	Vitor Hugo - Coordenação e Gestão de Projectos S.A.	4	2022 2023	215 000,00	225 300,00	
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	Link Consulting - Sistemas de Informação, S.A.	3	2022	140 000,00	278 900,00	
Município de Almada	TUU - BUILDING DESIGN MANAGEMENT, LDA	3	2023 2024	221 000,00	297 100,00	
Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I. P.	Outsystem, Software em rede, S.A.	2	2022 2023	215 000,00	409 275,00	Sim
Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.	Tomorrow Domain Unipessoal, Lda.	2	2023	215 000,00	262 375,00	Sim
Associação Porto Digital	INTERGRAPH Portugal - Sistemas de Computação Gráfica, S.A.	2	2022 2024	221 000,00	334 457,54	
Autoridade de Supervisão de Seguros e Fundos de Pensões	PAMAFE - Informática, Lda	2	2022 2023	215 000,00	366 452,33	Sim
Cinemateca Portuguesa - Museu do Cinema, I. P.	Cenário AVvançado - Equipamentos e Projectos de Audovisuais, Cinema e Mecânica de Cena LDA	2	2023	215 000,00	358 508,18	Sim
Comunidade Intermunicipal do Alto Alentejo	AQUALOGUS – Engenharia e Ambiente Lda.	2	2022 2023	215 000,00	343 100,00	Sim
Direção-Geral das Artes	STERTZIG & NASCIMENTO THE HOME PROJECT, LDA	2	2022 2024	221 000,00	237 200,00	
Entidade Reguladora da Saúde	Ubiquity Technology, Lda	2	2022	215 000,00	417 040,00	Sim

[127] Cfr. Recomendação do CPC n.º 4/2019, já acima citada.

[128] Refere-se aqui a identificação no Portal BASE de outras adjudicações por procedimentos não concorrenciais que, em conjunto com as restantes, aumentam o excesso do valor de adjudicações ao mesmo adjudicatário relativamente aos limites.

Quadro n.º 24(a) – Casos de adjudicações sucessivas ao mesmo adjudicatário em procedimentos não concorrenciais (consultas prévias simplificadas)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Contratos	Ano(s)	Limite	Preço Contratual total	Outros contratos [128]
	RMC - Tecnologias de Informação, Lda.	2	2022	215 000,00	397 606,00	Sim
INSTICOOP - Instituto Internacional Cooperativo de Formação Profissional, CRL	BCN - Sistemas de Escritório e Imagem, S.A.	2	2023	215 000,00	302 411,20	
Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça, I. P.	TIMESTAMP – Sistemas de Informação, S.A.	2	2023 2024	221 000,00	415 637,12	Sim
	NTT DATA PORTUGAL, S.A	2	2022 2024	221 000,00	237 300,00	Sim
	Indra Sistemas Portugal, S.A.	2	2023 2024	221 000,00	415 897,67	Sim
Instituto de Informática, I. P. - Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	ZERTIVE, S.A	2	2023 2024	221 000,00	288 543,20	Sim
Município de Alcanena	PAMAFE - Informática, Lda	2	2024	221 000,00	276 340,00	
Município de Esposende	Vitor Hugo - Coordenação e Gestão de Projectos S.A.	2	2023 2024	221 000,00	420 000,00	
Município de Mafra	HICOFOR – Engenharia e Construção, LDA.	2	2023 2024	221 000,00	349 500,00	Sim
	RRCRS, ARQUITECTOS, LDA	2	2023 2024	221 000,00	285 250,00	Sim
Município de Oeiras	Summary, Lda.	2	2022 2023	215 000,00	319 460,00	Sim
Município de Ponte de Sor	Nova Gente Empreitadas,SA	2	2022	750 000,00	817 581,42	Sim
Município de Ribeira de Pena	Marinho Guerra, Construções, Lda.	2	2022 2024	750 000,00	913 518,68	Sim
Município de Valongo	COREFIS- Gestão de Projetos, S.A.	2	2022 2023	215 000,00	371 750,00	
	Arquigrupo - Arquitetura e Planeamento, Lda.	2	2023 2024	221 000,00	345 200,00	Sim
	Paulo Pereira - Serviços de Engenharia, Lda.	2	2024	221 000,00	323 960,00	
Polícia Judiciária - Direção Nacional	Ahnfelt Consultores Lda.	2	2022 2023	140 000,00	263 000,00	

285. De facto, de acordo com os termos legais, se o convite para o último dos contratos tiver sido efetuado quando as adjudicações acumuladas ao mesmo fornecedor ainda não tenham atingido o limiar, não há impedimento à contratação mesmo que o contrato efetuado conduza à ultrapassagem desse limite. É o que se ilustra no quadro seguinte.

Quadro n.º 24 (b) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante ao mesmo adjudicatário

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Proc	Data celebração	Tipo contrato	Tipo procedimento	Preço contratual
Secretaria-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros	**Link Consulting - Sistemas de Informação, S.A.**	125/2022	29/03/2022	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	76 600,00
		508/2022	09/12/2022	Aquisição de bens	Consulta prévia simplificada	63 300,00
		519/2022	16/12/2022	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	139 000,00
					Total	278 900,00

286. Da sua leitura constata-se que a soma dos 2 primeiros contratos (€ 139 900,00) se quedou a 100 euros de atingir o limite legal (€ 140 000,00) e o terceiro contrato foi celebrado, ele próprio, por um valor muito próximo desse limite. Deste modo, na prática, foram feitas adjudicações sucessivas que duplicaram em valor o limiar estabelecido, sem que se possa dizer que a letra da lei não foi observada. Esta situação é a que, no essencial, se replica nos casos listados no quadro n.º 24 (a).

287. Todos os casos elencados no quadro 24 (a), à exceção de 2 (Municípios de Ponte de Sor e de Ribeira de Pena) se referem a aquisições de bens ou serviços, coincidindo o limiar dos convites para adjudicações sucessivas com o limiar para a realização de concurso público com publicação no JOUE. Considera-se que a *ratio* da norma é a de não permitir que se adjudiquem a uma mesma entidade por consultas prévias simplificadas múltiplos montantes que não poderiam ser adjudicados a essa entidade através de um único contrato precedido de consulta prévia simplificada e sem recurso ao procedimento concorrencial internacional devido. No entanto, vários dos casos evidenciam como o regime permite ultrapassar largamente os limites desse procedimento. Em muitos foi possível atingir bastante mais e perto do dobro desse limiar, porquanto tanto os primeiros contratos como os últimos ficaram a poucos euros do limite.

288. A ineficácia prática desta limitação legal torna-se ainda mais flagrante se entendermos que os limites trienais previstos na Lei n.º 30/2021 são contabilizados independentemente dos aplicados aos contratos que não constituem MECP, designadamente os ajustes diretos e as consultas prévias regidos pelo CCP[129]. No quadro assinalaram-se vários casos em que, a par dos contratos MECP, foram identificadas adjudicações diretas ou por consulta aos mesmos adjudicatários ao abrigo de procedimentos regidos pelo CCP. O artigo 12.º da Lei n.º 30/2021 aponta para esta contabilização separada, mas a mesma afigura-se manipulável, designadamente em termos temporais. O mesmo resultado é ilustrado no quadro seguinte (ao qual o limite aplicável é de € 750 000,00).

[129] Cfr. artigo 113.º do CCP.

Quadro n.º 24 (c) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante ao mesmo adjudicatário em procedimentos não concorrenciais

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Proc	Data contrato	Tipo contrato	Tipo procedimento	Objeto	Preço contratual
Santa Casa da Misericórdia de Vila do Conde	Produrepair Lda, Portugal	68/24	7/2/24	Empreitada de obras públicas	Ajuste direto simplificado	REQUALIFICAÇÃO LAR DE JOVENS 12/18	14 975,10
		121/24	20/3/24	Empreitada de obras públicas	Consulta prévia simplificada	Finalização de Empreitada já pré-existente e inacabada convertendo-a em Unidade Residencial	744 627,59
					Total		759 602,69

289. O caso ilustrado no quadro n.º 24 (d) evidencia mais uma situação em que, para um limite de € 221 000,00, uma sequência de contratos resulta num valor de adjudicações sucessivas bastante superior. Este caso tem a particularidade de os procedimentos e contratos serem praticamente simultâneos.

Quadro n.º 24 (d) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante ao mesmo adjudicatário em procedimentos não concorrenciais

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Proc	Data contrato	Tipo contrato	Tipo procedimento	Objeto	Preço contratual
Município de Valongo	Paulo Pereira - Serviços de Engenharia, Lda.	115/24	7/3/2024	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	Elaboração de projetos de execução de arquitetura e especialidades de engenharia, medição, orçamentação, caderno de encargos, condições técnicas. PSS e PPGRCD, para as Escolas EB de Sobrado e de Campo	215 960,00
		114/24	8/3/2024	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	Idem, para a Escola EB 2/3 Ermesinde D. António Ferreira Gomes	108 000,00
					Total		323 960,00

290. Caso estivéssemos perante objetos contratuais agregáveis, poderia equacionar-se a figura da fraude à lei por fracionamento ilegal da despesa[130].

291. No caso elencado no quadro n.º 24 (e), a que se aplica um limite de € 215 000,00, visualiza-se como esse limite foi largamente ultrapassado, não obstante o respeito formal pela letra do artigo 12.º da Lei n.º 30/2021. Neste caso, a proximidade temporal dos contratos e o seu objeto praticamente idêntico suscita dúvidas, podendo invocar-se a inobservância do disposto no artigo 22.º do CCP. Nos termos desta norma, quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato,

[130] Na situação de fraude à lei utiliza-se um meio indireto que formalmente respeita o texto legal mas que alcança um resultado vedado pelo sentido da norma. Desse modo, viola-se a norma através da ofensa do seu fundamento.

sejam contratadas através de mais do que um procedimento, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta o somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes. Na presença destes pressupostos, o procedimento a que se deveria ter recorrido na segunda contratação era o concurso público com publicitação internacional, nos termos dos artigos 2.º, alínea b), da Lei n.º 30/2021 (*a contrario*) e 20.º, n.º 1, alíneas a) e b) e 474.º, n.º 3, alínea c) do CCP.

Quadro n.º 24 (e) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante ao mesmo adjudicatário em procedimentos não concorrenciais

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Proc	Data contrato	Tipo contrato	Tipo procedimento	Objeto	Preço contratual
INSTICOOP - Instituto Internacional Cooperativo de Formação Profissional, CRL	BCN - Sistemas de Escritório e Imagem, S.A.	28/24	24/10/23	Aquisição de bens	Consulta prévia simplificada	Aquisição de equipamentos destinados à prática educativa e formativa no Centro Tecnológico Especializado de Informática	173 836,00
		42/24	28/12/23	Aquisição de bens	Consulta prévia simplificada	Aquisição de equipamentos e software destinados à prática educativa e formativa no Centro Tecnológico Especializado de Informática	128 575,20
		Total					302 411,20

292. Ouvida, esta entidade veio, através do e-mail registado com o n.º 7223/2024, de 16 de agosto, esclarecer que a *"(...) opção de abertura de dois procedimento deveu-se ao facto de os bens a adquirir se enquadrarem em CPV's diferentes, critério comummente tido como bastante para a diferenciação dos produtos a concurso"* e que "*Porque a aquisição é financiada, embora que informalmente, a entidade contratante inteirou-se junto da entidade financiadora sobre a viabilidade dos procedimentos de consulta prévia como o procedimento adequado, tendo sido transmitido à Entidade Adjudicante que nada obstava à adoção de tais procedimentos, uma vez que os bens a adquirir em cada procedimento não tinham identidade de CPV's e assim não ocorria fracionamento de despesa*" e que "(...) *muito agradece a Entidade Adjudicante eventual recomendação ou sugestão para situações análogas futuras.*"

293. Como tem sido referido em vários relatórios deste Tribunal[131], a utilização do código CPV para aferir da identidade, similitude ou diversidade das prestações contratuais não oferece fiabilidade e objetividade suficiente, devendo proceder-se a uma análise dos concretos

[131] Cfr., por exemplo, o Relatório n.º 2/2024-ARF-2.ªS, em https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosApuramentoResponsabilidades/Documents/2024/arf-dgtc-rel002-2024-2s.pdf

objetos contratuais. No caso, mesmo usando os CPVs, constata-se que o objeto dos contratos, sendo semelhante, corresponde aos CPV 30213000-5, computadores, e 30231000-7, ecrãs e consolas, o que confirma que os mesmos estão interligados e contribuem para a sua completa funcionalidade, assim se confirmando o entendimento atrás expresso.

294. Os 2 contratos referidos no quadro n.º 24 (f) referem-se a prestações de serviços para gestão de combustível e foram adjudicados por ajuste direto, ao abrigo do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 30/2021[132], procedimento que, atendendo ao valor de cada contrato, é admissível face à referida norma legal.

Quadro n.º 24(f) – Casos de adjudicações sucessivas ao mesmo adjudicatário em procedimentos não concorrenciais (ajuste direto)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Contratos	Ano(s)	Limite	Preço Contratual total	Outros contratos [133]
Município de Viseu	CEDRUS - Associação de Produtores Florestais de Viseu	2	2023 2024	221 000,00	342 100,00	Sim

295. No entanto, de acordo com essa norma, os procedimentos são desenvolvidos nos termos do CCP, o que implica a aplicação do disposto no n.º 2 do respetivo artigo 113.º.

296. O n.º 2 do artigo 113.º do CCP proíbe a entidade adjudicante de, em procedimentos de ajuste direto para adjudicação de serviços, convidar a apresentar propostas entidades às quais já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a € 20 000 [alínea d) do artigo 20.º do CCP].

297. Esse é o limiar de valor para o qual o CCP admite a realização de ajuste direto nas aquisições de serviços. No entanto, admitindo que a *ratio* da norma é a de não permitir que se adjudiquem a uma mesma entidade por ajustes diretos múltiplos montantes que não poderiam ser adjudicados a essa entidade através de um único contrato precedido de ajuste direto, há que fazer uma adaptação ao caso do limite referido no n.º 2 do artigo 113.º do CCP. Assim, se o artigo 7.º da Lei n.º 30/2021 eleva esse limiar para € 221 000 em 2024, verificados que estejam os pressupostos nele enunciados, não custa admitir que o limiar para aplicação da proibição ínsita no n.º 2 do artigo 113.º deva ser de € 221 000.

---

[132] "*1 - As entidades do SGIFR que também sejam entidades adjudicantes podem iniciar procedimentos de ajuste direto ou de consulta prévia, nos termos do Código dos Contratos Públicos, para a celebração de contratos que tenham por objeto a locação ou a aquisição de bens, a aquisição de serviços ou a realização de empreitadas necessárias para a gestão dos combustíveis no âmbito do SGIFR, quando o valor do contrato seja, simultaneamente, inferior aos limiares referidos nas alíneas a), b) ou c) do n.º 3 ou a) ou b) do n.º 4 do artigo 474.º do mesmo Código, consoante o caso, e inferior a (euro) 750 000*".

[133] Refere-se aqui a identificação no Portal BASE de outras adjudicações por procedimentos não concorrenciais que, em conjunto com as restantes, aumentam o excesso do valor de adjudicações ao mesmo adjudicatário relativamente aos limites.

298. Ora, o montante total das adjudicações sucessivas referidas no quadro excedem já esse limiar, apesar de o convite para o último dos contratos ter sido efetuado quando esse limiar ainda não estava excedido.

299. Consultado o portal BASE constata-se que existem mais ajustes diretos efetuados pela mesma autarquia à mesma entidade, designadamente um por ano, o que suscita perplexidade quanto à contabilização separada dos limiares.

300. Na situação abaixo descrita no quadro n.º 24 (g) identifica-se o incumprimento do disposto no artigo 12.º da Lei n.º 30/2021 (para a qual o limite a considerar é de € 215 000,00), operada no contrato n.º 445/23.

Quadro n.º 24 (g) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante ao mesmo adjudicatário em procedimentos não concorrenciais

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Proc	Data contrato	Tipo contrato	Tipo procedimento	Objeto	Preço contratual
Instituto Politécnico de Leiria	**Vitor Hugo - Coordenação e Gestão de Projectos S.A.**	297/23	22/6/23	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	Estudos Prévios para novas residências de estudantes (Leiria e Caldas da Rainha)	67 500,00
		412/23	4/8/23	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	Estudo Prévio para a Nova ESECS	205 000,00
		445/23	8/8/23	Aquisição de bens	Consulta prévia simplificada	Elaboração do Projeto de Execução para a Renovação do Complexo de Residências de Leiria	210 000,00
					Total		482 500,00

301. Em outubro de 2022, o Tribunal recomendou, às entidades adjudicantes que "*xii. Controlem, cumpram e demonstrem a observância dos limites às adjudicações não concorrenciais sucessivas aos mesmos adjudicatários ou entidades relacionadas*".

302. A situação acima reportada demonstra como as lacunas e imperfeições do regime são suscetíveis de colocar as entidades no limite da observância das regras. No ponto J.3 observa-se como a adjudicação a entidades diversas que estão relacionadas entre si pode potenciar este efeito.

A lei não é clara no estabelecimento de limites, em especial para os ajustes diretos simplificados aos mesmos adjudicatários.

303. Como já referido por este Tribunal nos anteriores relatórios de acompanhamento das MECP, a Lei n.º 30/2021, nomeadamente o seu artigo 12.º, não contém uma limitação aos convites para procedimentos de ajuste direto simplificado. Mesmo que considerássemos a aplicação subsidiária do CCP, há que reconhecer que o artigo 113.º desse Código fixa limites aos convites no âmbito dos ajustes diretos e das consultas prévias, mas nada diz quanto a limites para ajustes diretos simplificados. Poderá, claro, e, a nosso ver, deverá entender-se que o legislador pretendeu aplicar aos mesmos o regime geral dos limites para o ajuste direto, agregando-se, para o seu cômputo, todos os ajustes diretos,

simplificados e não simplificados. Mas deve este entendimento levar-nos a, também neste caso, ajustar o limite legal ao limite do procedimento previsto no regime das medidas especiais de contratação pública (€15 000) ou a aplicar o limite do CCP, agregando os ajustes diretos simplificados MECP aos ajustes diretos simplificados e não simplificados do CCP?

304. Se os limites são estabelecidos e aferidos por tipos de procedimento e por tipos de contratação, como se intui da mera da letra da lei[134], há que concluir que não resultam do artigo 12.º da Lei n.º 30/2021 limites claros à contratação sucessiva com os mesmos adjudicatários no âmbito dos procedimentos de ajuste direto simplificado. Nesse caso, quando estejam em causa contratos de valor individual igual ou inferior a € 15 000, os riscos de favorecimento de determinados adjudicatários e de redução do leque de fornecedores com acesso aos mercados públicos não sofreriam qualquer mitigação, já que as adjudicações aos mesmos adjudicatários se poderiam multiplicar sem qualquer limitação.

305. Nessa leitura, apesar de as entidades a que se referem os quadros seguintes já terem ultrapassado, com as adjudicatárias referidas, o limite para a aquisição de bens e serviços previsto no artigo 2.º, alínea c), da Lei n.º 30/2021 (€ 15 000), não estariam impedidas de voltar a convidar as mesmas entidades a apresentar propostas por ajuste direto simplificado. Isso é incoerente, indesejável e pode conduzir facilmente a casos de fracionamento da despesa e de fraude à lei.

Quadro n.º 25 (a) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante ao mesmo adjudicatário (ajuste direto simplificado)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Proc	Data celebração	Tipo contrato	Tipo procedimento	Preço contratual
Instituto Politécnico de Leiria	Viagens Expansão - Viagens e Eventos Corporativos, Lda	74/2023	06/02/2023	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	7 346,60
		95/2023	23/02/2023	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	7 534,72
		121/2023	17/03/2023	Aquisição de bens	Ajuste direto simplificado	5 148,68
		131/2023	17/03/2023	Aquisição de bens	Ajuste direto simplificado	11 895,70
					Total	31 925,70

Quadro n.º 25 (b) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante ao mesmo adjudicatário (ajuste direto simplificado)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Proc	Data celebração (*)	Tipo contrato	Tipo procedimento	Preço contratual
Agência Portuguesa do Ambiente, I. P.	UNIVERSO VERSÁTIL – CONSULTORIA UNIP. Lda.	125/2023	29/12/2022	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	11 551,84
		534/2023	13/10/2023	Aquisição de bens	Ajuste direto simplificado	9 969,49

[134] Cfr. Orientação Técnica do IMPIC 01/CCP/2018, ponto 7. De acordo com esta orientação, uma vez que os procedimentos são autónomos, dispondo cada um deles de limiares próprios, não deve ser efetuada a contabilização conjunta dos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia. Assim, um fornecedor que estivesse impedido de ser convidado para uma consulta prévia, porque já atingiu o limite legal previsto para esse procedimento, poderia, mesmo assim, ser convidado para um ajuste direto.

Adjudicante	Adjudicatário	N.º Proc	Data celebração (*)	Tipo contrato	Tipo procedimento	Preço contratual
		252/2024	24/05/2024	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	11 551,84
		253/2024	11/06/2024	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	14 986,48
					Total	48 059,65
	Leadership Business Consulting – Consultoria e Serviços, S.A	491/2022	24/11/2022	Aquisição de bens	Ajuste direto simplificado	12 195,00
		654/2023	21/1272023	Aquisição de bens	Ajuste direto simplificado	9 990,00
					Total	22 185,00

(*) Data da celebração do contrato não preenchida, pelo que se utilizou a data de decisão de contratar.

306. Assim, o modo como estão estabelecidos os limites às adjudicações sucessivas às mesmas empresas e a forma como se relacionam vários tipos de limites e se contabilizam vários tipos de ajustes diretos e consultas prévias, para além de ser suscetível de estimular a prática de fracionamento de despesas e objetos contratuais, pode permitir atingir significativos valores acumulados de adjudicação às mesmas entidades, os quais podem mesmo ser superiores aos próprios limiares de aplicação das diretivas. Acrescem as exceções à aplicação dos referidos limites, em particular a prevista no n.º 4 do artigo 113.º do CCP[135].

307. Por estas razões, o Tribunal de Contas formulou no 2.º Relatório de Acompanhamento das MECP, em outubro de 2022, uma recomendação ao Governo e à Assembleia da República, para que, na medida da suas competência, "iii. ***Revisitem e clarifiquem o regime de proibição de adjudicações sucessivas não concorrenciais aos mesmos adjudicatários,*** *nomeadamente quanto às exceções ao mesmo, à aferição por tipos de procedimento e de regime, à aplicação expressa a apenas alguns dos procedimentos envolvidos nas medidas especiais de contratação pública e à clarificação de quais os limites aplicáveis e da forma de os contabilizar, a fim de evitar que esses regimes diferenciados permitam iludir a proibição e multiplicar adjudicações reiteradas aos mesmos fornecedores*".

308. Esta matéria não foi objeto de qualquer intervenção legal, não obstante ter havido alterações à Lei n.º 30/2021 e ao CCP através do Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro. **Dá-se, assim, esta recomendação como não implementada.**

[135] De acordo com a qual a limitação não se aplica aos procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços de uso corrente promovidos por autarquias locais sempre que a entidade convidada seja uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média empresa, devidamente certificada nos termos da lei, com sede e atividade efetiva no território do concelho em que se localize a entidade adjudicante e a entidade adjudicante demonstre fundamentadamente que, nesse território, a entidade convidada é a única fornecedora do tipo de bens ou serviços a locar ou adquirir.

J.3 ADJUDICATÁRIOS RELACIONADOS ENTRE SI

Identificaram-se casos em que o mesmo adjudicante celebrou contratos com entidades relacionadas entre si com base em procedimentos não concorrenciais, para além dos limites legalmente admitidos.

309. As adjudicações recorrentes aos mesmos adjudicatários devem também ser vistas à luz de empresas que partilham sócios, gerentes e relações entre si.

310. De acordo com o n.º 6 do artigo 113.º do CCP, para efeitos de aferição dos limites legais aos convites às empresas adjudicatárias de contratos anteriores, são tidas em conta as empresas especialmente relacionadas entre si, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo. Nos termos do n.º 2 do artigo 12.º da Lei n.º 30/2021, esta regra aplica-se no âmbito das medidas especiais de contratação pública. Refira-se que o TdC tem expresso em vários relatórios o entendimento de que esta regra é tão só a expressão de um princípio já anteriormente aplicável.

311. No universo dos contratos analisados e excluindo os casos já identificados e analisados no âmbito do 2.º Relatório de Acompanhamento, identificaram-se algumas situações em que as relações entre empresas poderiam determinar que as adjudicações deveriam, em cada uma das entidades adjudicantes, ter sido precedidas pelos procedimentos que caberiam ao somatório do valor dos vários contratos em que essas empresas intervieram. Essas situações serão objeto de análise mais aprofundada juntamente com as referidas no ponto G.2.

312. Identificaram-se ainda as situações a seguir descritas quanto aos limites para adjudicações sucessivas por procedimentos não concorrenciais.

313. Nas situações descritas nos quadros n.ºs 26 (a) e 26 (b) constata-se que foi já atingido o limite de adjudicações sucessivas a adjudicatários relacionados entre si.

Quadro n.º 26 (a) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante a adjudicatários relacionados (consulta prévia simplificada)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatários	Titular de órgão social em comum	N.º Proc	Data celebração	Tipo contrato	Tipo procedimento	Preço contratual	Limite
Município de Vila do Conde	COREFIS-GESTÃO DE PROJETOS, S.A.	António Fernando de Carvalho Oliveira	192/2023	02/05/2023	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	164 704,00	215 000,00
	DUOLÍNEA - ARQUITECTURA E ENGENHARIA, LDA		4/2024	19/12/2023	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	199 720,00	
						Total	364 424,00	

Quadro n.º 26 (b) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante a adjudicatários relacionados (consulta prévia simplificada)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatários	Titular de órgão social em comum	N.º Proc	Data celebração	Tipo contrato	Tipo procedimento	Preço contratual	Limite
Município de Vila Real de Santo António	DeltaUrbano - Atelier, Unipessoal Lda	Tiago Santos Freire	111/2024	01/03/2024	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	219 500,00	221 000,00
	Urbitraço - Arquitectura e Engenharia, Lda.		185/2024	18/04/2024	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	205 000,00	
						Total	424 500,00	

314. Na situação descrita no quadro n.º 26 (c), constata-se que o contrato celebrado em 25 de julho de 2022 foi outorgado quando já havia sido atingido o limite de adjudicações sucessivas a adjudicatários relacionados entre si, ou seja, em incumprimento do disposto no artigo 12.º, n.ºs 1 e 2, da Lei n.º 30/2021.

Quadro n.º 26 (c) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante a adjudicatários relacionados (consulta prévia simplificada)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatários	Titular de órgão social em comum	N.º Proc	Data celebração	Tipo contrato	Tipo procedimento	Preço contratual	Limite
Entidade Reguladora da Saúde	Ubiquity Technology, Lda	Frederico Mota Reis	111/2022	14/03/2022	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	211 830,00	215 000,00
	B2Digital – Consultoria & Projetos, Lda.		159/2022	14/04/2022	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	179 220,00	
	Ubiquity Technology, Lda		341/2022	25/07/2022	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	205 210,00	
						Total	596 260,00	

315. O quadro n.º 26 (d) ilustra uma situação em que a mesma entidade adjudicante atribuiu a uma mesma pessoa, titular de duas empresas unipessoais, sucessivamente, por ajustes diretos simplificados e consultas prévias simplificadas, vários contratos, ultrapassando, no total, o limite fixado para as consultas prévias simplificadas (artigo 12.º da Lei n.º 30/2021: € 215 000,00), o fixado para os ajustes diretos no CCP (artigos 20.º e 113.º do CCP: € 20 000,00) e o referido para o ajuste direto simplificado na Lei n.º 30/2021 (artigo 2.º da referida Lei: € 15 000,00). No Portal BASE constam ainda mais adjudicações a estas entidades, por consulta prévia e ajuste direto do regime geral, cujos limites foram também excedidos[136].

[136] Referem-se apenas os contratos de 2020 e anos seguintes, embora existam ainda mais contratos em anos anteriores.

Quadro n.º 26 (d) – Detalhe de contratos adjudicados por adjudicante a adjudicatários relacionados (consulta prévia simplificada e ajuste direto simplificado)

(em euros)

Adjudicante	Adjudicatários	Titular de órgão social em comum	N.º Proc	Data celebração	Tipo contrato	Tipo procedimento	Preço contratual	Limite
Agência Portuguesa do Ambiente	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.	Fernando Miguel Fagundes Ricardo Couchinho	Portal BASE	27/03/2020	Aquisição de bens	Ajuste direto	33 458,84	20 000,00
	Tomorrow Domain		Portal BASE	03/11/2020	Aquisição de bens	Ajuste direto CCP	74 840,05	
	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.		Portal BASE	03/11/2020	Aquisição de bens	Ajuste direto	65 153,25	
	Tomorrow Domain		Portal BASE	31/12/2020	Aquisição de serviços	Consulta prévia CCP	44 715,00	75 000,00
	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.		Portal BASE	28/06/2022	Aquisição de bens	Consulta prévia CCP[137]	71 445,08	
	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.		Portal BASE	05/08/2022	Aquisição de serviços	Consulta prévia CCP[138]	63 950,00	
	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.		Portal BASE	05/12/2022	Aquisição de bens	Consulta prévia CCP	52 445,27	
	Tomorrow Domain		Portal BASE	17/07/2023	Aquisição de bens	Consulta prévia CCP	23 822,85	
	Tomorrow Domain Unipessoal, Lda.		124/2023	29/12/2022 (*)	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	14 986,48	Não especificado
	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.		125/2023	29/12/2022(*)	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	11 551,84	
	Tomorrow Domain Unipessoal, Lda.		510/2023	29/09/2023	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	136 776,00	215 000,00
	Tomorrow Domain Unipessoal, Lda.		516/2023	10/10/2023	Aquisição de serviços	Consulta prévia simplificada	125 599,00	
	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.		534/2023	13/10/2023 (*)	Aquisição de bens	Ajuste direto simplificado	9 969,49	Não especificado
	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.		252/2024	24/05/2024 (*)	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	11 551,84	
	Universo Versátil – Consultoria UNIP. Lda.		253/2024	11/06/2024 (*)	Aquisição de serviços	Ajuste direto simplificado	14 986,48	
					Total		755 251,47	

(*) Data da celebração do contrato não preenchida, pelo que se utilizou a data de decisão de contratar.

316. Como já expresso nos relatórios anteriores deste Tribunal, os limites são aferidos por tipo de procedimento e não são especificados para o ajuste direto simplificado, nem no CCP nem na Lei n.º 30/2021. Assim, como ilustrado acima, as entidades adjudicantes podem ir mudando de tipos de procedimentos não concorrenciais (consulta prévia do regime geral, consulta prévia simplificada MECP, ajuste direto do regime geral, ajuste direto simplificado do regime geral e ajuste direto simplificado MECP) e simultaneamente de entidades que repetem ou partilham sócios e perpetuando adjudicações, assim tornando ineficazes os limites fixados na lei.

[137] A publicação também refere a Lei n.º 30/2021.
[138] A publicação também refere a Lei n.º 30/2021.

317. O mesmo pode ocorrer nas sociedades unipessoais, nas quais se deve atender à identidade do sócio, desconsiderando a personalidade coletiva para aplicação dos critérios legais[139].

318. Identificaram-se ainda mais situações em que foram atribuídos contratos sucessivos a entidades relacionadas por ajuste direto simplificado. No entanto, como já salientado, neste domínio há uma indefinição quanto ao limite a considerar para as adjudicações sucessivas.

319. Também não se mencionam várias outras situações de adjudicações sucessivas a entidades relacionadas, que não são, para já, relevantes, por os valores globais dessas adjudicações não atingirem os limites legalmente estabelecidos, designadamente no artigo 12.º da Lei n.º 30/2021.

320. Para além da recomendação ao legislador para clarificação do regime legal dos limites às adjudicações sucessivas por procedimentos não concorrenciais, o Tribunal de Contas recomendou, em outubro de 2022, às entidades adjudicantes que "*ix. Procedam ao controlo da estrutura societária e legal das empresas convidadas e participantes em procedimentos de contratação pública, de modo a assegurar que nos mesmos não têm parte entidades relacionadas entre si em circunstâncias que violem a disciplina legal*".

321. Como resulta do atrás exposto, registaram-se situações em que as entidades não procederam a esse controlo nem observaram as limitações legais, **não observando, assim, a recomendação do TdC**.

[139] A personalidade jurídica é atribuída pelo Direito para a realização de finalidades lícitas, não para por sua via se atingirem resultado ilícitos. Nessas eventualidades, é pacífico em termos doutrinais e jurisprudenciais o levantamento, ou desconsideração, da personalidade coletiva.

K. EXECUÇÃO CONTRATUAL

322. No plano da execução contratual, adjudicações diretas assentes em peças procedimentais menos robustas e num menor escrutínio por parte de outros concorrentes envolvem frequentemente riscos acrescidos de fornecimentos deficientes, pagamentos sem contrapartida adequada e desvios de bens. A mitigação e controlo destes riscos passa por aumentar a transparência do processo de execução contratual, por dar corpo às responsabilidades do gestor do contrato, por assegurar o controlo do cumprimento material do contrato, da qualidade e do *stock* dos produtos fornecidos, bem como da respetiva execução financeira.

323. Importa também reforçar os mecanismos de monitorização, acompanhamento concomitante e auditoria, sem prescindir de verificações físicas. Refira-se que esta matéria não foi abrangida na presente ação.

K.1 Prestação de caução

Apenas 15,2% dos contratos MECP e cerca de metade do valor total contratado estão garantidos por caução; 26,56% do montante não garantido respeita a contratos de prazo superior a um ano.

324. Para além de devidamente identificado, em resultado de atividades de verificação e fiscalização, o incumprimento contratual deve estar garantido pelo estabelecimento de penalidades e por procedimentos para a sua aplicação. Estas disposições e procedimentos são mais importantes num cenário de regras mais permissivas em matéria de apresentação de caução, como as introduzidas nas medidas especiais de contratação pública.

325. No âmbito dos procedimentos simplificados abrangidos pelas medidas especiais de contratação pública, o artigo 15.º da Lei n.º 30/2021 prevê que a prestação de caução possa não ser exigida quando o adjudicatário demonstre a impossibilidade de a) proceder ao depósito em dinheiro por falta de liquidez, comprovada por termo de revisor oficial de contas ou de contabilista certificado e de b) obter seguro da execução do contrato a celebrar ou declaração de assunção de responsabilidade solidária, nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 88.º do CCP, junto de, pelo menos, duas entidades seguradoras ou bancárias.

326. No universo de contratos submetidos, 84,8% dos contratos MECP comunicados foram outorgados sem prestação de caução. **Embora apenas 15,2% (241 em 1 582) dos contratos se apresente garantido por caução, essa garantia abrange cerca de metade do valor total contratado** (€ 119 248 071,86, representando 49,9% do montante total), situação semelhante à verificada em 30 de junho de 2022.

Quadro n.º 27 – Prestação de caução

(em euros)

	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Sem prestação de caução	1 341	84,8	119 604 216,07	50,1
Com prestação de caução	241	15,2	119 248 071,86	49,9
Total	1 582	100,0	238 852 287,93	100,0

327. Verifica-se, no entanto, que, desses contratos não garantidos, apenas 2, o de valor mais elevado, € 1 977 080,66 e € 608 912,40, são superiores a € 500 000,00. Ora, a própria Lei n.º 30/2021 havia alterado a alínea a) do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, determinando que pode não ser exigida a sua prestação quando o preço contratual seja inferior a € 500 000 (o valor era anteriormente de € 200 000). Assim, tudo leva a crer que as entidades adjudicantes estão a aplicar, nesta matéria e em regra, o regime geral do CCP e não a possibilidade conferida pelo artigo 15.º da Lei n.º 30/2021. Isso significaria que a dispensa de prestação de caução resulta de motivos objetivos do regime legal e não de falta de liquidez do adjudicatário.

328. Se considerarmos apenas os contratos de maior duração (superior a um ano) identificam-se **236 contratos de longa duração sem qualquer garantia, representando um valor global de € 31 676 012,39** (13,23% do montante total e 26,56% do montante não garantido). Destes 236 contratos, 4 são de empreitada de obras públicas com prazos de execução de 730, 540 (2) e 487 dias, no montante total de € 1 431 277,72 (valores entre € 253 328,01 e € 479 097,12).

329. Em outubro de 2022, esses compromissos de longo prazo sem garantia contra incumprimento correspondiam a 63 contratos no montante de € 6 126 648,89 (12,27% do montante total). Verifica-se, assim, um acréscimo do valor absoluto não garantido, embora em termos relativos a situação se mantenha próxima.

330. Quando não seja exigida a prestação de caução, é aplicável o disposto no n.º 3 do artigo 88.º do CCP, o qual prevê que a entidade adjudicante possa, se o considerar conveniente, proceder à retenção de até 10% do valor dos pagamentos a efetuar. Esta atuação foi recomendada às entidades adjudicantes pela CIMEC.

331. Como referido nos 2 relatórios de acompanhamento anteriores, a não prestação de caução coloca a entidade adjudicante numa posição mais fraca perante o risco de incumprimento contratual. Nessa medida, aumenta a importância do acompanhamento da execução e do cumprimento dos contratos e da previsão e efetivação de penalidades para incumprimento contratual. Há também um risco acrescido em caso de serem eventualmente efetuados adiantamentos sobre os pagamentos.

332. Em outubro de 2022, este Tribunal recomendou às entidades adjudicantes que "*xiii. Ponderem a necessidade de dispensa de prestação de caução, fixem penalidades para o incumprimento contratual, procedam à retenção de pagamentos quando justificado, acompanhem e fiscalizem o cumprimento dos contratos e a sua conformidade com o estabelecido e efetivem a devida responsabilidade em caso de incumprimento parcial ou total*".

333. Afigurando-se que a situação se mantém, no essencial, idêntica, justifica-se a manutenção desta recomendação.

L. TRANSPARÊNCIA DAS MECP

Há mecanismos de transparência e controlo nas MECP, mas continua a ser necessária uma maior observância dos requisitos de publicitação dos contratos no Portal BASE, uma maior concretização de ações de fiscalização, medidas para uma efetiva transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo e uma estruturação harmonizada das várias bases de dados disponíveis.

334. A transparência dos processos de contratação é essencial para mitigar os riscos de fraude e corrupção na contratação pública e, verificadas circunstâncias excecionais, para compensar o aligeiramento dos procedimentos e a não sujeição da formação dos contratos à concorrência. Os procedimentos de transparência devem observar-se com rigor, em regime de dados abertos, para que se possam realizar fiscalizações e para que se possa exercer o devido controlo social.

335. Quando as entidades adjudicantes dispõem de um nível de discricionariedade elevado no processo de contratação, a transparência das decisões permite a monitorização do exercício dessa discricionariedade, por parte, designadamente, das entidades de controlo, dos interessados nos contratos e dos membros da sociedade civil, de modo a assegurarem-se de que os interesses prosseguidos são os públicos e não os próprios de quem intervém nos contratos. A transparência também permite contribuir para o cumprimento das regras definidas e identificar discriminações e desconformidades.

336. As recomendações internacionais, designadamente da OCDE, Nações Unidas, G20, Comissão Europeia e Transparência Internacional[140], dão uma importância especial à transparência na contratação pública, designadamente nas seguintes vertentes:

a. Processo participativo de aprovação e modificação das regras de contratação;

b. Divulgação *on line* de informação sobre o sistema de contratação pública do país (leis, regulamentos e quadros de atuação), de avisos sobre a contratação a realizar, de anúncios de concurso e de contratação e de informação sobre a avaliação e desempenho dos processos de contratação;

c. Preferência pela utilização de processos de contratação abertos a todo o mercado;

[140] Cfr., designadamente, Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, UNODC *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances* em https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf, Recomendação do Conselho da OCDE sobre contratação pública, *OECD Principles for Integrity in public procurement*, a iniciativa MAPS *(Methodology for Assessing Procurement Systems)* em https://www.mapsinitiative.org/, *G20 Compendium of Good Practices for Promoting Integrity and Transparency in Infrastructure Development* https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Public-Sector-Integrity-and-Transparency/G20-Principles_for_Promoting_Integrity_in_Public_Procurement_2015.pdf, *G20 Principles for Promoting Integrity in Public Procurement* https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Thematic-Areas/Public-Sector-Integrity-and-Transparency/G20-Principles_for_Promoting_Integrity_in_Public_Procurement_2015.pdf, *Public Procurement Topic Guide, Transparency International,* em https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Public-procurement-topic-guide.pdf

d. Publicitação dos processos de ajuste direto ou consulta limitada e das alterações aos contratos;

e. Fundamentação e registo escrito das derrogações às regras concorrenciais;

f. Transparência do concreto processo de formação do contrato em todas as suas fases, de forma a assegurar um tratamento justo e em condições de igualdade de todos os potenciais fornecedores: amplo acesso aos documentos do procedimento; descrição do objeto; publicidade das regras do procedimento (condições e requisitos não discriminatórios; critérios de seleção e avaliação; prazos razoáveis para submissão de candidaturas e propostas); documentação do processo e das decisões;

g. Divulgação de informação sobre os dinheiros públicos aplicados nos processos de contratação pública;

h. Publicitação do escrutínio dos processos de contratação;

i. Transparência no processo de tratamento de queixas e denúncias;

j. Práticas de controlo social (e.g. pactos de integridade, implicando uma monitorização independente de processos).

337. O Portal BASE, portal dos contratos públicos em Portugal, está residente em https://www.base.gov.pt, sendo gerido pelo IMPIC. Contém informação alargada sobre o regime da contratação pública, orientações técnicas sobre a sua aplicação, relatórios anuais sobre a contratação pública efetuada, anúncios de procedimentos e contratos celebrados e respetivas modificações. A informação é de acesso livre.

338. O n.º 1 do artigo 465.º do CCP determina que a informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos é *obrigatoriamente* publicitada nesse portal. No que se refere a contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto, o artigo 127.º prevê que a sua celebração deva ser publicitada pela entidade adjudicante,no mesmo portal, sendo essa publicitação condição de eficácia dos contratos. A Recomendação do Conselho da Prevenção da Corrupção de 2 de outubro de 2019, relativa à prevenção de riscos de corrupção na contratação pública, exorta as entidades adjudicantes a garantir a transparência nos procedimentos de contratação pública, nomeadamente o cumprimento da obrigação de publicitação no portal dos contratos públicos.

339. No que respeita às medidas especiais de contratação pública, existindo uma intenção do reforço da respetiva transparência e publicidade, concluímos atrás que foi, entretanto, criada no Portal BASE a secção específica a elas dedicada e que foi clarificada legalmente a obrigação de publicitação no portal de todos os contratos MECP, incluindo os ajustes diretos simplificados. Não obstante, ainda se identificaram contratos MECP (490) para os quais não foi indicada publicitação no Portal BASE, a maioria dos quais objeto de ajuste direto simplificado. Reconhecemos também que o modelo de publicitação desses ajustes diretos simplificados não facilita a sua publicitação antes da respetiva execução.

340. O regime das medidas especiais de contratação pública previu, a par da normal obrigatoriedade de publicidade dos contratos no portal dos contratos públicos, a remessa dos mesmos ao Tribunal de Contas para efeitos de eventual controlo concomitante ou

sucessivo. Para além de todas as suas ações de fiscalização serem publicamente divulgadas, o Tribunal passou a assegurar a disponibilização pública, na sua página da *Internet,* de informação agregada e pesquisável, em tempo real, sobre as medidas especiais de contratação pública que lhe são comunicadas[141], assim contribuindo para a respetiva transparência.

341. Acresce que a Lei n.º 30/2021 (artigos 18.º e 19.º) criou a *Comissão Independente para o Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública* (CIMEC), com a missão de "*acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública, bem como a celebração e a execução dos respetivos contratos, controlando de modo particular o cumprimento das exigências de transparência e imparcialidade que lhe são aplicáveis, assim como a execução dos contratos celebrados na sequência desses procedimentos*". Esta Comissão já entrou em funcionamento e dispõe de um sítio na *Internet*[142]. Nele estão incluídas, designadamente, informação sobre o regime das MECP e as recomendações e relatórios da Comissão.

342. A referida Comissão deve elaborar semestralmente relatórios de avaliação a remeter ao Governo, à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, os quais devem também ser publicados no portal dos contratos públicos e, no caso dos contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, no portal da transparência previsto no artigo 360.º da Lei n.º 75 -B/2020, de 31 de dezembro. Em julho de 2024 foi publicado o quinto relatório semestral da CIMEC.

343. Os relatórios da CIMEC têm abordado matérias relativas ao regime jurídico das MECP, aos dados relativos a procedimentos lançados e contratos celebrados ao abrigo das MECP, às reuniões e sessões de esclarecimento mantidas pela Comissão com várias entidades públicas e a ações de fiscalização.

344. No anterior Relatório de Acompanhamento das MECP, este Tribunal alertou para que, sem prejuízo da independência da Comissão e da dimensão dos meios que lhe estejam alocados, o seu mandato inclui a "fiscalização" dos procedimentos adotados, bem como da celebração e da execução dos respetivos contratos, referindo-se que os riscos evidenciados nos vários relatórios da CIMEC e do Tribunal de Contas implicam que, para alguns deles, é necessária uma atividade substantiva de controlo. Nesse contexto foi recomendado à CIMEC que "***xx. Pondere a realização de ações concretas de fiscalização aos procedimentos MECP adotados, bem como à celebração e execução dos respetivos contratos***".

345. Nos relatórios da CIMEC produzidos após outubro de 2022, incluindo o mais recente de julho de 2024, esta Comissão reporta ter conduzido atividades de audição, acompanhamento e divulgação sobre as MECP e ter realizado, até julho de 2024, 3 ações de fiscalização concreta, cada uma a um contrato num período semestral.

---

[141] Vide https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZjgwMjE1YjAtMTdhOC00YTdmLThkZDgtOTdhZTU3ZTgwMWZmIiwidCI6ImU1OTRlMzUzLTljNTctNGFhMS1iNmRkLTU1MTVhYmU5ODk1NyIsImMiOjh9

[142] Vide https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/cimec.aspx

346. Ouvida, a CIMEC[143] vem confirmar a realização das 3 ações de fiscalização indicadas no ponto anterior, os 5 relatórios semestrais que já aprovou, bem como as 3 recomendações e, ainda, que *"No âmbito da sua atividade tendente a "*acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo das medidas especiais*" a CIMEC identificou situações concretas que indiciam uma inobservância das exigências de transparência e imparcialidade impostas pelo regime da contratação pública e, bem assim, práticas suscetíveis de falsear as regras de concorrência".* Identifica, por cada relatório semestral que aprovou, um número de procedimentos em que esta inobservância se verificava e informa que os comunicou à Autoridade da Concorrência e ao IMPIC para os efeitos considerados adequados[144]. Esclarece também que efetua reuniões com as entidades adjudicantes no sentido de aferir os constrangimentos que as mesmas identificam na interpretação e aplicação do regime previsto na Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, com vista ao aperfeiçoamento do mesmo, e que, em colaboração com o IMPIC, apresentou às entidades adjudicantes um questionário com o objetivo de aferir da necessidade, adequação e proporcionalidade das medidas. Por último, menciona que os recursos humanos que estão afetos à CIMEC não lhe permitem desenvolver outras ações.

347. Não obstante, face aos aspetos reportados, se reconhecer ter sido dada alguma implementação à recomendação que lhe foi dirigida e compreender-se o constrangimento de meios, não podemos deixar de considerar que, face aos objetivos traçados para a CIMEC, a sua atividade de fiscalização se afigura pontual e insuficiente.

348. Refira-se, por outro lado, que o IMPIC, no âmbito das MECP, já instaurou 55 processos contraordenacionais, tendo concluído 2 desses processos, 1 com aplicação de coima no montante de € 3.750,00 e 1 extinto por falta de prova[145]. Não são identificados os respetivos fundamentos.

349. Em matéria de transparência na contratação pública, importa ainda mencionar os compromissos assumidos no âmbito da *Open Government Partnership/Parceria para a Administração Aberta* (OGP). Esta parceria é uma iniciativa multilateral, lançada por Chefes de Estado e de Governo, a qual visa garantir compromissos concretos dos governos para:

- Promover a transparência
- Fomentar a participação pública
- Combater a corrupção e
- Utilizar as novas tecnologias para fortalecer a democracia participativa

350. Portugal aderiu à OGP em 2017, tendo a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) sido designada como ponto focal para a participação Portuguesa da OGP. Esta

---

[143] Ofício n.º 5/CIMEC/2024 enviado ao abrigo do e-mail registado com o n.º 7174/2024, em 14.08.

[144] Foram comunicados a essas entidades 229 procedimentos em que "*pela correlação entre o número de entidades convidadas e o número de propostas recebidas pelas entidades adjudicantes, se poderá justificar uma análise, individual ou sistémica, por parte das entidades cuja missão abrange a aplicação das regras de promoção e defesa da concorrência nos setores privado, público, cooperativo e social, bem como a coordenação na aplicação da lei da concorrência no setor da construção e do imobiliário (Autoridade da Concorrência e IMPIC)*".

[145] Ofício com a ref.ª 14-OF/2024/CD enviado por e-mail registado com o n.º 7128/2024, em 13.08.

participação envolve a preparação de Planos de Ação Nacional de Administração Aberta, a desenvolver bienalmente através de articulação entre a Administração Pública e a Sociedade Civil, que têm como base os 4 princípios de Administração Aberta acima referidos.

351. O II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021-23)[146] integrava dois compromissos relacionados com a transparência na contratação pública.

352. Um deles era o "*Compromisso #7*: *Reforçar a Transparência através do Reforço do Registo Central de Beneficiário Efetivo (RCBE)*", integrando atividades relativas "*ao reforço da adequação do RCBE aos standards e boas práticas internacionais, nomeadamente, o Beneficial Ownership Data Standard*" e *"à ligação do RCBE a outras fontes de dados públicos, como o Portal dos Contratos Públicos*".

353. Em outubro de 2022, este Tribunal recomendou ao Governo e Assembleia da República para que, na medida da sua competência "***v. Providenciem pela transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo para efeitos de escrutínio no âmbito da contratação pública, como está previsto no II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021-23)***".

354. A própria CIMEC, na conclusão XV do seu relatório de maio de 2022, havia abordado também esta matéria nos seguintes termos: "*A CIMEC considera que os decisores públicos devem ponderar a conveniência de, a acrescer aos mecanismos de controlo interno que devem ser implementados pelas entidades adjudicantes, promover um maior controlo externo através do cruzamento de dados com o Registo Central de Beneficiário Efetivo (RCBE)*".

355. Ora, para além de não se conhecer qualquer medida neste domínio, da página *web* da OGP de monitorização dos planos[147], não consta qualquer progresso ou implementação reportados nestas atividades, sendo que as relativas ao RCBE e ao portal dos contratos públicos vinham já do plano anterior, no âmbito do qual não foram realizadas. O plano anterior tinha ainda outras medidas que não foram concretizadas, e.g. "*tornar todos os contratos abertos por padrão e públicos através da sua disponibilização online no Portal BASE*"; "*redução drástica da utilização do procedimento de ajuste direto, para garantir a concorrência e aquisições com a melhor relação qualidade/preço*"; ou "*identificação da estrutura empresarial das entidades a concurso, com divulgação dos beneficiários efetivos*"[148].

356. Acresce a essa falta de execução que do Plano de ação OGP Portugal 2024-2027[149], o qual contempla sobretudo atividades de divulgação, não consta qualquer compromisso neste domínio.

---

[146] Cfr. https://ogp.eportugal.gov.pt/ii-panaa

[147] https://ogp.eportugal.gov.pt/compromisso2-7

[148] Cfr. https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/148527/Compromisso8+PT.pdf/fddd84b0-5578-68b6-32e0-7f1c3bb9d3c9

[149] Vide https://ogp.eportugal.gov.pt/documents/48760/0/III+Plano+de+A%C3%A7%C3%A3o+Nacional+de+Administra%C3%A7%C3%A3o+Aberta.pdf/e00e2e0f-03a7-64a4-0bac-d7db02b09d9e

357. Deduz-se, assim, que não há intenção de concretizar as atividades em causa, **considerando-se a recomendação deste Tribunal como não implementada.**

358. O segundo compromisso do II Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2021-23) relevante para a temática em causa era o #8: "*Incrementar a Transparência e a Prevenção da Corrupção na Implementação do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) e na Aplicação de Fundos Públicos*", com as seguintes atividades: *"incorporação no Portal Mais Transparência de toda a informação sobre os investimentos públicos nas diferentes áreas de execução do PRR, incluindo os valores de execução, beneficiários e fornecedores", "ligação do Portal Mais Transparência a outras fontes de dados, como o Portal BASE, de forma automática e acessível ao utilizador não especializado*" e "*promoção do desenvolvimento de ferramentas de monitorização cívica para prevenir a corrupção, nomeadamente dashboards de visualização de dados de contratação pública e a implementação de Pactos de Integridade pelas autoridades gestoras dos fundos*".

359. No âmbito do Compromisso #8, a página web da OGP continua a dar a primeira atividade referida como cumprida a 100% e as outras duas a 80% [150], embora, consultado o portal Mais Transparência[151], tal cumprimento não seja totalmente evidente, designadamente quanto aos pactos de integridade.

360. Refira-se que, como já anteriormente observado, a transparência dos contratos e o seu escrutínio eficaz são prejudicados pelas dificuldades de ligação e cruzamento da informação residente em várias bases de dados. De facto, não basta que se estabeleçam *links* para outras fontes de dados, é necessário que a informação esteja estruturada de tal forma que seja possível confrontá-la e analisá-la automaticamente. Ora, em regra, cada base usa tipologias e critérios diferentes, seja para os passos dos procedimentos, para as categorias de contratos, para o registo dos valores (e.g. com ou sem IVA), para a classificação das entidades adjudicantes, etc[152].

361. Em suma, havendo mecanismos de transparência e controlo nas MECP, continua a ser necessária uma maior observância dos requisitos de publicitação dos contratos no Portal BASE, uma maior concretização de ações de fiscalização, medidas para uma efetiva transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo e uma estruturação harmonizada das várias bases de dados disponíveis.

[150] Vide https://ogp.eportugal.gov.pt/compromisso2-8
[151] https://transparencia.gov.pt/pt/
[152] Cfr. também, a este respeito, a conclusão XIV do relatório da CIMEC.

PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO

Tendo o processo sido submetido a vista do Ministério Público, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do artigo 29.º da LOPTC, e do artigos 110.º, n.º 2, e 121.º-A, n.º 6, do Regulamento do Tribunal de Contas[153], foi, em 12 de setembro corrente, emitido o Parecer n.º 56/2024, que se transcreve parcialmente:

> *" (...)*
> *Não se evidenciando indícios de infrações financeiras de que caiba ao Ministério Público conhecer, emite-se parecer de concordância integral com o mesmo e o seu sumário, e respetivas recomendações ao Governo, à Assembleia da República, ao IMPIC e à CIMEC."*

[153] Regulamento n.º 112/2018-PG, de 24.01, aprovado pelo Plenário Geral, em reunião de 24.01.2018, e publicado no Diário da República, 2.ª Série, n.º 33, de 15.02.2018, com as alterações introduzidas pela Resolução n.º 3/2021-PG, de 24.02, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 48, de 10.03.2021, pela Resolução n.º 2/2022-PG, de 29.03, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 68, de 06.04.2022, e pela Resolução n.º 3/2023-PG, de 15.12, publicada no DR, 2.ª Série, n.º 5, de 08.01.2024.

DECISÃO

O Tribunal de Contas, em sessão conjunta das 1.ª, 2.ª e Secções Regionais, de 25 de setembro de 2024, delibera:

a) Aprovar o presente relatório;

b) Remeter cópia deste relatório:

- Ao Presidente da República;
- À Assembleia da República;
- À Comissão de Economia, Obras Públicas e Habitação da Assembleia da República;
- À Comissão Eventual de Acompanhamento de Execução do PRR e PT2030 da Assembleia da República;
- Ao Primeiro-Ministro;
- Ao Ministro Adjunto e da Coesão Territorial;
- Ao Ministro das Infraestruturas e Habitação;
- Ao Presidente do Governo Regional dos Açores;
- Ao Presidente do Governo Regional da Madeira;
- À Comissão Independente criada pelos artigos 18.º e 19.º da Lei n.º 30/2021;
- Ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, IP;
- À Inspeção-Geral de Finanças;
- A todas as Inspeções sectoriais;
- À Comissão de Auditoria e Controlo do PRR;
- À Agência para o Desenvolvimento e Coesão, IP;
- À Estrutura de Missão «*Recuperar Portugal*»;
- À Agência para a Modernização Administrativa, IP;
- À Associação Nacional de Municípios Portugueses;
- À Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores;
- À Associação de Municípios da Região Autónoma da Madeira;
- A todas as entidades expressamente mencionadas neste relatório;
- Às entidades referenciadas nos pontos 259 a 261 deste relatório;

c) Enviar cópia do relatório ao Ministério Público, nos termos do artigo 29.º, n.ºs 3 a 5, da LOPTC;

d) Publicar o relatório na página do Tribunal de Contas na *Internet*, após as comunicações devidas;

e) Proceder à sua divulgação através da comunicação social.

Os Juízes Conselheiros Relatores,

Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu Lopes (2.ª Secção)

Luís Miguel Delgado Paredes Pestana Vasconcelos (1.ª Secção)

Os Juízes Conselheiros Adjuntos

1.ª Secção

Maria de Fátima Mata-Mouros de Aragão Soares Homem

Nuno Miguel Pereira Ribeiro Coelho

Paulo Jorge Nogueira da Costa

2.ª Secção

António Manuel Fonseca da Silva

Maria da Conceição dos Santos Vaz Antunes

Luís Filipe Cracel Viana

Mário António Mendes Serrano

José Manuel Gonçalves Santos Quelhas

Sofia Ilda Moura de Mesquita da Cruz David

Ana Margarida Leal Furtado

Maria da Luz Carmezim Pedroso de Faria

Secção Regional dos Açores

Maria Cristina Flora Santos

Secção Regional da Madeira

Paulo Heliodoro Pereira Gouveia

ANEXO

Quadro n.º 28 (a) - Modificações a contratos MECP

(em euros)

Setor Adm.	N.º Modificação MECP	Valor da Modificação (acumulado)	MECP inicial	Tipo Procedimento	Tipo Contrato	Objeto MECP	Preço inicial	FundamentoLegal	% Mod.	Valor acumulado
AL	23/2023	196 650,87 €	178/2021	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Requalificação e Adaptação da Sala Polivalente Municipal	409 082,19	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	48,07	605 733,06
AL	10, 39 e 47/2023	178 952,93 €	54/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de "Construção da ecovia do litoral algarvio"	529 996,28	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	33,76	708 949,21
AL	36 e 38/2023	162 813,76 €	61/2022	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de "Reabilitação do Mercado de Odiáxere"	325 994,92	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	49,94	488 808,68
AL	8/2024	124 387,33 €	439/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de "Pólo Logístico e Industrial de Arazede - Construção de Infraestruturas (Ampliação - Conclusão da 1ª Fase) - Fase 1 Parte C"	716880,94	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	17,35	841 268,27
AC	27/2023	107 743,70 €	18/2023	Concurso público simplificado	Empreitada de obras públicas	Reabilitação de 20 habitações para disponibilizar 30 alojamentos sitos na Rua da Guarda Nacional Republicana, Ajuda, Lisboa, Propriedade dos SSGNR	713 669,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	15,10	821 412,70
EPE	10/2023	107 659,62 €	168/2022	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de Reabilitação da Cobertura do Pavilhão Masculino do CHVNG/E, E.P.E	286 715,00	Setor da saúde e do apoio social (artigo 5.º) – Empreitadas de obras públicas de construção, renovação ou reabilitação de imóveis	37,55	394 374,62
AL	3, 4 e 14/2023	96 052,77 €	197/2022	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada designada de consolidação de Taludes na Ribeira da Póvoa, devendo ser executados os trabalhos, quanto à sua espécie e quantidade, definidos no mapa de trabalhos e todos os que se possam considerar implicitamente incluídos, de acordo com as peças que constituem o projeto e com as condições técnicas	648 500,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	14,81	744 552,77

Quadro n.º 28 (a) - Modificações a contratos MECP

(em euros)

Setor Adm.	N.º Modificação MECP	Valor da Modificação (acumulado)	MECP inicial	Tipo Procedimento	Tipo Contrato	Objeto MECP	Preço inicial	FundamentoLegal	% Mod.	Valor acumulado
AC	24/2024	92 484,81 €	175/2023	Concurso público simplificado	Empreitada de obras públicas	Reabilitação de 18 Habitações, sitas Na Rua Vale Formoso de Cima, Marvila, Lisboa, Propriedade dos SSGNR	718865,82	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	12,87	811 350,61
EPE	2/2023	88 676,99 €	45/2021	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de Arranjos Exteriores aos Serviços Imunohemoterapia, Capela, Farmácia e Espaço do Utente do CHVNG/E, E.P.E.	338 700,18	Setor da saúde e do apoio social (artigo 5.º) – Empreitadas de obras públicas de construção, renovação ou reabilitação de imóveis	26,18	427 377,17
AL	19/2024	78 342,07	467/2023	Concurso público simplificado	Empreitada de obras públicas	"CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIO MULTIFAMILIAR A CUSTOS CONTROLADOS - LOTE 14 DA URBANIZAÇÃO CHESGAL"	1 422 761,14	Habitação e descentralização (artigo 3.º) - Promoção de habitação pública ou de custos controlados	5,51	1 501 103,21
AC	34 e 35/2023	75 700,26 €	108/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de "Recuperação das Instalações do PORTIC-Asprela"	630 579,64	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	12,00	706 279,90
AL	48/2023	68 672,10 €	361/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Implementação da Grande Rota do Montado - Ramal de Reguengos	749 989,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	9,16	818 661,10
Outros	17/2024	64 760,00 €	560/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de obra pública de requalificação e substituição dos sistemas de AVAC no âmbito do projeto de intervenção para o Museu Nacional de Arte Contemporânea	344 990,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	18,77	409 750,00
AL	9/2024	62 380,00 €	279/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de Serviços de "Conservação e Restauro no Âmbito da Empreitada de Remodelação e Ampliação do Museu Municipal Dr. José Formosinho – Núcleo de Arqueologia"	124 800,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	**49,98**	187 180,00
AL	11/2023	56 991,69 €	122/2022	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada Qualificação das Experiências de Turismo de Natureza – Centro Interpretativo do Garrano/Terras de Bouro	179 552,89	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	31,74	236 544,58
AL	43/2023	52 000,00 €	503/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Elaboração de Projeto de Conservação e Reabilitação da Envolvente Exterior e Claustros do Palácio Nacional de Mafra	164 500,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	31,61	216 500,00
AL	22/2023	50 607,36 €	177/2021	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Centro Municipal de Proteção Civil de Terras de Bouro	421 878,73	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	12,00	472 486,09

Quadro n.º 28 (a) - Modificações a contratos MECP

(em euros)

Setor Adm.	N.º Modificação MECP	Valor da Modificação (acumulado)	MECP inicial	Tipo Procedimento	Tipo Contrato	Objeto MECP	Preço inicial	FundamentoLegal	% Mod.	Valor acumulado
AL	12/2024	46 798,41 €	382/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Contrato de "Empreitada de Obra Pública de Requalificação da Rua do Aceiro"	699 580,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	6,69	746 378,41
EPE	49/2023	41 622,92 €	121/2021	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de Arranjos Exteriores entre o Pavilhão Central e NEH	529 000,00	Setor da saúde e do apoio social (artigo 5.º) – Empreitadas de obras públicas de construção, renovação ou reabilitação de imóveis	7,87	570 622,92
Outros	17 e 28/2023	40 338,00 €	186/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de bens	Aquisição de mobiliário e equipamento hoteleiro para a ERPI da Santa Casa da Misericórdia da Lousã.	111 117,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	36,30	151 455,00
AC	24/2023	38 000,00 €	103/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços para desenvolvimento de sistema de informação de apoio às vitimas de crimes	100 000,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	38,00	138 000,00
AA	5, 9 e 20/2023 e 6/2024	37 321,20 €	372/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços para a fase de implementação de processos, com recurso a um projeto piloto, no âmbito do projeto com a designação SAMA2020	186 606,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	20,00	223 927,20
AC	11 e 14/2024	34 839,02 €	83/2023	Concurso público simplificado	Empreitada de obras públicas	Reabilitação de Seis Habitações, sitas na Rua da Escola Agrícola, Coimbra, Propriedade dos SSGNR	309 985,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	11,24	344 824,02
AI	21/2024	25 614,19	461/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Construção de 6 Fogos na Rua do Alto do Castelo	722 345,43	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	3,55	747 959,62
AL	31/2023	25 200,00 €	215/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços para elaboração dos Projetos de Arquitetura e Especialidades do Programa Habitacional Sénior de Talaíde	202 400,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	12,45	227 600,00
AL	6/2023	23 226,11 €	170/2022	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada- Requalificação da Escola Básica e Secundária Vieira de Araújo- Fase II	741 561,48	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	3,13	764 787,59
AC	26/2023	16 253,09 €	26/2023	Concurso público simplificado	Empreitada de obras públicas	Reabilitação de 3 Habitações, no Barreiro, Sitas na rua dos Açores, Propriedade dos SSGNR	149 958,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	10,84	166 211,09
AL	13/2024	15 500,00 €	447/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Elaboração Projeto de Execução de Construção de 6 Blocos de Habitação de Custos Controlados e 15 Moradias	107 290,00	Habitação e descentralização (artigo 3.º) - Promoção de habitação pública ou de custos controlados	14,45	122 790,00

Quadro n.º 28 (a) - Modificações a contratos MECP

(em euros)

Setor Adm.	N.º Modificação MECP	Valor da Modificação (acumulado)	MECP inicial	Tipo Procedimento	Tipo Contrato	Objeto MECP	Preço inicial	FundamentoLegal	% Mod.	Valor acumulado
SEE	20 e 23/2024	14 183,01 €	491/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Elaboração dos Projetos de Execução das Empreitadas de Melhoria da Eficiência Energética dos Edifícios do "Teatro Nacional de São João", do "Mosteiro de São Bento da Vitória" e do "Atelier de Guarda Roupa e Adereços" (Lotes 2 e 3)	75 000,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	18,91	89 183,01
Outros	16/2024	13 590,60 €	5/2024	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Contrato de Empreitada de obra pública de remoção de construções espúrias dos pisos 00, intermédio e 01 do Museu Nacional de Arqueologia	366 234,06	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	3,71	379 824,66
AL	50/2023, 2 e 5/2024	12 806,64 €	126/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada – Implementação de soluções baseadas na natureza (NBS) para adaptação local de edifícios educacionais e sociais para as mudanças climáticas na: Escola EB da Horta das Figueiras – Évora. Protótipos Life – My building is green.	361 199,35	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	3,55	374 005,99
AL	18/2024	12 550,00	629/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Elaboração de projetos de especialidades, medições e orçamento para "Requalificação e Ampliação da Escola Secundária de Albufeira".	168 465,00	Habitação e descentralização (artigo 3.º) - Intervenção em imóveis transferidos para os municípios com fundamento em descentralização	7,45	181 015,00
EPM	15/2024	7 930,00 €	30/2024	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços para a elaboração de estudos e relatórios de reconhecimento e enquadramento geológico-geotécnico em terrenos destinados à construção de habitação social no concelho da Maia e sob enquadramento no Programa 1.º Direito – Lote I	78 335,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	10,12	86 265,00
AA	41/2023	5 662,13 €	269/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	"Aquisição de Serviços de Fiscalização e coordenação de segurança em obra das empreitadas de renovação das Residências Universitárias, por Lotes" – LOTE 2 – RESIDÊNCIA FERRAGIAL 16	12 490,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	45,33	18 152,13
AL	37/2023	5 500,00 €	291/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Elaboração do projeto de compensação pelo abate de quercíneas no âmbito da	165 430,39	Execução do Programa de Estabilização Económica e Social e do Plano de Recuperação e	3,32	170 930,39

Quadro n.º 28 (a) - Modificações a contratos MECP

(em euros)

Setor Adm.	N.º Modificação MECP	Valor da Modificação (acumulado)	MECP inicial	Tipo Procedimento	Tipo Contrato	Objeto MECP	Preço inicial	FundamentoLegal	% Mod.	Valor acumulado
						construção do empreendimento de aproveitamento hidráulico de fins múltiplos do Crato – Barragem do Pisão		Resiliência (artigo 6.º) – Promoção de intervenções integradas no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência		
AA	40/2023	4 996,00 €	268/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	"Aquisição de Serviços de Fiscalização e coordenação de segurança em obra das empreitadas de renovação das Residências Universitárias, por Lotes" – LOTE 1 – RESIDÊNCIA FERRAGIAL 17	12 490,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	40,00	17 486,00
AA	42/2023	4 996,00 €	270/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	"Aquisição de Serviços de Fiscalização e coordenação de segurança em obra das empreitadas de renovação das Residências Universitárias, por Lotes" – LOTE 3 – RESIDÊNCIA LOTE E	12 490,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	40,00	17 486,00
AL	7/2024	4 824,26 €	631/2023	Concurso público simplificado	Aquisição de bens	Aquisição de equipamento de projeção digital de cinema (DCP) e de vídeo, imagem e tecnologia para o Viriato Teatro Municipal.	143 993,30	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	3,35	148 817,56
Coop.	30/2023	651,36 €	160/2022	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Construção do telheiro / parque de estacionamento	36 400,00	Setor da saúde e do apoio social (artigo 5.º) – Empreitadas de obras públicas de construção, renovação ou reabilitação de imóveis	1,79	37 051,36
Outros	29/2023	€	114/2021	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada para a Remodelação e Ampliação da Cozinha da ERPI da Santa Casa da Misericórdia da Lousã	394 571,55	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	394 571,55
Outros	44/2023	€	131/2021	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Remodelação da cobertura do Lar de Idosos, remodelação da cobertura, fachadas e vãos exteriores da Creche e adaptação de edifício para Serviço de Apoio Domiciliário do Centro social de Ermesinde	325 106,58	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	325 106,58
AL	46/2023	€	314/2023	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Empreitada de "Reabilitação das fachadas e coberturas das moradias sitas na rua das Operárias Conserveiras, n.os 1 a 16 – Chinicato"	306 497,32	Habitação e descentralização (artigo 3.º) – Promoção de habitação pública ou de custos controlados	0,00	306 497,32

Quadro n.º 28 (a) - Modificações a contratos MECP

(em euros)

Setor Adm.	N.º Modificação MECP	Valor da Modificação (acumulado)	MECP inicial	Tipo Procedimento	Tipo Contrato	Objeto MECP	Preço inicial	FundamentoLegal	% Mod.	Valor acumulado
AC	16/2023	€	99/2022	Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º, da alínea d), da Lei 30/2021	Aquisição de serviços	Aquisição de uma bolsa de 5.487 horas de serviços de natureza informática para o desenvolvimento das soluções para a modernização da sala de situação e de operações da Polícia Judiciária	213 786,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	213 786,00
AC	45/2023	€	257/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de bens	Portal Corporativo de suporte ao Sistema de Gestão da Conciliação entre a Vida Profissional, Pessoal e Familiar – Software e serviços de desenvolvimento	154 440,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º); Tecnologias de informação e conhecimento (artigo 4.º) – Aquisição, renovação, prorrogação ou manutenção de licenças ou serviços de software	0,00	154 440,00
AL	4/2024	€	659/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de bens	Aquisição de Equipamento de Projeção Digital de Cinema e de Vídeo, Imagem e Tecnologia para o Auditório Municipal de Olhão	148 849,40	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	148 849,40
AC	15/2023	€	162/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços de consultoria e PMO para apoio ao Programa de Transformação Digital da Polícia Judiciária (doravante designada por PJ) no âmbito do PRR – PROJETO DO INVESTIMENTO TD-C18-I01:JUSTIÇA	130 000,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	130 000,00
EPE	13/2023	€	297/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços de de consultoria especializada para o desenvolvimento e implementação de um programa de Scouting Tecnológico e desenvolvimento de modelo de comercialização	125 025,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	125 025,00
AL	8 e 21/2023	€	164/2021	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços para Consultoria Técnica Especializada para a Elaboração, Implementação e Divulgação dos Diagnósticos e Planos Municipais para a Igualdade e Não Discriminação dos Municípios do Cávado, no âmbito do Operação POISE-01-3422-FSE-000066 Pró-Igualdade no Cávado	101 850,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	101 850,00

Quadro n.º 28 (a) - Modificações a contratos MECP

(em euros)

Setor Adm.	N.º Modificação MECP	Valor da Modificação (acumulado)	MECP inicial	Tipo Procedimento	Tipo Contrato	Objeto MECP	Preço inicial	FundamentoLegal	% Mod.	Valor acumulado
AC	3/2024	€	527/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de bens	Aquisição de serviços de solução integrada de gestão de inventário, manutenção evolutiva e suporte técnico do Camões, I.P.	88 670,01	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	88 670,01
AL	1/2024	€	218/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços para a "Revisão de projetos de promoção habitacional"	66 606,00	Habitação e descentralização (artigo 3.º) – Promoção de habitação pública ou de custos controlados	0,00	66 606,00
EPE	12/2023	€	331/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de serviços	Aquisição de serviços de consultoria para o desenvolvimento e implementação de um programa de capacitação das infraestruturas tecnológicas no âmbito do projeto SIAC – Iniciativa de Transferência de Conhecimento	55 045,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	55 045,00
Outros	18 e 32/2023	€	185/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de bens	Aquisição, de equipamentos de fisioterapia e outros para a ERPI da Santa Casa da Misericórdia da Lousã	35 302,24	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	35 302,24
SEE	22/2024	€	490/2023	Consulta prévia simplificada	Aquisição de bens	Elaboração dos Projetos de Execução das Empreitadas de Melhoria da Eficiência Energética dos Edifícios do "Teatro Nacional de São João", do "Mosteiro de São Bento da Vitória" e do "Atelier de Guarda Roupa e Adereços" – lote 1	102 000,00	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	102 000,00
Outros	19 e 33/2023	- 2 282,81 €	187/2022	Consulta prévia simplificada	Aquisição de bens	Aquisição de equipamentos de Saúde para a ERPI da Santa Casa da Misericórdia da Lousã	14 081,92	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	-16,21	11 799,11
AL	25/2023	- 35 327,36 €	437/2022	Consulta prévia simplificada	Empreitada de obras públicas	Requalificação dos arruamentos envolventes ao Mercado Municipal e rua de Villetaneuse	470 079,70	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	-7,52	434 752,34

(a) Os 7 adicionais sem número foram enviados por e-mail.

Quadro n.º 28 (b) - Modificações a contratos MECP

(em euros)

Sem n.º	Valor	Objeto	N.º MECP	Objeto	Tipo de contrato	Valor inicial	Procedimento	MECP	% Mod.	Valor acumulado
...	0,00	Prorrogação de prazo; mantém-se em vigor até ao dia 26 de junho de 2023, pelas 23:59h	67/2023	Elaboração de Assessoria e Meios- Projeto Reerguer o Turismo da Região – Juntos Somos Mais Norte	Aquisição de serviços	201 500,00	Consulta prévia simplificada	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	201 500,00
...	0,00	Alterar o prazo estimado de execução dos serviços para até 14 (catorze) meses a contar da data de celebração do Contrato, bem como a conformar a execução dos respetivos serviços nesse prazo, procedendo ao reforço da Equipa da Fiscalização nos meses de junho a setembro de 2023	461/2022	Aquisição de Serviços de Fiscalização e Coordenação de Saúde e Segurança da Obra de Reabilitação dos Edifícios do Complexo da Quinta de Crasto e Intervenção do Edifício Fito-plantas	Aquisição de serviços	188 805,00	Consulta prévia simplificada	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	188 805,00
...	0,00	Alterar o prazo estimado de execução dos serviços para até 14 (catorze) meses a contar da data de celebração do Contrato, bem como reforço da Equipa da Fiscalização nos meses de junho a setembro de 2023	155/2021	Aquisição de serviços de gestão do projeto de reabilitação da Quinta de Crasto	Aquisição de serviços	165 400,00	Consulta prévia simplificada	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	165 400,00
...	0,00	Prorrogação de prazo; mantém-se em vigor até ao dia 22 de junho de 2023, pelas 23:59h	82/2023	Elaboração de Plano de Marketing e Redesenho da Marca Destino Porto e Norte – Juntos Somos Mais Norte	Aquisição de serviços	106 400,00	Consulta prévia simplificada	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	0,00	106 400,00
...	28 170,80	Prorrogação do contrato até 28.02.2023	276/2022	Aquisição de serviços combinados de vigilância e segurança humana e serviços de ligação a central de receção e monitorização de alarmes para as instalações do ACM, I.P. de Lisboa e Porto (julho – dezembro 2022)	Aquisição de serviços	64 605,18	Consulta prévia simplificada	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	43,6	92 775,98
...	24 697,79	Prorrogação do contrato até 17.03.2023	278/2022	Aquisição de Serviços de Limpeza (julho a dezembro 2022)	Aquisição de serviços	49 709,07	Consulta prévia simplificada	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º)	49,68	74 406,86
...	5 000,00	Prorrogação dos serviços de fiscalização da obra por 2 meses	501/2022	Prestação de Serviços de Trabalhos de Fiscalização - Empreitada de Requalificação do Edifício na Avenida de João de Freitas Branco nº 35 Bairro Laveiras, Caxias.	Aquisição de serviços	7 500,00	Ajuste direto simplificado	Execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (artigo 2.º) PRR	66,67	12 500,00

(a) Os 7 adicionais sem número foram enviados por e-mail.

Quadro n.º 29 - Atrasos na comunicação dos contratos MECP ao TdC

(em euros)

Referência	Preço contratual	Data celebração ou aceitação proposta	Data da submissão	Dias de atraso	Prazo de execução
Contratos com menos ou 20 dias de atraso (187)	20 138 427,53				
Contratos com mais de 20 dias de atraso (176)	20 290 665,93				
14/2021	3 978,60	2021-07-07	2021-08-23	22	365
20/2021	3 000,00	2021-07-15	2021-09-07	27	0
24/2021	2 589,15	2021-07-12	2021-09-09	32	1
83/2021	10 500,00	2021-08-11	2021-10-26	42	90
110/2021	6 450,00	2021-08-19	2021-11-18	52	90
146/2021	6 539,02	2021-08-04	2021-12-13	78	90
148/2021	7 000,00	2021-09-24	2021-12-14	42	270
153/2021	9 975,24	2021-09-28	2021-12-15	41	608
154/2021	15 000,00	2021-09-23	2021-12-15	44	365
176/2021	14 971,00	2021-11-10	2021-12-29	22	45
7/2022	14 000,00	2021-11-05	2022-01-06	31	56
10/2022	14 000,00	2021-11-05	2022-01-06	31	56
53/2022	561 785,21	2021-11-12	2022-02-18	57	305
62/2022	14 935,00	2021-12-28	2022-02-22	29	0
65/2022	10 000,00	2021-12-28	2022-02-24	31	15
66/2022	11 707,32	2021-10-01	2022-02-24	89	365
69/2022	9 756,00	2021-10-01	2022-02-25	90	365
70/2022	5 853,60	2021-10-01	2022-02-25	90	365
71/2022	5 853,60	2021-10-01	2022-02-25	90	365
79/2022	536,58	2021-10-01	2022-03-03	94	365
80/2022	487,80	2021-10-01	2022-03-03	94	365
84/2022	7 178,27	2021-11-23	2022-03-08	62	5
85/2022	14 353,00	2021-12-22	2022-03-08	43	30
103/2022	6 155,00	2021-11-18	2022-03-21	74	30
104/2022	6 900,00	2021-07-22	2022-03-21	157	30
106/2022	506 617,45	2021-12-29	2022-03-21	47	330
107/2022	2 596,00	2021-11-17	2022-03-22	76	30
108/2022	1 726,00	2021-10-30	2022-03-22	88	30
109/2022	4 138,00	2021-10-12	2022-03-22	101	30
119/2022	5 850,00	2022-01-01	2022-03-30	52	304
120/2022	5 850,00	2022-01-01	2022-03-30	52	304
131/2022	11 200,00	2021-11-10	2022-04-08	94	85
132/2022	7 600,00	2021-11-18	2022-04-08	88	210
254/2022	18 963,00	2022-04-18	2022-06-15	28	60
270/2022	139 000,00	2022-04-21	2022-06-29	34	30
281/2022	663 500,00	2022-05-19	2022-07-07	21	270
284/2022	2 276,42	2021-09-01	2022-07-12	204	840
285/2022	8 400,00	2021-09-01	2022-07-12	204	840
302/2022	6 750,00	2022-03-29	2022-07-29	72	0
303/2022	255 138,00	2022-03-28	2022-08-01	74	730
304/2022	297 648,00	2022-03-18	2022-08-01	80	730
305/2022	255 138,00	2022-03-18	2022-08-01	80	730
306/2022	1 482 355,66	2022-03-10	2022-08-01	86	122
314/2022	467 746,50	2022-04-05	2022-08-02	69	730
315/2022	212 608,50	2022-03-28	2022-08-02	75	730
316/2022	255 138,00	2022-03-28	2022-08-02	75	730
317/2022	170 079,00	2022-03-28	2022-08-02	75	730
318/2022	340 177,50	2022-03-18	2022-08-02	81	730
319/2022	212 608,50	2022-03-28	2022-08-02	75	730
321/2022	425 217,00	2022-03-28	2022-08-03	76	730
322/2022	170 079,00	2022-03-28	2022-08-03	76	730
323/2022	42 529,50	2022-03-18	2022-08-03	82	730
324/2022	85 039,50	2022-03-18	2022-08-03	82	730
325/2022	425 236,50	2022-03-18	2022-08-03	82	730
326/2022	170 098,50	2022-03-28	2022-08-03	76	730
327/2022	85 039,50	2022-03-28	2022-08-03	76	730
357/2022	19 000,00	2022-06-15	2022-08-19	34	30
365/2022	14 681,60	2021-08-16	2022-08-25	247	0
368/2022	6 000,00	2022-04-05	2022-08-29	87	270
369/2022	9 185,43	2022-03-03	2022-08-29	110	365

Quadro n.º 29 - Atrasos na comunicação dos contratos MECP ao TdC

(em euros)

Referência	Preço contratual	Data celebração ou aceitação proposta	Data da submissão	Dias de atraso	Prazo de execução
Contratos com menos ou 20 dias de atraso (187)	20 138 427,53				
Contratos com mais de 20 dias de atraso (176)	20 290 665,93				
370/2022	9 845,00	2022-03-22	2022-08-29	97	200
373/2022	133 000,00	2021-11-22	2022-09-01	184	60
375/2022	64 128,00	2022-03-11	2022-09-05	109	90
383/2022	101 422,80	2022-03-28	2022-09-08	101	730
410/2022	158 952,01	2022-03-08	2022-10-03	132	365
411/2022	92 663,00	2022-02-16	2022-10-04	147	120
415/2022	14 985,00	2022-06-15	2022-10-10	69	20
439/2022	7 045,00	2022-04-01	2022-10-21	127	2
441/2022	729 091,81	2022-08-26	2022-10-25	30	1095
454/2022	110 000,00	2022-07-29	2022-11-03	55	365
461/2022	188 805,00	2022-07-14	2022-11-11	72	540
469/2022	13 200,00	2022-01-31	2022-11-17	189	365
482/2022	112 999,95	2022-06-06	2022-11-30	110	270
490/2022	4 965,80	2022-10-03	2022-12-09	34	60
500/2022	825,00	2022-10-25	2022-12-14	22	15
502/2022	1 382,00	2021-11-12	2022-12-14	260	15
536/2022	5 386,26	2022-08-24	2022-12-30	77	365
30/2023	140 170,00	2022-09-23	2023-01-20	70	1399
31/2023	5 510,00	2022-08-05	2023-01-25	107	1
35/2023	438 464,00	2022-09-09	2023-01-25	83	240
38/2023	11 426,74	2022-12-12	2023-01-26	22	30
64/2023	13 725,00	2022-12-22	2023-02-07	22	10
67/2023	201 500,00	2022-12-27	2023-02-10	22	92
97/2023	9 231,36	2021-10-11	2023-03-06	341	48
98/2023	14 900,00	2021-10-11	2023-03-06	341	60
111/2023	14 985,00	2022-12-23	2023-03-15	47	4
112/2023	9 999,00	2022-12-28	2023-03-15	44	31
142/2023	8 122,00	2022-06-20	2023-04-05	191	40
144/2023	13 998,78	2022-06-29	2023-04-06	185	1
145/2023	10 210,00	2022-06-21	2023-04-06	191	10
146/2023	24 620,00	2022-06-28	2023-04-06	186	30
147/2023	1 322,87	2022-06-22	2023-04-06	190	8
148/2023	6 080,00	2022-06-20	2023-04-06	192	10
153/2023	12 054,27	2022-06-17	2023-04-11	195	13
158/2023	34 942,64	2022-08-23	2023-04-18	154	5
186/2023	210 540,00	2023-02-24	2023-05-05	36	184
201/2023	12 137,52	2022-07-25	2023-05-17	193	60
209/2023	139 467,00	2023-03-15	2023-05-22	34	15
224/2023	6 500,00	2023-02-20	2023-05-30	57	30
240/2023	109 500,00	2023-03-01	2023-06-05	54	90
241/2023	74 900,00	2023-02-13	2023-06-05	66	90
242/2023	134 399,86	2023-02-27	2023-06-05	56	90
243/2023	69 900,00	2023-03-13	2023-06-05	46	90
309/2023	11 000,00	2023-05-09	2023-07-03	26	20
322/2023	10 730,00	2023-03-14	2023-07-10	68	120
335/2023	186 000,00	2023-05-08	2023-07-14	36	90
338/2023	14 890,00	2023-05-15	2023-07-14	31	60
342/2023	64 950,00	2023-04-24	2023-07-14	44	90
345/2023	579 795,33	2023-04-06	2023-07-17	56	180
349/2023	7 450,00	2022-02-24	2023-07-18	337	18
356/2023	11 000,00	2022-09-16	2023-07-20	199	365
357/2023	13 792,00	2022-04-25	2023-07-20	299	0
358/2023	6 583,68	2023-05-15	2023-07-20	35	1080
376/2023	638 155,74	2023-05-17	2023-07-26	37	550
384/2023	14 950,00	2023-05-08	2023-07-31	47	0
394/2023	406,25	2023-06-02	2023-08-03	31	0
406/2023	3 685,00	2022-05-05	2023-08-08	304	0
407/2023	13 308,00	2022-12-22	2023-08-08	147	45
408/2023	12 856,20	2023-05-02	2023-08-09	58	60
409/2023	415 420,13	2023-06-20	2023-08-09	25	240
410/2023	11 037,50	2023-06-20	2023-08-09	25	60
428/2023	26 392,16	2022-10-31	2023-08-21	190	180
442/2023	9 879,03	2022-09-20	2023-09-04	228	120
443/2023	159 506,00	2022-09-16	2023-09-04	230	120

Quadro n.º 29 - Atrasos na comunicação dos contratos MECP ao TdC

(em euros)

Referência	Preço contratual	Data celebração ou aceitação proposta	Data da submissão	Dias de atraso	Prazo de execução
Contratos com menos ou 20 dias de atraso (187)	20 138 427,53				
Contratos com mais de 20 dias de atraso (176)	20 290 665,93				
444/2023	1 500,00	2023-07-12	2023-09-05	27	0
449/2023	29 432,00	2021-09-10	2023-09-05	486	112
451/2023	3 943,56	2021-09-13	2023-09-05	485	120
452/2023	7 302,00	2021-07-13	2023-09-05	529	171
453/2023	6 069,55	2022-03-23	2023-09-05	352	365
464/2023	135 400,00	2022-02-18	2023-09-18	384	120
465/2023	137 320,00	2022-02-09	2023-09-18	391	60
466/2023	134 851,32	2022-03-11	2023-09-19	370	365
473/2023	13 000,00	2023-05-05	2023-09-21	85	30
474/2023	69 981,00	2023-06-19	2023-09-22	57	60
488/2023	263 900,00	2023-03-01	2023-09-27	133	180
499/2023	2 490,00	2023-05-10	2023-10-03	90	0
501/2023	691,06	2023-05-10	2023-10-04	91	160
508/2023	95 881,30	2023-08-18	2023-10-06	23	90
527/2023	88 670,01	2023-06-28	2023-10-19	68	184
529/2023	109 480,00	2022-12-28	2023-10-23	195	240
530/2023	11 500,00	2023-06-16	2023-10-23	78	30
533/2023	117 950,00	2022-11-28	2023-10-23	215	180
539/2023	98 900,00	2023-01-23	2023-10-24	178	180
545/2023	128 800,00	2023-06-27	2023-10-25	73	120
565/2023	2 094 000,00	2023-02-28	2023-11-10	164	300
568/2023	98 032,00	2022-08-05	2023-11-14	308	184
571/2023	210 000,00	2021-12-03	2023-11-15	478	365
573/2023	120 000,00	2021-12-03	2023-11-15	478	365
577/2023	185 000,00	2021-10-31	2023-11-15	501	450
580/2023	140 000,00	2022-07-11	2023-11-17	330	182
581/2023	75 000,00	2022-03-18	2023-11-17	406	300
583/2023	150 000,00	2022-06-23	2023-11-17	342	180
584/2023	75 000,00	2022-09-01	2023-11-20	294	150
586/2023	210 000,00	2023-08-08	2023-11-20	60	366
592/2023	74 750,00	2023-10-05	2023-11-22	22	1095
601/2023	6 505,00	2023-06-23	2023-11-23	95	90
609/2023	398 852,59	2023-10-10	2023-11-30	25	487
616/2023	122 500,00	2022-12-15	2023-12-06	234	5
640/2023	180 000,00	2023-07-05	2023-12-19	103	90
28/2024	173 836,00	2023-10-24	2024-01-19	47	120
31/2024	169 911,83	2023-12-06	2024-01-24	21	180
33/2024	294 844,00	2023-03-24	2024-01-24	195	120
82/2024	14 932,00	2023-01-20	2024-02-27	264	0
96/2024	162 281,87	2024-01-15	2024-03-11	29	365
113/2024	149 998,56	2024-02-06	2024-03-21	21	30
132/2024	15 000,00	2024-02-06	2024-03-31	26	1095
190/2024	11 580,00	2024-03-09	2024-05-02	25	120
200/2024	14 950,00	2023-05-26	2024-05-13	228	0
201/2024	14 875,00	2023-05-04	2024-05-13	244	0
203/2024	84 484,22	2024-02-09	2024-05-14	53	50
228/2024	38 250,00	2023-03-01	2024-06-06	304	120
234/2024	124 062,50	2024-01-25	2024-06-11	82	180
235/2024	67 000,00	2024-01-31	2024-06-11	78	180
247/2024	35 500,00	2022-11-07	2024-06-21	393	0
249/2024	72 353,42	2023-05-10	2024-06-24	267	30
257/2024	12 300,00	2024-03-25	2024-06-28	52	60
Total de contratos com dias de atraso (363)	40 429 093,46				
Total dos contratos (1 582)	238 852 287,93				