



**PO ISE**

**PROGRAMA OPERACIONAL  
INCLUSÃO SOCIAL  
E EMPREGO**

# GUIA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Aplicável aos procedimentos iniciados a partir de 20 de junho de 2021

05/2022

## ÍNDICE

<b>LISTAGEM DE ANEXOS.....</b>	<b>4</b>
<b>1. NOTA PRÉVIA.....</b>	<b>5</b>
<b>2. ENQUADRAMENTO LEGAL.....</b>	<b>7</b>
<b>3. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO CCP .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1. Enquadramento legal da entidade (âmbito subjetivo) .....</b>	<b>9</b>
<b>3.2. Enquadramento legal do contrato (âmbito objetivo) .....</b>	<b>12</b>
<b>4. PROCEDIMENTOS PARA FORMAÇÃO DE CONTRATOS.....</b>	<b>15</b>
<b>4.1. Tipos de procedimentos .....</b>	<b>15</b>
<b>4.2. Escolha do procedimento .....</b>	<b>16</b>
4.2.1. Valor do contrato (artigos 17.º a 22.º do CCP) .....	17
4.2.2. Critérios materiais.....	21
4.2.3. Outras regras .....	22
4.2.3.1. Tipo de contrato .....	22
4.2.3.2. Contratos mistos .....	22
4.2.3.3 Atividade da entidade adjudicante – setores especiais .....	23
<b>4.3 Adjudicação por lotes – artigo 46.º-A do CCP.....</b>	<b>23</b>
<b>5. TRAMITAÇÃO PROCEDIMENTAL .....</b>	<b>25</b>
<b>5.1. Ajuste direto simplificado (artigos 128.º a 129.º do CCP).....</b>	<b>25</b>
<b>5.2 Ajuste direto - regime geral (artigos 112.º a 127.º do CCP).....</b>	<b>25</b>
<b>5.3 Consulta Prévia (artigos 112.º a 127.º do CCP) .....</b>	<b>26</b>
<b>5.4 Regras comuns ao ajuste direto e à consulta prévia .....</b>	<b>27</b>
5.4.1 Escolha dos operadores económicos convidados para apresentar proposta (artigo 113.º do CCP) .....	27
5.4.2 Publicitação do contrato no Portal dos Contratos Públicos (artigo 128.º do CCP) ....	28
<b>5.5 Concurso público .....</b>	<b>28</b>
<b>5.6 Concurso público urgente .....</b>	<b>29</b>
<b>5.7 Concurso limitado por prévia qualificação .....</b>	<b>30</b>
<b>6. FIGURAS ESPECIAIS .....</b>	<b>32</b>
<b>6.1 Agrupamento de entidades adjudicantes (artigo 39.º do CCP) .....</b>	<b>32</b>
<b>6.2. Acordos quadro (artigos 251.º a 259.º do CCP) .....</b>	<b>32</b>
<b>6.3. Centrais de Compras (artigos 260.º a 266.º do CCP) .....</b>	<b>35</b>
<b>7. MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>37</b>
<b>7.1. Regime legal geral dos procedimentos pré-contratuais "simplificados" .....</b>	<b>38</b>
<b>7.2. Especificidade da consulta prévia simplificada - escolha das entidades a convidar .....</b>	<b>40</b>
<b>8. IRREGULARIDADES MAIS FREQUENTES DETETADAS NAS VERIFICAÇÕES DE GESTÃO .....</b>	<b>41</b>
<b>8.1. Decisão de escolha do tipo de procedimento pré-contratual .....</b>	<b>41</b>
<b>8.2. Critério de adjudicação .....</b>	<b>41</b>

<b>7.3. Especificações técnicas e objeto contratual .....</b>	<b>42</b>
<b>8.4. Disponibilização das peças do procedimento .....</b>	<b>43</b>
<b>8.5 Esclarecimentos, retificações e alterações às peças do procedimento .....</b>	<b>44</b>
<b>8.6 Proposta.....</b>	<b>45</b>
<b>8.7 Relatórios de análise e avaliação de propostas .....</b>	<b>46</b>
<b>8.8 Adjudicação .....</b>	<b>48</b>
<b>8.9 Habilitação.....</b>	<b>49</b>
<b>8.10 Caução.....</b>	<b>50</b>
<b>8.11 Celebração do contrato.....</b>	<b>51</b>
<b>8.12 Publicitação do contrato no Portal dos Contratos Públicos .....</b>	<b>52</b>
<b>8.13 Anúncio de adjudicação .....</b>	<b>52</b>
<b>8.14 Conflito de interesses.....</b>	<b>53</b>
<b>9. MECANISMOS DE PREVENÇÃO DA OCORRÊNCIA DE FRAUDE .....</b>	<b>55</b>
<b>10. RECOMENDAÇÕES AOS BENEFICIÁRIOS .....</b>	<b>57</b>

## LISTAGEM DE ANEXOS

- Anexo I** | Lista da legislação europeia e nacional relevante
- Anexo II** | Lista de contratos
- Anexo III** | Decisão da Comissão C (2019) 3452, de 14/05/2019
- Anexo IV** | Mapas de controlo do artigo 22.º, n.º 1, do CCP
- Anexo V** | Mapa de controlo do artigo 113.º, n.º 2, do CCP
- Anexo VI** | Guia prático para profissionais em projetos financiados pelos FEEI (Contratação Pública)
- Anexo VII** | Guia prático para gestores (identificação de conflitos de interesses)
- Anexo VIII** | Guia de boas práticas no combate ao conluio na contratação pública

## 1. NOTA PRÉVIA

A Autoridade de Gestão do Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (PO ISE), doravante designada por AG, tem por obrigação assegurar a divulgação das oportunidades de acesso ao financiamento público oferecidas pelo Programa e transmitir aos beneficiários, potenciais e efetivos, os seus direitos e obrigações, garantindo a boa execução das operações apoiadas e mitigando os riscos de ocorrência de desconformidades.

Nos termos do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, compete às AG verificar a conformidade das despesas com a legislação aplicável, com o Programa Operacional e com as condições de apoio da operação. Complementarmente, a alínea i) do n.º 1 do artigo 27.º do mesmo normativo legal estabelece que compete à Comissão Diretiva dos Programas Operacionais garantir o cumprimento dos normativos aplicáveis em matéria de contratação pública.

Para além disso, destaca-se que:

- A contratação pública tem vindo a assumir particular relevância ao longo dos últimos períodos de programação, implicando um conhecimento detalhado da legislação que lhe está associada, legislação essa que nem sempre é fácil de interpretar e aplicar por parte dos beneficiários;
- De acordo com o disposto na alínea c) do n.º 4 do artigo 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, as AG devem estabelecer medidas antifraude eficazes e proporcionadas, constituindo a contratação pública uma das áreas onde se considera existir maior incidência do risco de ocorrência de fraude;
- Pese embora a responsabilidade pelo cumprimento dos normativos legais, em matéria de contratação pública, seja sempre dos beneficiários, recai sobre a AG do PO ISE e sobre os Organismos Intermédios por esta designados o dever de verificar, *à posteriori*, os documentos que fundamentam a adjudicação e os contratos celebrados, acompanhando a legalidade e regularidade da sua execução;
- O desrespeito pelo disposto na legislação europeia e nacional aplicável em matéria de contratação pública constitui um dos fundamentos suscetíveis de determinar a redução do apoio à operação (alínea g) do n.º 2 do artigo 23.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro);
- Nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e alínea c) do n.º 3 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, as AG devem disponibilizar aos beneficiários as informações pertinentes para realizarem as operações.

Neste enquadramento, a AG divulgou, em julho de 2016, um “Guia de Contratação Pública”, o qual se aplicava aos procedimentos pré-contratuais iniciados após a entrada em vigor, em 29/07/2008, do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro

Posteriormente, na sequência das alterações efetuadas ao CCP pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, a AG divulgou também, em abril de 2018, um novo “Guia de Contratação Pública”, destinado aos procedimentos pré-contratuais iniciados a partir de 01/01/2018.

Desde então, contudo, proliferaram diversas alterações legislativas com impacto direto no Direito dos Contratos Públicos, de que são exemplos *(i)* a Decisão da Comissão C (2019) 3452, de 14/05/2019, que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos, *(ii)* a Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que, para além de ter alterado o CCP, aprovou medidas especiais de contratação pública, bem como *(iii)* os Regulamentos Delegados (UE) da Comissão n.ºs 2019/1827, 2019/1828, 2019/1829, 2021/1951, 2021/1952 e 2021/1953, que alteraram os limiares europeus.

Em face do exposto, afigura-se pertinente a atualização do anterior “Guia de Contratação Pública”, o qual visa:

- Sensibilizar os beneficiários para a relevância da matéria da contratação pública, demonstrando que se, por um lado, o cumprimento da legislação nacional e europeia em matéria de contratação pública é essencial para a boa gestão dos fundos, o seu incumprimento, por outro lado, pode levar à aplicação de correções financeiras, com a consequente perda de financiamento;
- Dotar os beneficiários de um conjunto de informações que se consideram fundamentais para o entendimento do tema em causa e para a prevenção da ocorrência de irregularidades na fase de formação e execução dos contratos e, por conseguinte, na execução das operações financiadas;
- Divulgar um conjunto de recomendações e boas práticas, com o propósito de prevenir a ocorrência de fraude na aplicação dos fundos públicos;
- Potenciar o alinhamento estratégico entre a AG e os beneficiários dos apoios concedidos pelo PO ISE.

|6

Em complemento às recomendações e boas práticas divulgadas através do presente Guia, a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. (em diante, abreviadamente, “AD&C”), encontra-se a desenvolver a nova “*Checklist* do beneficiário para verificação dos procedimentos de contratação pública” (que será oportunamente utilizada pela AG), a aplicar aos procedimentos iniciados a partir de 20/06/2021 e abrangidos pelas operações financiadas pelo PO ISE, a qual será, tão breve quanto possível, divulgada aos beneficiários.

## 2. ENQUADRAMENTO LEGAL

A disciplina da contratação pública encontra-se prevista e regulada em diplomas europeus e nacionais, entre os quais se destacam a Diretiva n.º 2014/23/EU, a Diretiva n.º 2014/24/EU<sup>1</sup>, a Diretiva n.º 2014/25/EU<sup>2</sup> e o CCP.

No Anexo I ao presente Guia é listada a legislação europeia e nacional relevante em matéria de contratação pública.

Nos termos da alínea a) do n.º 4 do artigo 125.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e da alínea a) do n.º 2 do artigo 26.º do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, a AG assegura a realização de verificações de gestão garantindo a legalidade, conformidade e regularidade da despesa, por via da conferência apropriada dos aspetos administrativos, financeiros, técnicos e físicos das operações.

Desde logo, em sede de análise de candidaturas, a AG tem que garantir que as candidaturas que reúnem condições técnicas para aprovação e que iniciaram em data anterior à data de submissão são sujeitas a verificações em matéria de contratação pública.

Para esse efeito, e tendo por base a “Lista de Contratos” (Anexo II) apresentada pelas entidades, a AG desenvolve, por amostragem, testes de conformidade suscetíveis de garantir o cumprimento da legislação nacional e comunitária aplicável.

Salienta-se que os procedimentos que não tiverem sido objeto de análise em sede de candidatura, por não estarem ainda concluídos ou não terem sido selecionados na amostra, serão analisados em sede de execução, por via de verificações de gestão.

A AG tem a obrigação de verificar, por cada operação, todos os contratos acima dos limiares europeus e uma amostra mínima de 30 contratos abaixo dos limiares, quando existirem.

Com vista à promoção da coerência do tratamento dos erros de contratação pública (praticados pelos Beneficiários) entre os serviços da Comissão Europeia, o Tribunal de Contas Europeu e os Estados-Membros, a primeira publicou a Decisão da Comissão C (2019) 3452, de 14/05/2019, de cujo anexo constam as Orientações, utilizadas pela AG, para determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas, destinadas a excluir do financiamento da União as despesas efetuadas em violação da legislação nacional e europeia aplicável (Anexo III).

A deteção de uma ou várias situações de incumprimento pelos Beneficiários conduz, pois, à aplicação de correções financeiras, cujas taxas foram definidas pela Comissão em função da natureza e da gravidade das irregularidades em causa, numa ótica de proteção dos interesses financeiros da União e do Direito da União Europeia (em especial, dos princípios da transparência, da não discriminação, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da segurança jurídica).

De salientar que as Orientações anexas à referida Decisão estão acompanhadas por uma tabela de correções financeiras (designada por «Tabela COCOF»), na qual se encontram identificadas as irregularidades mais frequentemente detetadas em sede de auditoria.

<sup>1</sup> Revoga a Diretiva n.º 2004/18/CE.

<sup>2</sup> Revoga a Diretiva n.º 2004/17/CE.

Atendendo a que a Tabela COCOF não é exaustiva, as demais irregularidades detetadas e naquela não expressamente identificadas devem ser tratadas, sempre que possível, por analogia com os tipos de irregularidades identificadas.

Simultaneamente, as correções financeiras apenas deverão ser aplicadas se a irregularidade em causa tiver ou puder ter um impacto financeiro no orçamento da União. Neste sentido, os tipos de irregularidades expressamente indicados na Tabela COCOF são aqueles relativamente aos quais a Comissão considera terem um impacto financeiro.

Já nos casos em que uma violação das regras em matéria de contratos públicos tenha uma natureza meramente formal, sem qualquer impacto financeiro real ou potencial, não se justifica a aplicação de correção financeira.

Refira-se, por último, que as taxas de correção financeira previstas na Tabela COCOF se aplicam diretamente aos contratos abrangidos pelas Diretivas n.ºs 2014/23/EU, 2014/24/EU e 2014/25/EU (i.e., aos contratos cujo valor seja igual ou superior aos limiares europeus) e, por analogia, aos contratos por esta não abrangidos (i.e., aos contratos cujo valor seja inferior aos limiares europeus).



### 3. ÂMBITO DE APLICAÇÃO DO CCP

#### 3.1. Enquadramento legal da entidade (âmbito subjetivo)

Todas as pessoas coletivas que sejam consideradas “entidades adjudicantes”<sup>3</sup> são obrigadas a cumprir o estabelecido no CCP.

O **artigo 2.º** do CCP destaca duas categorias de entidades adjudicantes:

Organismos pertencentes ao setor público administrativo tradicional (N.º 1 do artigo 2.º do CCP)	Organismos de direito público (N.º 2 do artigo 2.º do CCP)
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Estado</li> <li>✓ Regiões autónomas</li> <li>✓ Autarquias locais</li> <li>✓ Institutos públicos</li> <li>✓ As entidades administrativas independentes</li> <li>✓ O Banco de Portugal</li> <li>✓ Fundações públicas</li> <li>✓ Associações públicas</li> <li>✓ Associações de que façam parte uma ou várias entidades do setor público administrativo tradicional e que sejam por elas maioritariamente financiadas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja direta ou indiretamente, por elas designada.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Quaisquer pessoas coletivas que, <u>independentemente da sua natureza pública ou privada</u>, reúnam os seguintes requisitos (alínea a): <ul style="list-style-type: none"> <li>i. Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, entendendo-se como tal aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade, e</li> <li>ii. Sejam maioritariamente financiadas pelas entidades referidas no n.º 1 do artigo 2º ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades.</li> </ul> </li> <li>✓ Quaisquer pessoas coletivas que se encontrem na situação referida na alínea a) do n.º 2 relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos do disposto na mesma alínea (alínea b));</li> <li>✓ As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas a) e b) do n.º 2, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas (alínea d)).</li> </ul>

<sup>3</sup> A denominação “entidade adjudicante” apenas é válida para a fase de formação dos contratos: uma vez celebrado o contrato, as entidades adjudicantes passam a designar-se “contraentes públicos”.

Com o intuito de clarificar a alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP, apresenta-se, de seguida, a interpretação dos sub-requisitos e conceitos que lhe serve de base:

- **i. Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, entendendo-se como tal aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade**

Sub-Requisitos	Notas interpretativas
<p><b>Satisfação de necessidades de interesse geral</b></p>	<p>Considera-se que prossegue necessidades de interesse geral a entidade cuja atividade, não obstante visar satisfazer interesses específicos, beneficie um grupo de interesses destes destacados, designadamente da comunidade local, regional ou nacional.</p> <p>O facto de uma entidade satisfazer necessidades de interesse geral, ainda que estas constituam apenas uma pequena parte da sua atividade, é fator relevante para se entender que a entidade tem por missão a satisfação de necessidades de interesse geral.</p> <p>No âmbito do Fundo Social Europeu (FSE), a existência ou não de necessidades de interesse geral deve ser apreciada objetiva e casuisticamente, sendo indiferente a forma jurídica de quem prossegue essas atividades (v.g. associação, fundação, sociedade, sindicato) ou as disposições estatutárias relativas ao seu objeto social.</p>
<p><b>Sem carácter industrial ou comercial</b></p>	<p>A fim de se avaliar se a necessidade de interesse geral é desprovida de carácter industrial ou comercial, cabe apreciar as circunstâncias que presidiram à criação da entidade e as condições em que a mesma exerce a sua atividade, incluindo, nomeadamente, a eventual prossecução de um fim lucrativo, a assunção dos riscos e o financiamento público dessa atividade.</p> <p>O desenvolvimento de operações cofinanciadas pelo PO ISE consubstancia uma atividade de interesse geral destituída de carácter industrial ou comercial, porquanto tais operações não podem ter por fim a obtenção de lucro, mas antes a concretização de políticas públicas destinadas à promoção da inclusão social e do emprego.</p>

Os dois sub-requisitos acima enunciados (“*satisfação de necessidades de interesse geral*” e “*sem carácter industrial e comercial*”) devem observar-se cumulativamente.

- **ii. Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no n.º 1 do artigo 2.º ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades**

Sub-requisitos	Notas interpretativas
<p><b>Financiamento público maioritário</b></p>	<p>Constituem financiamento público todas as prestações de financiamento ou de apoio das atividades da entidade provenientes de entidades que sejam, elas próprias, entidades adjudicantes e que sejam atribuídas sem contraprestação específica.</p> <p>No conceito de “financiamento público” cabe todo e qualquer fluxo de recursos financeiros públicos de origem nacional ou europeia que contribua para o funcionamento e para o desenvolvimento das atividades da entidade. Neste conceito incluem-se os financiamentos europeus, entendidos como “subsídios à exploração”.</p> <p>A avaliação deste requisito deve ser efetuada com base:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ No orçamento previsional referente ao ano da decisão de contratar, quando exista, ou no documento de prestação de contas referente ao último exercício orçamental findo (ano económico) com relatório e contas aprovados;</li> <li>✓ No peso dos “subsídios à exploração” no total dos rendimentos da classe 7.</li> </ul> <p>Para que este requisito se considere verificado, mais de 50% dos proveitos da entidade têm que provir de financiamento público.</p>
<p><b>Sujeição ao controlo de gestão de outras entidades adjudicantes</b></p>	<p>Este requisito considera-se cumprido quando exista uma relação de domínio por parte de uma ou de várias entidades adjudicantes que exerçam poderes de superintendência e supervisão sobre a entidade em análise, incluindo os poderes de tutela sobre os atos de gestão.</p> <p>Para aferir se este requisito se encontra cumprido deverá ter-se em consideração, nomeadamente, a distribuição das participações sociais ou a identificação dos sócios, associados ou acionistas, mediante análise do Pacto Social ou Estatutos da entidade.</p>
<p><b>Designação de mais de metade dos membros dos órgãos sociais de administração, direção ou fiscalização por outras entidades adjudicantes</b></p>	<p>A avaliação deste requisito pressupõe que uma ou mais entidades adjudicantes dispõem da maioria dos direitos de voto na assembleia geral de uma pessoa coletiva, direta ou indiretamente, devendo a análise ser efetuada com base na certidão permanente e/ou na ata da tomada de posse ou instrumento de nomeação.</p>

O controlo de gestão e o poder de designação da maioria dos titulares dos órgãos sociais consubstanciam uma «influência dominante».

Os três sub-requisitos enunciados na tabela supra (financiamento público maioritário, sujeição ao controlo de gestão e designação de mais de metade dos órgãos de administração, direção ou fiscalização por de outras entidades adjudicantes) não são cumulativos, pelo que basta que um deles se verifique, conjuntamente com os dois sub-requisitos previstos no ponto i., para que uma determinada entidade seja considerada como adjudicante.

Refira-se que o n.º 1 do artigo 7.º do CCP define outro tipo de entidades adjudicantes pertencentes aos setores especiais da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

As regras previstas no CCP são ainda aplicáveis às entidades não referidas no artigo 2.º ou no artigo 7.º, nos termos previstos nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 275.º.

A situação do Beneficiário em matéria de contratação pública pode alterar-se durante o desenvolvimento de uma operação.

Mesmo que um Beneficiário não seja considerado entidade adjudicante em sede de candidatura, se, com base na informação do orçamento previsional referente ao ano da decisão de contratar (quando exista) ou do documento de prestação de contas referente ao último ano económico entretanto concluído, se concluir que o financiamento público se tornou maioritário, aquele passa a ser considerado entidade adjudicante e, como tal, todos os procedimentos de contratação iniciados ficam sujeitos ao cumprimento dos procedimentos de contratação pública.

Releva, portanto, para efeitos de análise da qualificação do Beneficiário como entidade adjudicante, a sua situação no ano em que se dá início ao procedimento de contratação e não o ano de aprovação da operação financiada.

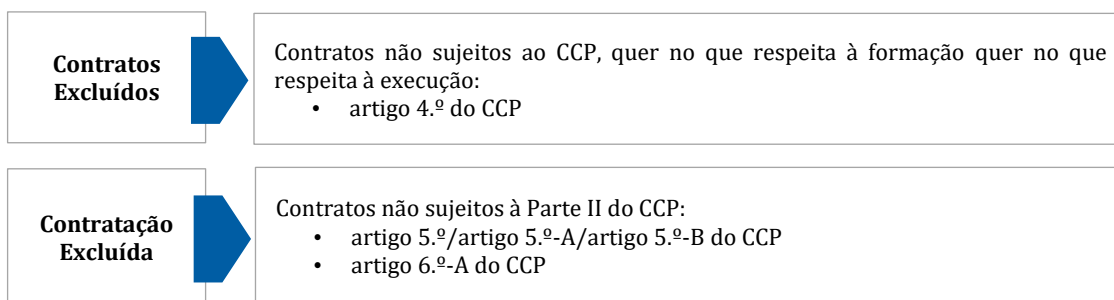


### 3.2. Enquadramento legal do contrato (âmbito objetivo)

De acordo com o n.º 2 do artigo 16.º, o regime procedimental fixado no CCP aplica-se às prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza:

- a. Empreitada de obras públicas;
- b. Concessão de obras públicas;
- c. Concessão de serviços públicos;
- d. Locação ou aquisição de bens móveis;
- e. Aquisição de serviços;
- f. Sociedade.

Independentemente de a entidade ser classificada como adjudicante, existem contratações às quais poderá não se aplicar o CCP (ou parte dele):



Importa salientar que, nos termos do disposto no artigo 5.º-B do CCP, à formação dos contratos referidos nos artigos 5.º e 5.º-A (contratação excluída) são aplicáveis os princípios gerais da atividade administrativa, bem como, com as devidas adaptações, os princípios gerais da contratação pública previstos no n.º 1 do artigo 1.º-A, devendo sempre ser feita menção à norma que fundamenta a não aplicação da Parte II do CCP ao contrato em causa.

Discriminam-se na tabela infra alguns exemplos de contratos excluídos e de contratação excluída:

CONTRATOS EXCLUÍDOS	CONTRATAÇÃO EXCLUÍDA
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contratos de direito internacional;</li> <li>✓ Contratos individuais de trabalho e contratos de trabalho em funções públicas;</li> <li>✓ Contratos de doação de bens móveis a favor de qualquer entidade adjudicante;</li> <li>✓ Contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contratos cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência do mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua formação;</li> <li>✓ Contratos no âmbito do setor público nos termos do artigo 5.º-A;</li> <li>✓ Contratos de aquisição de serviços de educação e formação profissional (&lt;750.000€);</li> <li>✓ Contratos de aquisição que tenham por objeto os serviços de saúde e de carácter social (&lt;750.000€);</li> <li>✓ Contratos celebrados com uma entidade adjudicante, resultante de um direito exclusivo;</li> <li>✓ Contratos cujo objeto consista na atribuição de subsídios e subvenções por parte das entidades do n.º 1 do artigo 2.º do CCP;</li> <li>✓ Contratos celebrados entre entidades adjudicantes e centrais de compras públicas para a prestação de serviços de compras centralizadas;</li> <li>✓ Contratos de aquisição de serviços de investigação e desenvolvimento, exceto os contratos abrangidos pelos códigos CPV 73000000-2 a 73120000-9, 73300000-5, 73420000-2 e 73430000-5 desde que se verifiquem cumulativamente as duas condições previstas na alínea j) do artigo 5.º;</li> <li>✓ Contratos considerados secretos ou cuja execução deva ser acompanhada de especiais medidas de segurança;</li> <li>✓ Outros contratos previstos nos artigos 5.º, 5.º-A, 5.º-B e 6.º-A.</li> </ul>

Relativamente à contratação excluída, apresentam-se ainda as seguintes clarificações:

Contratos no âmbito do setor público	
<p><b>Relações in-house</b> (n.º 1 do artigo 5.º-A)</p>	<p>A parte II do CCP não é aplicável no caso da contratação <i>in-house</i> vertical, ou seja, de “mãe” para “filha”, desde que se verifiquem, cumulativamente, os três requisitos abaixo enunciados:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <u>Alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º-A:</u> Dependência jurídica: a entidade adjudicante exerce, direta ou indiretamente, sobre a atividade da outra entidade (adjudicatária), isoladamente ou em conjunto com outras entidades adjudicantes, um <b>controlo análogo</b> ao exercido sobre os seus próprios serviços. Existe controlo análogo quando a entidade adjudicante tem uma influência decisiva sobre os objetivos estratégicos e as decisões relevantes da entidade controlada, nos termos do n.º 3 e n.º 4 do artigo 5.º-A do CCP.</li> <li>✓ <u>Alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º-A:</u> Dependência económica: a entidade controlada desenvolve mais de 80% da sua atividade para entidades do grupo institucional da entidade controlante.</li> <li>✓ <u>Alínea c) do n.º 1 do artigo 5.º-A:</u> Não haja participação direta de capital privado na entidade controlada, salvo se for exigido por imposições legais do direito interno, não contrarie as regras do direito comunitário e não exerçam influência decisiva na pessoa coletiva controlada.</li> </ul> <p>De acordo com o n.º 2 do artigo 5.º-A, a contratação <i>in-house</i> é alargada nos seguintes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ <i>In-house</i> vertical invertido (<i>bottom up</i>): a entidade “filha” adquire a entidade “mãe”;</li> <li>✓ <i>In-house</i> entre entidades “irmãs”: as entidades controladas por uma mesma entidade “mãe” contratam entre si.</li> </ul>

Contratos no âmbito do setor público	
<p><b>Cooperação horizontal entre entidades adjudicantes</b> (n.º 5 do artigo 5.º-A)</p>	<p>A parte II do CCP não é aplicável à formação dos contratos celebrados exclusivamente entre duas ou mais entidades adjudicantes quando se verificarem cumulativamente as seguintes condições:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ O contrato estabelece uma cooperação entre entidades adjudicantes, no âmbito de tarefas públicas que lhes estão atribuídas e que apresentam uma conexão relevante entre si;</li> <li>✓ A cooperação é regida exclusivamente por considerações de interesse público;</li> <li>✓ As entidades adjudicantes não exercem no mercado livre 20% ou mais das atividades abrangidas pelo contrato de cooperação.</li> </ul>

Contratos de aquisição de serviços sociais e de outros serviços específicos referidos no Anexo IX do CCP (serviços de saúde, serviços sociais, serviços de ensino e outros serviços específicos)	
<p><b>n.º 1 do artigo 6º-A</b></p>	<p>A parte II do CCP não é aplicável à formação dos contratos públicos que tenham por objeto serviços de saúde, serviços sociais, serviços de ensino e outros serviços específicos identificados no Anexo IX do mesmo Código, desde que o valor de cada contrato seja inferior aos limiares previstos na alínea d) do n.º 3 e na alínea d) do n.º 4 do artigo 474.º (€ 750.000,00 ou € 1.000.000,00, consoante se tratem de entidades adjudicantes que operam nos setores clássicos ou nos setores especiais da água, energia, transportes e serviços postais).</p> <p>Ressalva-se, no entanto, que a estes contratos são aplicáveis os princípios gerais da contratação pública (artigo 1.º-A do CCP), motivo pelo qual os Beneficiários deverão assegurar a existência de evidências do respetivo cumprimento.</p> <p>Nos casos em que o valor de cada contrato seja igual ou superior aos referidos limiares, devem aplicar-se as regras dos artigos 250.º-A a 250.º-C do CCP.</p>

Sobre os serviços de ensino previstos no Anexo IX ao CCP, em concreto, quanto ao conceito de «*serviços de formação*», entende a AG que se encontram por este abrangidos (estando, nessa medida, excluídos da Parte II do CCP):

- ✓ Serviços de monitoria;
- ✓ Serviços de tutoria e mediação;
- ✓ Serviços de coordenação da formação/técnico de formação;
- ✓ Serviços de direção ou coordenação pedagógica;
- ✓ Aquisição de manuais ou outros suportes de informação pedagógica.

Já os demais serviços associados ao desenvolvimento das operações de natureza formativa, designadamente aqueles que envolvam serviços administrativos (*v.g.* colaborador que assegura o atendimento diário aos formandos), serviços de gestão financeira (incluindo os serviços de contabilista certificado) e serviços de apoio informático (que dispõem de códigos CPV específicos, não integrados no Anexo IX do CCP), não se encontram, no entendimento da AG, abrangidos pelo artigo 6.º-A do CCP, sendo a estes aplicável (quando contratados em separado ou conjuntamente com serviços abrangidos pelo referido Anexo) a Parte II do Código.

## 4. PROCEDIMENTOS PARA FORMAÇÃO DE CONTRATOS

### 4.1. Tipos de procedimentos

O CCP prevê e regula os seguintes tipos de procedimentos para a formação de contratos públicos (cf. n.º 1 do artigo 16.º):

Tipos de procedimentos	Subtipos de procedimentos	Artigos do CCP
<b>AJUSTE DIRETO</b>	Regime Geral	112.º a 127.º
	Regime simplificado	128.º e 129.º
<b>CONSULTA PRÉVIA</b>		112.º a 127.º
<b>CONCURSO PÚBLICO</b>	Concurso público	130.º a 154.º
	Concurso público urgente	155.º a 161.º
<b>CONCURSO LIMITADO POR PRÉVIA QUALIFICAÇÃO</b>		162.º a 192.º
<b>PROCEDIMENTO DE NEGOCIAÇÃO</b>		193.º a 203.º
<b>DIÁLOGO CONCORRENCIAL</b>		204.º a 218.º
<b>PARCERIA PARA A INOVAÇÃO</b>		218.º-A a 218.º-D

Todos os tipos de procedimentos, independentemente do objeto do contrato a celebrar, iniciam-se com uma decisão de contratar (artigo 36.º do CCP). Esta decisão deve ser fundamentada e tomada na sequência da verificação, por parte da entidade adjudicante, da existência de uma necessidade, da sua completa caracterização e da identificação do meio/instrumento/etc. adequado à sua satisfação, o qual consistirá no objeto do contrato a celebrar.

A decisão de contratar cabe ao órgão competente (por lei ou por delegação) para a decisão de autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar (artigos 36.º e 109.º e seguintes do CCP). O órgão competente para a decisão de contratar é ainda competente para tomar a decisão de escolha do procedimento (a qual deve ser fundamentada) e a decisão de aprovação das peças do procedimento.

Importa referir que o regime de autorização de despesa para os órgãos da Administração Pública Central e Local continua a estar previsto nos artigos 16.º a 22.º e artigo 29.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, por força do artigo 14.º, alínea f), do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP.

Nos termos do artigo 35.º-A do CCP, antes da abertura de um procedimento de formação de contrato público, a entidade adjudicante pode realizar consultas informais ao mercado, designadamente através da solicitação de informações ou pareceres de peritos, autoridades independentes ou agentes económicos, que possam ser utilizados no planeamento da contratação, sem prejuízo do disposto na alínea j) do n.º 1 do artigo 55.º.

No caso em que um candidato/concorrente ou uma empresa sua associada tiver sido consultada ou tiver apresentado uma informação/parecer, a entidade adjudicante deve comunicar essa situação aos restantes participantes e incluir essas mesmas informações/documentos nas peças do procedimento.

Procedimento	Peças do procedimento (artigo 40.º do CCP)
<b>Ajuste direto (regime geral)</b>	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de encargos
<b>Consulta prévia</b>	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de encargos
<b>Concurso público</b>	Anúncio(s)
	Programa do procedimento
	Cadernos de encargos
<b>Concurso limitado por prévia qualificação</b>	Anúncio(s)
	Programa do procedimento
	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de encargos
<b>Procedimento de negociação</b>	Anúncio(s)
	Programa do procedimento
	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de encargos
<b>Diálogo concorrencial</b>	Anúncio(s)
	Programa do procedimento
	Memória descritiva
	Convite à apresentação de soluções
	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de encargos
<b>Parceria para a inovação</b>	Anúncio(s)
	Programa do procedimento
	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de encargos

Relativamente às peças do procedimento, salienta-se que:

- todas, com exceção da minuta do anúncio, devem ser aprovadas pelo órgão com competência para a decisão de contratar – n.º 2 do artigo 40.º do CCP;
- em caso de divergência da informação constante das peças do procedimento, as indicações constantes do programa do procedimento, do caderno de encargos e da memória descritiva, prevalecem sobre as indicações do anúncio - n.º 4 do artigo 40.º do CCP;
- em caso de divergência, as peças de procedimento prevalecem sobre as indicações constantes da plataforma eletrónica de contratação (a qual é obrigatória para todos tipos de procedimento com exceção do Ajuste direto e da Consulta Prévia) – n.º 5 do artigo 40.º do CCP.

#### 4.2. Escolha do procedimento

A escolha do procedimento deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar (artigo 38.º do CCP).

Por princípio, a escolha dos procedimentos de ajuste direto, consulta prévia, concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação é determinada pelo valor do contrato (artigo 18.º do CCP).

Não obstante, em determinadas situações previstas nos artigos 24.º a 33.º do CCP, o procedimento poderá ser escolhido em função de critérios materiais ou de outras regras.



#### 4.2.1. Valor do contrato (artigos 17.º a 22.º do CCP)

Nos termos do n.º 1 do artigo 17.º do CCP, o valor do contrato é o valor máximo do benefício económico que, em função do procedimento adotado, pode ser obtido pelo adjudicatário com a execução de todas as prestações que constituem o seu objeto.

Para a escolha do procedimento, deve-se ter em conta não só o preço a pagar pela entidade adjudicante ou por terceiros, mas também o valor de quaisquer contraprestações a efetuar em favor do adjudicatário e ainda o valor das vantagens que decorram diretamente para este da execução do contrato e que possam ser configuradas como contrapartidas das prestações que lhe incumbem (n.º 2 do artigo 17.º). Só assim se escolherá o procedimento adequado evitando, assim, a fraude às regras da concorrência.

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 adjudicados em anteriores procedimentos promovidos pela entidade adjudicante (n.º 7 do artigo 17.º do CCP).

Nos termos do n.º 8 do artigo 17.º do CCP, o valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais constantes do CCP.

##### ■ Ajuste Direto – regime simplificado

Preço Base	Objeto	Base legal (CCP)
= ou < € 10.000	Empreitada de obras públicas	artigo 128.º, n.º 1
= ou < € 5.000	Bens e Serviços	artigo 128.º, n.º 1

##### ■ Ajuste Direto – regime geral

Preço Base	Objeto	Base legal (CCP)
< € 30.000	Empreitada de obras públicas	artigo 19.º, al. d)
< € 20.000	Bens e Serviços	artigo 20.º, n.º 1, al. d)
< € 50.000	Outros contratos*	artigo 21.º, n.º 1, al. c)

\*Outros contratos que não contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos ou de contratos de sociedade.

##### ■ Consulta Prévia

Preço Base	Objeto	Base legal (CCP)
< € 150.000	Empreitada de obras públicas	artigo 19.º, al. c)
< € 75.000	Bens e serviços	artigo 20.º, n.º 1, al. c)
< € 100.000	Outros contratos*	artigo 21.º, n.º 1, al. b)

\*Outros contratos que não contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos ou de contratos de sociedade.

- **Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação de âmbito nacional (sem publicação no JOUE)**

Preço Base	Objeto	Base legal (CCP)
Até aos Limiares Europeus	Empreitada de obras públicas	artigo 19.º, al. b)
	Bens e serviços	artigo 20.º, n.º 1, al. b)
Qualquer valor	Outros contratos*	artigo 21.º n.º 1, al. a)

\*Outros contratos que não contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos ou de contratos de sociedade.

- **Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação de âmbito internacional (com publicação no JOUE)**

Preço Base	Objeto	Artigos do CCP
Qualquer valor	Empreitada de obras públicas	artigo 19.º, al. b)
	Bens e serviços	artigo 20.º, n.º 1, al. a)

Para efeitos de aferição do disposto nos artigos 19.º e 20.º do CCP apresentam-se no quadro infra os limiares europeus aplicáveis entre 01/01/2020 e 31/12/2021 e entre 01/01/2022 e 31/12/2023:

Limiares aplicáveis entre 01/01/2020 e 31/12/2021			
Tipos de Contratos	N.º 2 do artigo 474.º do CCP	N.º 3 do artigo 474.º do CCP - setores clássicos	N.º 4 do artigo 474.º do CCP - setores especiais
	Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1828, de 30 de outubro	Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1828, de 30 de outubro	Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1829, de 30 de outubro
Contratos de concessão de serviços públicos e obras públicas	€ 5.350.000	-	-
Contratos de empreitada de obras públicas	-	€ 5.350.000	€ 5.350.000
Contratos de fornecimento de bens, de prestação de serviços e de concursos de conceção adjudicados pelo Estado	-	€ 139.000	€ 428.000
Contratos de fornecimento de bens, de prestação de serviços e de concursos de conceção adjudicados por outras entidades adjudicantes	-	€ 214.000	
Contratos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX do CCP	-	€ 750.000	€ 1.000.000

Limiares aplicáveis entre 01/01/2022 e 31/12/2023			
Tipos de Contratos	Setores clássicos		setores especiais
	Regulamento Delegado (UE) n.º 2021/1951, de 10 de novembro	Regulamento Delegado (UE) n.º 2021/1952, de 10 de novembro	Regulamento Delegado (UE) n.º 2021/1953, de 10 de novembro
Contratos de concessão de serviços públicos e obras públicas	€ 5.382.000	-	-
Contratos de empreitada de obras públicas	-	€ 5.382.000	€ 5.382.000
Contratos de fornecimento de bens, de prestação de serviços e de concursos de conceção adjudicados pelo Estado	-	€ 140.000	€ 431.000
Contratos de fornecimento de bens, de prestação de serviços e de concursos de conceção adjudicados por outras entidades adjudicantes	-	€ 215.000	
Contratos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX do CCP	-	€ 750.000	€ 1.000.000

Para efeitos de determinação do valor do contrato, as entidades adjudicantes devem ainda ter em consideração o seguinte:

- **Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos («fracionamento de contratos») – artigo 22.º do CCP**

De acordo com o disposto no n.º 1 do artigo 22.º do CCP, 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:

- ✓ O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos ocorra em simultâneo (al. a)); e
- ✓ 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 (al. b)).

Este regime visa evitar situações em que a entidade adjudicante, adotando diferentes procedimentos concorrentialmente limitados, com ou sem o objetivo de fraude à lei, não adota o tipo de procedimento contratual a que, tivesse contratado conjuntamente, através de um único procedimento, se encontrava, por via dos artigos 19.º a 21.º do CCP, legalmente obrigada.

Assim e a título de exemplo, caso, por incorreta ou deficiente previsão das necessidades aquisitivas, determinada entidade adjudicante tenha celebrado, no ano anterior, um contrato constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas àquelas que agora (por naquele não contempladas) pretende contratar, deverá a mesma apurar o resultado da soma do preço do contrato antecedente com o preço base do procedimento a lançar e, em função deste, bem como em função dos limiares previstos nos artigos 19.º

a 21.º do CCP, determinar qual o tipo de procedimento pré-contratual que deverá adotar para celebrar o novo contrato. Tal poderá importar que, tratando-se da aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços, cujo contrato antecedente tenha sido celebrado, na sequência de ajuste direto, pelo preço contratual de € 15.000, a entidade adjudicante se encontre legalmente obrigada, com vista à aquisição de prestações do mesmo tipo ou idênticas com o preço base de € 7.500, a recorrer, no mínimo, a um procedimento pré-contratual de consulta prévia.

Neste sentido, tendo em vista evitar situações de violação do artigo 22.º, n.º 1, do CCP, os Beneficiários deverão, sempre que possível, prever, a longo prazo, as respetivas necessidades aquisitivas, adotando, desde logo, o tipo de procedimento pré-contratual que, juridicamente, em face do valor em causa, se afigure admissível.

A aferição da presença de “*prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato*” poderá ser efetuada, nomeadamente (ainda que a título indiciário) com recurso à:

- ✓ classificação da despesa, nos termos do Anexo II ao Decreto-Lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro (sempre que se tratem de entidades sujeitas ao respetivo âmbito de aplicação, existindo fracionamento quando a despesa seja objeto da mesma classificação);
- ✓ classificação dos objetos contratuais através dos CPV previstos no Regulamento (CE) 213/2008, da Comissão, de 28 de novembro de 2007 (existindo fracionamento sempre que os CPV em causa, ainda que distintos, possuam os primeiros 6 números iguais);
- ✓ comparação das obrigações contratuais/interconexão funcional (existindo fracionamento sempre que as prestações sejam iguais ou semelhantes, entendendo-se como tal o facto de serem funcionalmente aptas a suprir as mesmas necessidades aquisitivas);
- ✓ interconexão económica das prestações em causa (existindo fracionamento sempre que as prestações sejam aptas, em abstrato, a despoletar interesse junto do mesmo universo de operadores económicos/segmento de mercado).

20

A verificação do cumprimento dos limites previstos no n.º 1 do artigo 22.º do CCP deve ser aferida em sede de decisão de contratar e de decisão de escolha do procedimento pré-contratual que se pretende adotar, havendo que tomar em consideração quer o histórico contratual existente no ano anterior, quer, se existentes, os preços base de eventuais procedimentos a adotar em simultâneo.

Por conseguinte, pretendendo-se tomar, por exemplo, a decisão de contratar em 01/06/2022, haverá que atender aos preços contratuais dos contratos celebrados no ano anterior (i.e, de 01/06/2021 até 01/06/2022) e aos preços base dos eventuais procedimentos a lançar em simultâneo, dotados de prestações do mesmo tipo daquelas que se pretendem adquirir, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, somar o preço base do procedimento pré-contratual a adotar e, em função do respetivo resultado, determinar o tipo de procedimento legalmente admissível.

Para este efeito, relevam todos os procedimentos adotados/contratos celebrados ao abrigo do critério do valor (artigos 19.º a 21.º do CCP), incluindo os ajustes diretos regime simplificado (artigo 128.º do CCP), mas não relevam os contratos celebrados durante o período temporal em que a entidade não qualifique enquanto «adjudicante».

A AG disponibiliza, no Anexo IV ao presente Guia, um mapa de controlo do cumprimento do n.º 1 do artigo 22.º do CCP, o qual poderá ser utilizado pelos Beneficiários (sem caráter obrigatório ou vinculativo) para aferirem, em momento prévio ao da decisão de contratar, que o tipo de procedimento pré-contratual pretendido adotar se mostra legalmente admissível.

Tais limitações, no entanto, nos termos do n.º 2 do artigo 22.º do CCP, não se aplicam a procedimentos para a formação de contratos cujo valor seja inferior a € 80.000, no caso de bens e serviços, ou a € 1.000.000, no

caso de empreitadas de obras públicas e desde que o valor do conjunto dos procedimentos não exceda 20% do somatório calculado nos termos do n.º 1 do mesmo artigo.

Neste sentido, se, a título uma vez mais exemplificativo, determinada entidade adjudicante pretender adquirir serviços no montante de € 10.000, cujo histórico (apurado nos termos do n.º 1 do artigo 22.º do CCP) ascenda a € 50.000 (que conduziria, no mínimo e pela regra geral, à adoção de uma consulta prévia), poderá fazê-lo atendendo, unicamente, ao valor do contrato pretendido celebrar, através de um ajuste direto.

#### 4.2.2. Critérios materiais

Um outro método de escolha do procedimento é a verificação de um dos critérios materiais tipificados nos artigos 24.º a 30.º-A do CCP, que permitem, sem prejuízo das exceções expressamente previstas, a celebração de contratos de qualquer valor (artigo 23.º).

Para que seja possível utilizar este critério, o órgão competente para a decisão de contratar tem a necessidade de fundamentar de forma clara e objetiva que a situação em concreto reúne todos os pressupostos previstos em alguma das alíneas dos artigos 24.º a 27.º do CCP.

O recurso aos critérios materiais é excecional, encontrando-se a sua legalidade total e diretamente dependente da verificação dos diferentes requisitos legalmente previstos, motivo pelo qual existindo dúvidas quanto à sua verificação deverão os Beneficiários optar pelo critério do valor.



A título exemplificativo, identificam-se seguidamente as situações que, mais frequentemente, reunidos todos os pressupostos legalmente aplicáveis, podem ser suscetíveis de configurarem critério material para escolha do procedimento pré-contratual a adotar:

- ✓ Quando, em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso (artigo 24.º, n.º 1, al. a));
- ✓ Quando, em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele concurso (artigo 24.º, n.º 1, al. b));
- ✓ Quando, na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante (artigo 24.º, n.º 1, al. c));
- ✓ Quando as prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões (artigo 24.º, n.º 1, al. e)):
  - O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico;
  - Não exista concorrência por motivos técnicos;
  - Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual;
- ✓ Quando se trate de adquirir bens cotados e adquiridos num mercado de matérias-primas (artigo 26.º, n.º 1, al. c));

- ✓ Quando se trate de locar ou adquirir bens ou adquirir serviços ao abrigo de um acordo-quadro celebrado nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 252.º (artigos 26.º, n.º 1, al. e), e 27.º, n.º 1, al. h)).

A utilização de um critério material implica, necessariamente, a adoção de um procedimento pré-contratual de ajuste direto regime geral.

Neste sentido, independentemente do valor do contrato a celebrar, devem ser observadas as formalidades previstas nos artigos 112.º a 127.º do CCP, bem como nos demais preceitos aplicáveis.



### 4.2.3. Outras regras

#### 4.2.3.1. Tipo de contrato

O artigo 31.º do CCP estabelece o regime de escolha do procedimento em função do tipo de contrato (concessão de obras públicas, de serviços públicos e contrato de sociedade).

#### 4.2.3.2. Contratos mistos

Contratos mistos são aqueles cujo objeto abrange duas ou mais prestações de tipo diferente (por exemplo: um contrato que abranja, simultaneamente, o fornecimento de bens móveis e a prestação de serviços).

Nos termos do n.º 1 do artigo 32.º do CCP, só é permitida a celebração de contratos mistos quando as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem, técnica ou funcionalmente, incidíveis ou, não o sendo, se a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante.

Sempre que o objeto do contrato misto abranja simultaneamente prestações típicas de mais do que um tipo de contrato (v.g. aquisição de bens e aquisição de serviços ou aquisição de bens e empreitada de obras públicas), aplica-se, em matéria de escolha do tipo de procedimento, o regime previsto para o tipo contratual que caracteriza o objeto principal, atendendo, designadamente, ao valor estimado do contrato ou às suas prestações essenciais (n.ºs 2 e 3 do artigo 32.º do CCP).

Quando o contrato for composto por prestações típicas pertencentes a uma ou mais prestações abrangidas e a uma ou mais prestações não abrangidas pela Parte II do CCP, aplica-se a todo o contrato o regime correspondente da referida Parte II, relevando para o efeito o valor total do contrato (n.º 4 do artigo 32.º do CCP).

Neste sentido, especificamente quanto à temática dos serviços de formação, pretendendo-se celebrar um contrato tendente, por exemplo, à prestação de serviços de monitoria (abrangidos pelo Anexo IX e, consequentemente, pelo artigo 6.º-A do CCP), no qual se estabeleçam, simultaneamente, obrigações a cargo do prestador de serviços para assistência informática ou serviços contabilidade (estes últimos não reconduzíveis ao mencionado Anexo), deverá o Beneficiário, em cumprimento do n.º 4 do artigo 32.º, adotar o tipo de procedimento pré-contratual permitido pelo valor do contrato em causa (com as limitações decorrentes do artigo 22.º), em estrita observância das disposições aplicáveis constantes da Parte II do CCP.

A formação do contrato misto está sujeita ao cumprimento dos trâmites procedimentais e outros requisitos legais específicos, devidamente conjugados, aplicáveis aos vários tipos contratuais abrangidos pelo contrato (n.º 6 do artigo 32.º do CCP).

#### **4.2.3.3 Atividade da entidade adjudicante – setores especiais**

O artigo 33.º do CCP identifica a metodologia de escolha do procedimento adequado tendo em conta a atividade da entidade adjudicante.

Este normativo comina que, sem prejuízo da escolha do procedimento do ajuste direto tendo em conta os critérios materiais previstos nos artigos 24.º a 27.º, para a formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 7º do CCP, estas entidades devem adotar, em alternativa, o concurso público, o concurso limitado por prévia qualificação, o procedimento de negociação, o diálogo concorrencial, ou ainda, se cumpridos os pressupostos previstos no artigo 30.º-A, a parceria para a inovação.

#### **4.3 Adjudicação por lotes – artigo 46.º-A do CCP**

O atual CCP admite e incentiva que, em determinadas situações, as entidades adjudicantes prevejam, nas peças do procedimento, a adjudicação por lotes, com vista a promover a participação das pequenas e médias empresas, dado que a divisão dos contratos mais avultados em lotes irá permitir a empresas, que à partida não teriam uma situação financeira nem uma estrutura organizacional adequadas para a execução da totalidade do contrato, candidatarem-se/concorrem à execução de partes do contrato ou de contratos com objeto mais restrito.

Nesse sentido, o CCP prevê, como regra, a divisão da adjudicação por lotes sempre que, no caso de empreitadas de obras públicas, o contrato a celebrar seja de valor superior a € 500.000,00 e, no caso de aquisições ou locação de bens e aquisições de serviços, o contrato a celebrar seja de valor superior a € 135.000,00.

Admite-se, porém, que, mesmo nas situações em que os contratos a celebrar sejam de valor superior aos indicados, as entidades adjudicantes optem pela não divisão da adjudicação por lotes, caso em que recairá sobre as mesmas uma obrigação de fundamentação (n.º 2 do artigo 46.º-A) que, a título exemplificativo, poderá ter que ver com os seguintes cenários:

- a) quando as prestações a abranger pelo respetivo objeto forem, técnica ou funcionalmente, incindíveis ou, não o sendo, a sua separação pode causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante (al. a));
- b) quando, por motivos de urgência ou por imperativos técnicos ou funcionais, a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante (al. b)).

Adicionalmente, a entidade adjudicante pode limitar o número máximo de lotes que podem ser adjudicados a cada concorrente, devendo indicar essas limitações no convite ou no programa do procedimento, bem como os critérios objetivos e não discriminatórios em que se baseie a escolha dos lotes a adjudicar a cada concorrente nos casos em que a aplicação do critério de adjudicação resulte na atribuição, ao mesmo concorrente, de um número de lotes superior ao máximo fixado (n.º 4 do artigo 46.º-A do CCP).

Admite-se, por último, a possibilidade de a entidade adjudicante celebrar contratos que combinem vários ou a totalidade dos lotes, desde que essa possibilidade seja expressamente incluída no convite ou no programa do procedimento, caso em que devem ser previamente estabelecidos e indicados os critérios que fundamentam as várias hipóteses de combinação previstas.



## 5. TRAMITAÇÃO PROCEDIMENTAL

Neste ponto apresenta-se apenas a tramitação procedimental associada aos tipos de procedimentos para a formação de contratos mais utilizados – ajuste direto (simplificado e regime geral), consulta prévia, concurso público e concurso limitado por prévia qualificação.

### 5.1. Ajuste direto simplificado (artigos 128.º a 129.º do CCP)

São condições obrigatórias do ajuste direto simplificado:

- Aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços – preço contratual inferior ou igual a € 5.000,00;
- Empreitadas de obras públicas – preço contratual inferior ou igual a € 10.000,00;
- Prazo de vigência até 3 anos a contar da decisão de adjudicação, não podendo ser prorrogado, sem prejuízo da existência de obrigações acessórias que tenham sido estabelecidas inequivocamente em favor da entidade adjudicante, tais como as de sigilo ou de garantia dos bens ou serviços adquiridos;
- Adjudicação direta sobre fatura ou documento equivalente, feita pelo órgão competente para a decisão de contratar;
- O preço contratual não é passível de ser revisto;
- Dispensa de tramitação eletrónica.

25

Este procedimento dispensa a existência de quaisquer outras formalidades previstas no CCP, incluindo as relativas à celebração do contrato, à publicitação prevista no artigo 465.º e à designação do gestor do contrato previsto no artigo 290.º-A, assim como do regime de faturação eletrónica (n.º 3 do artigo 128.º).

### 5.2 Ajuste direto - regime geral (artigos 112.º a 127.º do CCP)

São condições obrigatórias do ajuste direto regime geral:

- Aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços – valor do contrato inferior a € 20.000 (alínea d) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP);
- Empreitadas e obras públicas – valor do contrato inferior a € 30.000 (alínea d) do artigo 19.º do CCP);
- Sem limite de valor se o procedimento for escolhido com base em critério material;
- Dispensa de tramitação eletrónica.

Apresenta-se na tabela infra a tramitação deste procedimento:

Fases	Base legal (CCP)
1. Decisão de contratar	n.º 1 do artigo 36.º
2. Decisão de escolha do procedimento	artigo 38.º
3. Aprovação das peças do procedimento	n.º 2 do artigo 40.º
4. Envio do convite	n.º 4 do artigo 115.º
5. Esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento (fase eventual)	artigos 50.º, 64.º e 116.º
6. Apresentação da proposta	artigos 62.º e 62.º-A
7. Análise da proposta	artigos 70.º e 146.º
8. Decisão de adjudicação e notificação	artigos 73.º, 76.º e 125.º

Fases	Base legal (CCP)
9. Habilitação	artigos 81.º a 87.º-A
10. Prestação da caução (fase eventual)	artigos 88.º a 91.º
11. Celebração do contrato	artigos 94.º a 106.º
12. Publicitação e eficácia do contrato	artigo 127.º

Pese embora não seja obrigatória a utilização de plataforma eletrónica na tramitação do procedimento de ajuste direto, nos termos do n.º 4 do artigo 115.º do CCP, o convite e a proposta devem ser enviados através de meios eletrónicos de transmissão de dados (v.g. fax ou correio eletrónico).

### 5.3 Consulta Prévia (artigos 112.º a 127.º do CCP)

São condições obrigatórias da consulta prévia:

- Aquisição ou locação de bens móveis e aquisição de serviços - valor inferior a € 75.000 se o procedimento for escolhido em função do valor do contrato de (alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP);
- Empreitada de obras públicas - valor inferior a € 150.000 se o procedimento for escolhido em função do valor do contrato de (alínea c) do artigo 19.º do CCP);
- Convite a, pelo menos, três operadores económicos;
- Dispensa de tramitação eletrónica.

Num procedimento de consulta prévia, a entidade adjudicante pode negociar com os operadores económicos convidados os aspetos da execução do contrato a celebrar, desde que tal possibilidade conste expressamente do convite (alínea a) do n.º 2 do artigo 115.º do CCP).

26

Fases	Base legal (CCP)
1. Decisão de contratar	n.º 1 do artigo 36.º
2. Decisão de escolha do procedimento	artigo 38.º
3. Aprovação das peças do procedimento	n.º 2 do artigo 40.º
4. Designação do júri	artigo 67.º
5. Envio do convite	n.º 4 do artigo 115.º
6. Esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento (fase eventual)	artigos 50.º, 64.º e 116.º
7. Apresentação das propostas	artigos 62.º e 62.º-A
8. Negociações (fase eventual)	artigos 118.º a 121.º
9. Análise e avaliação das propostas e esclarecimentos sobre as mesmas	artigos 70.º, 72.º e 146.º
10. Relatório preliminar (fase eventual)	artigo 122.º
11. Audiência prévia (fase eventual)	artigo 123.º
12. Relatório final (fase eventual)	artigo 124.º
13. Decisão de adjudicação e notificação	artigos 73.º, 76.º a 77.º e 125.º
14. Habilitação	artigos 81.º a 87.º-A
15. Prestação da caução (fase eventual)	artigos 88.º a 91.º
16. Celebração do contrato	artigos 94.º a 106.º
17. Publicitação e eficácia do contrato	artigo 127.º

## 5.4 Regras comuns ao ajuste direto e à consulta prévia

### 5.4.1 Escolha dos operadores económicos convidados para apresentar proposta (artigo 113.º do CCP)

O n.º 2 do artigo 113.º do CCP estabelece limites máximos a partir dos quais determinados operadores económicos deixam de poder ser convidados para apresentar propostas em ajustes diretos ou consultas prévias tendo em conta o seu histórico contratual com a entidade adjudicante.

Assim:

- ✓ No caso do “ajuste direto”: se determinado operador económico tiver sido cocontratante num ou em vários contratos celebrados com a mesma entidade adjudicante, no ano económico em curso e nos dois anos anteriores à data da decisão de contratar do procedimento pré-contratual que se pretende lançar, na sequência de ajustes diretos adotados ao abrigo do critério do valor (artigos 19.º, al. d), e 20.º, n.º 1, al. d)), fica o mesmo impedido de ser convidado para um novo ajuste direto (igualmente adotado em função do critério do valor) quando o resultado da soma dos preços atribuídos aos referidos contratos antecedentes tiver atingido ou ultrapassado o limite de € 20.000, no caso de locação ou aquisição de bens e aquisição de serviços, ou de € 30.000, no caso de empreitadas de obras públicas;
- ✓ No caso da “consulta prévia”: se determinado operador económico tiver sido cocontratante num ou em vários contratos celebrados com a mesma entidade adjudicante, no ano económico em curso e nos dois anos anteriores à data da decisão de contratar do procedimento pré-contratual que se pretende lançar, na sequência de consultas prévias adotadas ao abrigo do critério do valor (artigos 19.º, al. c), e 20.º, n.º 1, al. c)), fica o mesmo impedido de ser convidado para uma nova consulta prévia (igualmente adotada em função do critério do valor) quando o resultado da soma dos preços atribuídos aos referidos contratos antecedentes tiver atingido ou ultrapassado o limite de € 150.000, no caso de empreitadas de obras públicas, ou de € 75.000, no caso de locação ou aquisição de bens e aquisição de serviços.

27

Neste sentido, importa ressaltar, para efeitos de aplicação desta regra, que:

- ✓ Não têm relevância as adjudicações decorrentes dos ajustes diretos ou das consultas prévias que tiverem sido adotados ao abrigo de critérios materiais, previstos nos artigos 24.º a 27.º do CCP;
- ✓ Relevam todos os procedimentos pré-contratuais de ajuste direto, sejam de regime geral, sejam de regime simplificado;
- ✓ A contabilização é feita apenas em função da identidade do operador económico e não em função das prestações a contratar;
- ✓ Não deve ser efetuada a contabilização conjunta dos procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia, uma vez que se tratam de procedimentos autónomos e com limiares diferentes. Assim, pode suceder que um operador económico já não possa ser convidado para um ajuste direto, por ter atingido os respetivos limites, mas possa ainda sê-lo para uma consulta prévia, bem como que já não possa ser convidado para uma consulta prévia, mas possa ainda sê-lo para um ajuste direto;
- ✓ Não deve ser considerado o preço base do procedimento pré-contratual a adotar.

A AG disponibiliza, no Anexo V ao presente Guia, um mapa de controlo do cumprimento do n.º 2 do artigo 113.º do CCP, o qual poderá ser utilizado pelos Beneficiários (sem carácter obrigatório ou vinculativo) para aferir, aquando da escolha dos operadores económicos a convidar, se estes se encontram ou não numa situação de impedimento.

Adicionalmente, anota-se que não podem também ser convidados a apresentar proposta os operadores económicos:

- ✓ que tenham executado obras, fornecido bens móveis ou prestado serviços à entidade adjudicante, a título gratuito, no ano económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores (com exceção das liberalidades efetuadas ao abrigo do Estatuto do Mecenato - n.º 5 do artigo 113.º);
- ✓ especialmente relacionados com os operadores impedidos nos termos dos n.ºs 2 e 5 do artigo 113.º do CCP, considerando-se como tais, nomeadamente, aqueles 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 (n.º 6 do artigo 113.º).

Para efeitos do n.º 6 do artigo 113.º do CCP, a AG recomenda que os Beneficiários, em momento prévio ao da escolha dos operadores económicos a convidar, solicite a estes (designadamente, em sede de consulta preliminar ao mercado <sup>4</sup>) os respetivos Registos Centrais de Beneficiários Efetivos, a partir dos quais poderá ser tentativamente aferido o cumprimento, relativamente a cada eventual relação especial existente, dos n.ºs 2 e 5 do referido preceito.

#### **5.4.2 Publicitação do contrato no Portal dos Contratos Públicos (artigo 128.º do CCP)**

Nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP, a celebração de contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto regime geral (independente do critério subjacente à escolha do tipo de procedimento pré-contratual adotado – critério do valor ou critérios materiais) deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no Portal dos Contratos Públicos, em conformidade com o modelo constante da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro <sup>5</sup>.

28

A referida publicitação (que deve ser efetuada no prazo máximo de 20 dias contados da data da celebração dos contratos) é, de acordo com o disposto no n.º 3 do artigo 127.º do CCP, condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.

#### **5.5 Concurso público**

São condições obrigatórias do concurso público:

- Publicitação de anúncio de concurso no Diário da República; e/ou
- Publicitação de anúncio de concurso no Jornal Oficial da União Europeia.

Pode adotar-se o procedimento de concurso público sempre que a entidade adjudicante assim o entender. No entanto, quando o valor do contrato a celebrar for superior aos limiares europeus ou sempre que, assim não sendo, a aplicação do n.º 1 do artigo 22.º do CCP o determine, o anúncio deve ser, obrigatoriamente, publicado no Diário da República e no Jornal Oficial da União Europeia.

Neste procedimento não existe uma fase de avaliação da capacidade técnica e/ou financeira dos concorrentes, isto é, não existe nenhuma fase prévia de qualificação dos concorrentes.

Sem prejuízo das exceções legalmente previstas, apresenta-se na tabela infra a tramitação deste procedimento:

<sup>4</sup> Cf. artigo 35.º-A do CCP.

<sup>5</sup> Na redação conferida pela Declaração de Retificação n.º 14/2018, de 29 de março, e alterada pela Portaria n.º 284/2019, de 2 de setembro.

Fases	Base legal (CCP)
1. Decisão de contratar	artigo 36.º
2. Decisão de escolha do procedimento	artigo 38.º
3. Aprovação das peças do procedimento	artigo 40.º, n.º 2 do
4. Designação do júri	artigo 67.º
5. Anúncios	artigos 130.º e 131.º
6. Disponibilização eletrónica das peças do procedimento	artigo 133.º
7. Esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento (fase eventual)	artigos 50.º e 64.º
8. Apresentação das propostas	artigos 62.º, 62.º-A e 135.º a 137.º
9. Lista dos concorrentes e consulta das propostas apresentadas	artigo 138.º
10. Análise e avaliação das propostas e esclarecimentos sobre as mesmas	artigos 57.º, 70.º, 72.º e 139.º
11. Leilão eletrónico (fase eventual)	artigos 140.º a 145.º
12. Relatório preliminar (fase eventual)	artigo 146.º
13. Audiência prévia (fase eventual)	artigo 147.º
14. Relatório final (fase eventual)	artigo 148.º
15. Negociações (fase eventual)	artigos 149.º a 154.º
16. Decisão de adjudicação e notificação	artigos 73.º e, 76.º a 78.º-A
17. Habilitação	artigos 81.º a 87.º-A
18. Prestação da caução (fase eventual)	artigos 88.º a 91.º
19. Celebração do contrato	artigos 94.º a 106.º
20. Anúncio de adjudicação (fase eventual)	artigo 78.º-A
21. Publicitação do contrato	artigo 465.º

## 5.6 Concurso público urgente

Em caso de urgência na celebração de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente, ou de contratos de empreitada, pode adotar-se o procedimento de concurso público urgente, desde que verificadas as seguintes condições obrigatórias:

- Valor do contrato:
  - ✓ Locação ou aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços:
    - De 01/01/2020 a 31/12/2021:
      - ✓ Entidade adjudicante «Estado» - € 139.000;
      - ✓ Entidade adjudicante que não o «Estado» - € 214.000;
    - De 01/01/2022 a 31/12/2023:
      - ✓ Entidade adjudicante «Estado» - € 140.000;
      - ✓ Entidade adjudicante que não o «Estado» - € 215.000;
  - ✓ Empreitadas de obras públicas inferior a € 300.000;
- Critério de adjudicação: critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante na modalidade de monofator.

Ao concurso público urgente são aplicáveis as regras do concurso público, com exceção das que dizem respeito a (artigo 156.º do CCP):

- Esclarecimentos, retificação e alteração das peças procedimentais (artigo 50.º do CCP);
- Prorrogação do prazo fixado para apresentação das propostas (artigo 64.º do CCP);
- Júri do concurso (artigos 67.º a 69.º do CCP);
- Esclarecimentos e suprimento de propostas (artigo 72.º do CCP);

- Caução (artigos 88.º a 91.º do CCP);
- Lista dos concorrentes e consulta das propostas apresentadas (artigo 138.º do CCP);
- Preparação da adjudicação: Relatório preliminar, audiência prévia e relatório final (artigos 146.º a 148.º do CCP);
- Fase de negociação das propostas (artigos 149.º a 154.º do CCP).

Destacam-se ainda as seguintes especificidades do concurso público urgente:

- É publicitado no Diário da República através de anúncio, aplicando-se o disposto no artigo 133.º quanto à disponibilização eletrónica do Programa do Concurso e do Caderno de Encargos (artigo 157.º do CCP);
- O prazo mínimo para a apresentação das propostas é de 24 horas, no caso de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, e de 72 horas, no caso de empreitada de obras públicas, desde que o prazo decorra integralmente em dias úteis (artigo 158.º do CCP);
- O prazo da obrigação de manutenção das propostas é de 10 dias, não havendo lugar a qualquer prorrogação (artigo 159.º do CCP);
- Da decisão de adjudicação devem constar os motivos da exclusão de propostas enumerados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 146.º (n.º 1 do artigo 160.º);
- O adjudicatário deve apresentar os documentos de habilitação exigidos no prazo de 2 dias a contar da data da notificação da adjudicação, sem prejuízo do Programa do Concurso poder fixar um prazo inferior (artigo 161.º do CCP).

### 5.7 Concurso limitado por prévia qualificação

30

Este procedimento pode ser adotado sempre que a entidade adjudicante entenda necessário avaliar a capacidade técnica e/ou financeira dos operadores económicos.

O concurso limitado por prévia qualificação rege-se pelas disposições que regulam o concurso público, com as necessárias adaptações (não sendo aplicável o disposto nos artigos 149.º a 161.º do CCP).

Este procedimento integra duas fases: apresentação de candidaturas e qualificação dos candidatos (artigos 167.º a 188.º do CCP) e apresentação e análise e propostas e adjudicação (artigos 189.º a 192.º do CCP).

Na tabela infra apresenta-se a tramitação deste procedimento:

Fase de apresentação de candidaturas e qualificação dos candidatos	Base legal (CCP)
1. Decisão de contratar	artigo 36.º
2. Decisão de escolha do procedimento	artigo 38.º
3. Aprovação das peças do procedimento	artigo 40.º, n.º 2 do
4. Designação do júri	artigo 67.º
5. Anúncios	artigos 130.º, 131.º e 167.º
6. Disponibilização eletrónica das peças do procedimento	artigo 133.º
7. Esclarecimentos, retificação e alteração das peças do procedimento (fase eventual)	artigos 50.º, 64.º e 166.º
8. Apresentação das candidaturas	artigo 170.º
9. Lista dos candidatos e consulta das candidaturas apresentadas	artigo 177.º
10. Análise das candidaturas	artigo 178.º
11. Relatório preliminar da fase de qualificação (fase eventual)	artigo 184.º
12. Audiência prévia (fase eventual)	artigo 185.º
13. Relatório final da fase de qualificação (fase eventual)	artigo 186.º
14. Decisão de qualificação e notificação	artigos 187.º e 188.º

<b>Fase de apresentação de propostas e adjudicação</b>	<b>Base legal (CCP)</b>
15. Convite dos candidatos qualificados a apresentar proposta	artigo 189.º
16. Apresentação de propostas	artigos 62.º a 62.º-A e 135.º a 137.º
17. Lista de concorrentes e consulta das propostas apresentadas	artigo 138.º
18. Análise e avaliação das propostas e esclarecimentos sobre as mesmas	artigos 70.º, 72.º e 139.º
19. Leilão eletrónico (fase eventual)	artigos 140.º a 145.º
20. Relatório preliminar (fase eventual)	artigo 146.º
21. Audiência prévia (fase eventual)	artigo 147.º
22. Relatório final (fase eventual)	artigo 148.º
23. Decisão de adjudicação e notificação	artigos 73.º e 76.º a 78.º-A
24. Habilitação	artigos 81.º a 87.º-A
25. Prestação da caução (fase eventual)	artigos 88.º a 91.º
26. Celebração do contrato	artigos 94.º a 106.º
27. Anúncio de adjudicação (fase eventual)	artigo 78.º-A
28. Publicitação do contrato	artigo 465.º

## 6. FIGURAS ESPECIAIS

### 6.1 Agrupamento de entidades adjudicantes (artigo 39.º do CCP)

O CCP prevê expressamente a possibilidade de as entidades adjudicantes se agruparem com vista à:

- Formação de contratos cuja execução seja do interesse de todas;
- Formação de um acordo-quadro de que todas possam beneficiar;
- Gestão conjunta de sistemas de aquisição dinâmicos;
- Aquisição conjunta utilizando catálogos eletrónicos.

Quando se agruparem para um destes efeitos, as entidades adjudicantes devem designar qual delas constitui o representante do agrupamento que terá competência para conduzir o procedimento de formação do contrato ou do acordo-quadro a celebrar.

No entanto, as seguintes decisões devem ser sempre tomadas conjuntamente pelos órgãos competentes de todas as entidades que integram o agrupamento:

- A decisão de contratar;
- A decisão de escolha do procedimento;
- A decisão de aprovação das peças do procedimento;
- A designação do júri;
- A decisão de qualificação dos candidatos (quando o procedimento pré-contratual escolhido for o de concurso limitado por prévia qualificação);
- A decisão de adjudicação;
- Restantes atos cuja competência esteja atribuída ao órgão com competência para a decisão de contratar.

O facto de as entidades adjudicantes se agruparem reflete-se, necessariamente, nas regras aplicáveis à escolha do procedimento. Assim:

- Sempre que o procedimento pré-contratual deva ser adotado em função do critério do valor, dever-se-á atender ao valor do conjunto das necessidades das diversas entidades adjudicantes agrupadas;
- Só pode ser adotado um procedimento em função de um dos critérios materiais previstos nos artigos 23.º a 33.º do CCP, quando tal critério se verifique relativamente a todas as entidades agrupadas.

### 6.2. Acordos quadro (artigos 251.º a 259.º do CCP)

É um contrato celebrado entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respetivos termos – artigo 251.º do CCP.

- ✓ A adoção de procedimentos pré-contratuais tendentes à celebração de acordos quadro encontra-se sujeita às regras gerais de escolha do tipo de procedimento.
- ✓ A adoção de procedimentos pré-contratuais de ajuste direto por critérios materiais ao abrigo de acordo quadro permite a celebração de contratos de qualquer valor.





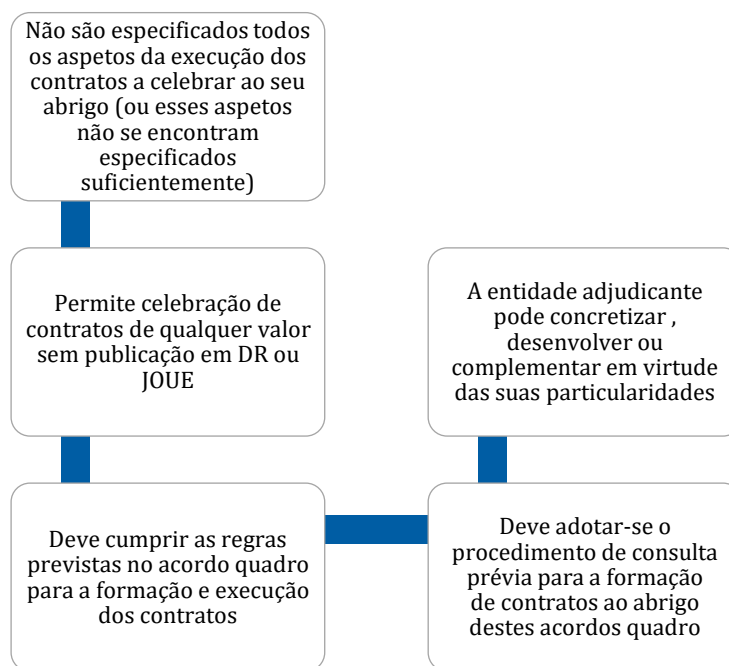
O CCP prevê duas modalidades de acordo quadro:

- Com uma ou várias entidades (alínea a) do n.º 1 do artigo 252.º) – nos casos em que no acordo quadro estejam suficientemente especificados todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo.

Para a celebração de contratos ao abrigo desta modalidade de acordos quadro deve adotar-se o ajuste direto<sup>6</sup>, independentemente do valor do contrato a celebrar – o que configura um critério material, nos termos previstos na alínea c) do n.º 1 do artigo 25.º, na alínea e) do n.º 2 do artigo 26.º e na alínea h) do n.º 1 do artigo 27.º, todos do CCP (n.º 1 do artigo 258.º).

Quando exista mais do que um cocontratante no acordo quadro, o adjudicatário é selecionado de acordo com os critérios objetivos estabelecidos no caderno de encargos do acordo-quadro, não havendo reabertura da concorrência (n.º 2 do artigo 258.º).

O conteúdo dos contratos a celebrar ao abrigo desta modalidade de acordos quadro deve corresponder às condições contratuais estabelecidas no acordo quadro, não sendo necessária a elaboração de um caderno de encargos (n.º 3 do artigo 258.º). No entanto, a entidade adjudicante pode solicitar ao adjudicatário (cocontratante do acordo quadro) que pormenorize aspetos constantes da sua proposta (n.º 4 do artigo 258.º).



- Com várias entidades (alínea b) do n.º 1 do artigo 252.º) – nos casos em que no acordo quadro não estejam totalmente contemplados ou não estejam suficientemente especificados os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo.

<sup>6</sup> Incluindo a publicação da adjudicação no Portal dos Contratos Públicos.

Para a celebração de contratos ao abrigo desta modalidade de acordos-quadro a entidade adjudicante deve adotar o procedimento de consulta prévia e dirigir a todos os adjudicatários do acordo quadro um convite à apresentação de propostas (n.º 1 e n.º 4 do artigo 259.º), não se aplicando, assim, o limite previsto no artigo 114.º do CCP.

Nos termos previstos no n.º 5 do artigo 259.º do CCP, para a celebração de contratos ao abrigo desta modalidade de acordo quadro não é necessária a elaboração de um caderno de encargos, desde que o convite indique:

- ✓ O prazo e o modo de apresentação das propostas;
- ✓ Os termos ou os aspetos referidos no n.º 4 do artigo 259.º;
- ✓ O critério de adjudicação de acordo com as regras definidas para o efeito no caderno de encargos de formação do acordo quadro.

Sempre que o critério de adjudicação adotado, em função do disposto no caderno de encargos do acordo quadro, seja o da proposta economicamente mais vantajosa, na modalidade prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º (multifator) é aplicável o regime previsto no artigo 139.º do CCP, ou seja, para efeitos de avaliação das propostas são aplicadas as regras previstas para o Concurso Público (n.º 7 do artigo 259.º).

Nos termos do artigo 255.º do CCP, salvo disposição em contrário constante do caderno de encargos relativo ao acordo quadro, as entidades adjudicantes não são obrigadas a celebrar contratos ao seu abrigo <sup>7</sup>, mas se o fizerem, o cocontratante do acordo quadro obriga-se a celebrar contratos nas condições naquele previstas, desde que requeridas pela entidade adjudicante.

34

O prazo de vigência dos acordos quadro não pode ser superior a quatro anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas. A fixação de um prazo de vigência do acordo quadro superior deverá ser fundamentada (n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 256.º do CCP).

Ressalva-se, no entanto, que, nos termos do artigo 48.º do CCP, o prazo de vigência dos contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços (incluindo os celebrados ao abrigo de acordos quadro) não pode ser superior a três anos, salvo se essa situação se encontrar devidamente fundamentada no caderno de encargos.

A extinção do acordo quadro não tem qualquer efeito sobre os procedimentos já iniciados ou sobre os contratos celebrados ao abrigo do mesmo.

As entidades adjudicantes abrangidas por sistemas de compra vinculada ao abrigo de um acordo-quadro, ficam excecionadas dessa vinculação, caso demonstrem que, para uma dada aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços, a utilização do acordo-quadro levaria ao pagamento de um preço, por unidade de medida, pelo menos, 10% superior ao preço demonstrado pela entidade adjudicante para objeto com as mesmas características e nível de qualidade, nos termos do previsto no artigo 256.º-A).

---

<sup>7</sup> Exemplo paradigmático da obrigação de celebração de contratos ao abrigo de acordo quadro é o do Sistema Nacional de Compras Públicas, criado pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro (que infra melhor se analisará), de cujo n.º 4 do artigo 5.º resulta uma obrigação de sujeição das entidades compradoras vinculadas à contratação centralizada de bens e serviços, sendo-lhes proibida a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta de obras, de bens móveis e de serviços abrangidos pela Portaria n.º 103/2011, de 14 de março, salvo autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada.

O artigo 257.º do CCP define as regras gerais aplicáveis à celebração de contratos ao abrigo de acordos quadro, destacando-se as seguintes:

- Da celebração de contratos ao abrigo de acordos quadro não podem resultar alterações substanciais das condições consagradas nestes últimos (n.º 2 do artigo 257.º);
- Pese embora só possam celebrar contratos ao abrigo de um acordo quadro as partes desse acordo quadro (n.º 1 do artigo 257.º), nada obsta à adesão de novas entidades adjudicantes a um acordo quadro, desde que o programa do procedimento ou o convite relativo ao procedimento que deu origem à celebração do acordo quadro tenha indicado tal possibilidade e tenha previsto, de forma suficiente, as entidades adjudicantes que poderiam aderir (n.º 4 do artigo 257.º).

### **6.3. Centrais de Compras (artigos 260.º a 266.º do CCP)**

Tanto as entidades adjudicantes do setor público administrativo tradicional como os “organismos de direito público” podem constituir centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços (n.º 1 do artigo 260.º).

A constituição, a estrutura orgânica e o funcionamento das centrais de compras regem-se por diploma próprio (n.º 3 do artigo 260.º), nomeadamente, pelo Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro, na sua redação atual.

As centrais de compras dedicam-se às seguintes atividades principais (n.º 1 do artigo 261.º):

- Adjudicação de propostas de execução de empreitadas de obras públicas, de fornecimento de bens móveis e de prestação de serviços a pedido e em representação de entidades adjudicantes;
- Locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços destinados a entidades adjudicantes nomeadamente por forma a promover o agrupamento de encomendas;
- Celebração de acordos-quadro designados contratos públicos de aprovisionamento, que tenham por objeto a posterior celebração de contratos de empreitadas de obras públicas ou de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços;
- Instituição de sistemas de aquisição dinâmicos para utilização por parte das entidades adjudicantes, pelos mesmos abrangidos;
- Instituição de catálogos eletrónicos para utilização por parte das entidades adjudicantes;
- Adjudicação de contratos públicos de prestação de atividades auxiliares de aquisição, que consistam no apoio às atividades de aquisição.

O Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, definiu os princípios orientadores do sistema nacional de compras públicas (SNCP) e procedeu à criação da Agência Nacional de Compras Públicas, EPE (ANCP), atualmente designada por ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (ESPAP)<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Cf. artigo 19.º, n.º 1, al. b), do Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

Nos termos deste diploma, o SNCP integra, além da ESPAP, as Unidades Ministeriais de Compras (UMC), as entidades compradoras vinculadas<sup>9</sup> e as entidades compradoras voluntárias<sup>10</sup>, funcionando ainda junto da ESPAP, como órgão consultivo, a Comissão Interministerial de Compras.

Sendo a segregação das funções de contratação e de compras e pagamentos um dos princípios basilares do SNCP, a contratação pelas entidades compradoras de bens móveis e serviços que façam parte da categoria de obras, bens e serviços definidos nas portarias dos membros do Governo responsável pela área das finanças<sup>11</sup> e por portarias dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e do setor (consultar as diversas portarias publicadas referentes às diferentes UMC), respetivamente, deve ser efetuada de forma centralizada pela ESPAP ou pelas UMC, nos moldes definidos no n.º 1 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

O Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, veio definir as regras concretas sobre o funcionamento do SNCP.

Nos termos do n.º 4 do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, conjugado com o n.º 1 do artigo 256.º-A do CCP, para as entidades compradoras vinculadas é obrigatória a contratação centralizada de obras, bens móveis e serviços abrangidos pelas categorias definidas nas Portarias acima referidas, sendo-lhes proibida a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta, salvo nas seguintes situações:

- mediante autorização prévia expressa do membro do Governo responsável pela área das finanças ou do conselho diretivo da ESPAP se lhe tiver sido delegada tal competência, precedida de proposta fundamentada da entidade compradora interessada;
- caso demonstrem que, para uma dada aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços, a utilização do acordo quadro levaria ao pagamento de um preço, por unidade de medida, pelo menos, 10% superior ao preço demonstrado pela entidade adjudicante para objeto com as mesmas características e nível de qualidade.

Para as entidades compradoras voluntárias, de acordo com o estipulado no n.º 2 do artigo 9.º do Regulamento n.º 330/2009, a não aquisição centralizada de bens móveis e serviços, nos termos e dentro dos limites constantes dos respetivos contratos de adesão e no que diz respeito às categorias de bens móveis e serviços objeto desses contratos, é fundamento de resolução destes últimos por parte da ESPAP.

<sup>9</sup> Serviços da administração direta do Estado e Institutos Públicos.

<sup>10</sup> Entidades da administração autónoma e do sector empresarial público, mediante celebração gratuita de contrato de adesão.

<sup>11</sup> Cf. Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto, substituída pela Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril, revista, por sua vez, pela Portaria n.º 103/2011, de 14 de março.

## 7. MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

A Lei n.º 30/2021, de 21 maio, para além de ter procedido à mais recente alteração ao CCP, consagrou, simultaneamente, um regime destinado às «Medidas Especiais de Contratação Pública».

Tal regime, de carácter facultativo, prevê a consagração de três procedimentos pré-contratuais especiais: o concurso público simplificado, o concurso limitado por prévia qualificação simplificado e a consulta prévia simplificada, cuja adoção, no entanto, se encontra condicionada à celebração de contratos cujo valor não exceda<sup>12</sup>:

### ▪ Setores clássicos:

- ✓ Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados:
  - Concessões:
    - ✓ Até 31/12/2021 – € 5.350.000
    - ✓ Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 5.382.000
  - Empreitadas de obras públicas:
    - ✓ Até 31/12/2021 – € 5.350.000
    - ✓ Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 5.382.000
  - Aquisições ou locações de bens móveis e aquisições de serviços adjudicados pela entidade adjudicante «Estado»<sup>13</sup>:
    - ✓ Até 31/12/2021 – € 139.000
    - ✓ Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 140.000
  - Aquisições ou locações de bens móveis e aquisições de serviços adjudicados por outras entidades adjudicantes que não o «Estado»:
    - ✓ Até 31/12/2021 – € 214.000
    - ✓ Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 215.000
  - Aquisições de serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao CCP - € 750.000
  
- ✓ Consulta prévia simplificada:
  - Concessões - € 750.000
  - Empreitadas de obras públicas - € 750.000
  - Aquisições ou locações de bens móveis e aquisições de serviços adjudicados pela entidade adjudicante «Estado»:
    - ✓ Até 31/12/2021 – € 139.000
    - ✓ Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 140.000

<sup>12</sup> Nos termos do disposto no artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 2014/23/EU, “De dois em dois anos, a contar de 30 de junho de 2013, a Comissão verifica se o limiar estabelecido no artigo 8.o, n.o 1, corresponde ao limiar estabelecido no Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio (a seguir designado «GPA») para as concessões de obras e, quando necessário, procede à respetiva revisão nos termos do presente artigo.”.

Por seu turno, de acordo com o disposto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/EU, “De dois em dois anos, a contar de 30 de junho de 2013, a Comissão verifica se os limiares estabelecidos no artigo 4.o, alíneas a), b) e c), correspondem aos limiares estabelecidos no Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio (a seguir designado «GPA») e, quando necessário, procede à respetiva revisão nos termos do presente artigo.”.

Por fim, nos termos do artigo 17.º, n.º 1, da Diretiva 2014/25/EU, “De dois em dois anos, a partir de 30 de junho de 2013, a Comissão verifica se os limiares estabelecidos no artigo 15.o, alíneas a) e b), correspondem aos limiares estabelecidos no Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio (a seguir designado «GPA») e, se necessário, procede à sua adaptação, nos termos do presente artigo.”.

Neste sentido, os valores indicados correspondem àqueles que se encontram previstos nos Regulamentos Delegados (UE) da Comissão n.ºs 2019/1827, 2019/1828, 2019/1829 (vigentes até 31/12/2021), 2021/1951, 2021/1952 e 2021/1953 (vigentes desde 01/01/2022 e até 31/12/2023). No entanto, a partir de 01/01/2024, tais limiares poderão vir a ser alterados.

<sup>13</sup> Cf. artigo 2.º, n.º 1, al. a), do CCP.

- Aquisições ou locações de bens móveis e aquisições de serviços adjudicados por outras entidades adjudicantes que não o «Estado»:
    - ✓ Até 31/12/2021 – € 214.000
    - ✓ Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 215.000
  - Aquisições de serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao CCP - € 750.000
- **Setores especiais:**
- ✓ Concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação simplificados:
    - Concessões:
      - ✓ Até 31/12/2021 – € 5.350.000
      - ✓ Desde 01/01/2022 – € 5.382.000
    - Empreitadas de obras públicas:
      - ✓ Até 31/12/2021 – € 5.350.000
      - ✓ Desde 01/01/2022 – € 5.382.000
    - Aquisições ou locações de bens móveis, aquisições de serviços e concursos de conceção:
      - ✓ Até 31/12/2021 – € 428.000
      - ✓ Desde 01/01/2022 – € 431.000
    - Aquisições de serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao CCP - € 1.000.000
  - ✓ Consulta prévia simplificada:
    - Concessões - € 750.000
    - Empreitadas de obras públicas - € 750.000
    - Aquisições ou locações de bens móveis, aquisições de serviços e concursos de conceção
      - ✓ Até 31/12/2021 – € 428.000
      - ✓ Desde 01/01/2022 – € 431.000
    - Aquisições de serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao CCP - € 750.000.

Para além dos referidos procedimentos pré-contratuais especiais, destaca-se ainda a possibilidade de utilização do procedimento pré-contratual de ajuste direto simplificado até ao valor de € 15.000 (cf. artigo 2.º, al. c), da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio).

### **7.1. Regime legal geral dos procedimentos pré-contratuais “simplificados”**

Aos procedimentos pré-contratuais “simplificados” previstos na Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, aplicam-se as normas especiais constantes dos respetivos artigos 9.º a 16.º, sendo supletivamente aplicáveis as disposições do CCP (artigo 9.º).

No que respeita às normas especiais, destacam-se as seguintes:

- obrigação de tramitação eletrónica dos procedimentos pré-contratuais, salvo consultas prévias simplificadas de valor inferior aos referidos na alínea c) do artigo 19.º (€ 150.000), na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º (€ 75.000), na alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º (€ 100.000) ou no n.º 4 do artigo

31.º (€ 75.000), todos do CCP, relativamente às quais se admite a manutenção da tramitação por outros meios de comunicação eletrónica de dados (v.g. correio eletrónico ou fax);

- dispensa da obrigação de fundamentação da decisão de não adjudicação por lotes a que se refere o n.º 2 do artigo 46.º-A do CCP (artigo 11.º);
- dispensa da obrigação de fundamentação da decisão de fixação do preço base a que se refere o n.º 3 do artigo 47.º do CCP (artigo 11.º);
- redução do prazo de audiência prévia na consulta prévia simplificada para 3 dias úteis (artigo 14.º);
- fixação do prazo de audiência prévia no concurso público e o concurso limitado por prévia qualificação simplificado em 5 dias úteis (artigo 14.º);
- redução do prazo de apresentação, de pronúncia dos concontratados e de decisão de impugnações administrativas para 3 dias úteis (artigo 16.º).

Adicionalmente, as medidas especiais de contratação pública vêm ainda flexibilizar o regime de impedimentos constante do artigo 55.º do CCP, admitindo-se que (artigo 13.º):

- se considere que têm a situação contributiva ou tributária regularizada os candidatos ou concorrentes que, tendo dívidas relativas a contribuições para a segurança social ou relativas a impostos, se encontrem em alguma das situações previstas no n.º 2 do artigo 208.º do Código dos Regimes Contributivos do Sistema Previdencial de Segurança Social <sup>14</sup> ou nas alíneas b) a d) do n.º 1 do artigo 177.º-A do Código de Procedimento e de Processo Tributário <sup>15</sup>, consoante o caso;
- participem no procedimento os candidatos ou concorrentes com a situação contributiva ou tributária não regularizada, desde que as dívidas relativas a contribuições para a segurança social ou relativas a impostos resultem de uma impossibilidade temporária de liquidez, comprovada por termo de revisor oficial de contas ou de contabilista certificado e desde que estas não excedam, em conjunto, € 25.000.

39

Também o regime da prestação de caução é objeto de algumas especificações, prevendo-se que, para além das situações de dispensa previstas no n.º 2 do artigo 88.º do CCP, não seja prestada caução quando o adjudicatário demonstre a impossibilidade de (n.º 1 do artigo 15.º):

- proceder ao depósito em dinheiro por falta de liquidez, comprovada por termo de revisor oficial de contas ou de contabilista certificado; e
- 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.

Em tais situações aplica-se, porém, o disposto no n.º 3 do artigo 88.º do CCP, devendo a entidade adjudicante reter 10% do montante dos pagamentos a efetuar (artigo 15.º, n.º 2).

Por último, refira-se ainda que, por força dos artigos 17.º e 19.º, a adoção de procedimentos pré-contratuais previstos nas medidas especiais de contratação pública implica a sujeição dos contratos respetivos tanto a fiscalização do Tribunal de Contas como a fiscalização de uma Comissão independente (prevista no artigo 18.º).

<sup>14</sup> Isto é, situações em que (i) o pagamento em prestações tenha sido autorizado e enquanto estiverem a ser cumpridas as condições desta autorização, designadamente o pagamento da primeira prestação e a constituição de garantias, quando aplicável, ainda que o pagamento prestacional tenha sido autorizado a terceiro ou a responsável subsidiário (alínea a)) ou (ii) o contribuinte tenha reclamado, recorrido, deduzido oposição ou impugnado judicialmente a dívida, desde que tenha sido prestada garantia idónea, ou dispensada a sua prestação, nos termos legalmente previstos (alínea b)).

<sup>15</sup> Isto é, situações em que (i) esteja autorizado ao pagamento da dívida em prestações, desde que exista garantia constituída, nos termos legais (alínea b)), (ii) se encontre pendente meio de contencioso adequado à discussão da legalidade ou exigibilidade da dívida exequenda e o processo de execução fiscal tenha garantia constituída, nos termos legais (alínea b)) e (iii) se encontre a execução fiscal suspensa, nos termos do n.º 2 do artigo 169.º do Código de Procedimento e de Processo Tributário, havendo garantia constituída, nos termos legais (alínea c)).

No que à fiscalização do Tribunal de Contas diz respeito, assumirá a mesma a natureza de fiscalização prévia quanto aos contratos de valor igual ou superior a € 750.000<sup>16</sup>, a observar nos termos gerais (n.º 1 do artigo 17.º<sup>17</sup>), ou a natureza de fiscalização concomitante quanto aos contratos de valor inferior ao referido montante, os quais deverão ser remetidos ao mencionado Tribunal no prazo de 10 dias contados da data da respetiva celebração<sup>18</sup>, constituindo tal remessa condição de eficácia do contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos (n.ºs 2 e 4 do artigo 17.º).

## 7.2. Especificidade da consulta prévia simplificada – escolha das entidades a convidar

O artigo 12.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, estabelece uma proibição semelhante ao disposto no artigo 113.º do CCP, não podendo, deste modo (n.º 1), ser convidados a apresentar propostas operadores económicos aos 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:

- empreitadas de obras públicas e concessões de serviços públicos e de obras públicas - igual ou superior a € 750.000;
- aquisições ou locações de bens móveis, aquisições de serviços e concursos de conceção:
  - ✓ setores clássicos:
    - entidade adjudicante «Estado»:
      - ✓ Até 31/12/2021 – € 139.000
      - ✓ Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 140.000
    - entidades adjudicantes que não o «Estado»:
      - ✓ Até 31/12/2021 – € 214.000
      - ✓ Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 215.000
  - ✓ setores especiais:
    - Até 31/12/2021 – € 428.000
    - Desde 01/01/2022 – € 431.000.

Para esta contabilização relevam apenas as consultas prévias simplificadas (adotadas, por isso, ao abrigo da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio), não devendo, assim, considerar-se as consultas prévias adotadas ao abrigo do CCP.



Por força do n.º 2 do artigo 12.º, aplica-se à consulta prévia simplificada o disposto nos n.ºs 3 a 6 do artigo 113.º, pelo que não poderão ser convidadas entidades que:

- tenham executado obras, fornecido bens móveis ou prestado serviços à entidade adjudicante, a título gratuito, no ano económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores, ficando, porém, excecionadas as liberalidades feitas ao abrigo do Estatuto do Mecenato (n.º 5 do artigo 113.º);
- sejam “especialmente relacionadas” com outras que não possam ser convidadas ao abrigo do n.º 1 do mesmo preceito (n.º 6 do artigo 113.º)<sup>19</sup>.

<sup>16</sup> Cf. artigo 48.º, n.º 1, da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, aprovada pela Lei n.º 98/97, de 26 de agosto, na sua redação atual.

<sup>17</sup> Cf. Resolução n.º 1/2020, alterada pela Resolução n.º 2/2020, de 14 de julho, e pela Resolução n.º 4/2020, de 5 de janeiro, todas da 1.ª Secção do Tribunal de Contas.

<sup>18</sup> Sobre esta matéria, veja-se a Resolução n.º 5/2021-PG, de 28 de junho, que aprova as instruções que estabelecem a disciplina aplicável à submissão ao Tribunal de Contas, por via eletrónica, dos contratos referidos no n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

<sup>19</sup> Quanto ao conceito de “entidades especialmente relacionadas”, vide o disposto no ponto 5.4.1 do presente Guia.



## 8. IRREGULARIDADES MAIS FREQUENTES DETETADAS NAS VERIFICAÇÕES DE GESTÃO

A fim de se dotar os Beneficiários de informação mais concisa, indicam-se, seguidamente, os aspetos que, em cada fase do procedimento pré-contratual, deverão ser tidos em consideração, assim como as irregularidades mais frequentemente detetadas em sede de auditoria e verificações de gestão a respeito de cada uma delas (acompanhadas de remissões para a Tabela COCOF, as quais são meramente orientadoras, resultando da prática e da experiência da AG e das demais entidades de auditoria neste matéria):

### 8.1. Decisão de escolha do tipo de procedimento pré-contratual

A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no presente Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar (artigo 38.º do CCP).

A adoção de um tipo de procedimento pré-contratual legalmente inadmissível pode ter implicações ao nível da atribuição do cofinanciamento europeu, sendo várias as irregularidades potencialmente aplicáveis:

- Recurso injustificado a ajuste direto – correção financeira de **100%** (ponto 1 da Tabela COCOF);
- Preterição de procedimento concursal – correção financeira de **25%** ou **100%**, consoante o procedimento adotado, ainda que ilegal, tenha sido ou não objeto de publicação por outros «meios adequados»<sup>20</sup> (ponto 1 da Tabela COCOF);
- Fracionamento ilegal de contratos – correção financeira de **25%** ou **100%**, consoante o procedimento adotado, ainda que ilegal, tenha sido ou não objeto de publicação por outros «meios adequados» (ponto 2 da Tabela COCOF).

41

### 8.2. Critério de adjudicação

A adjudicação é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa, determinada através de uma das seguintes modalidades (n.º 1 do artigo 74.º do CCP):

- Multifator, de acordo com a qual o critério de adjudicação é densificado por um conjunto de fatores, e eventuais subfatores, correspondentes a diversos aspetos da execução do contrato a celebrar;
- Monofator, de acordo com a qual o critério de adjudicação é densificado por um fator correspondente a um único aspeto da execução do contrato a celebrar, designadamente o preço.

Os fatores e eventuais subfatores que integram o critério de adjudicação, bem como as ponderações respetivas devem ser suficientemente descritos e objetivados e não discriminatórios.

<sup>20</sup> Entendendo-se como tal, nos termos da nota de rodapé 19 da Tabela COCOF, "a publicação do anúncio de concurso de forma a garantir que uma empresa localizada noutro Estado-Membro tem acesso a informações adequadas sobre o contrato público antes de este ser adjudicado, de modo a poder apresentar uma proposta ou manifestar o seu interesse na obtenção desse contrato. É o que acontece, na prática, quando i) o anúncio de concurso foi publicado a nível nacional (em conformidade com a legislação nacional ou com as regras nessa matéria) e/ou ii) as normas de base relativas à publicidade dos contratos foram respeitadas (para mais informações, ver a secção 2.1 da comunicação interpretativa da Comissão n.º 2006/C179/02)."

A não descrição, com o nível de pormenor suficiente, do critério de adjudicação configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 9, § 2, da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **10%** sobre o montante da despesa elegível.

A utilização de um critério de adjudicação discriminatório em razão de preferências nacionais, regionais ou locais injustificadas configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 10 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **25%** ou **10%** sobre o montante da despesa elegível, consoante tenham, respetivamente, sido apresentadas apenas uma ou várias propostas.

A utilização de um critério de adjudicação que não seja discriminatório em razão de preferências nacionais, regionais ou locais injustificadas mas que, ainda assim, restrinja o acesso dos operadores económicos configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 11 § 2 e 3, da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **5%** ou **25%** sobre o montante da despesa elegível, consoante tenham, respetivamente, sido apresentadas várias propostas ou a restrição tenha conduzido a que apenas um único operador económico pudesse apresentar proposta.



O critério de adjudicação deve ser obrigatoriamente indicado nas peças do procedimento, nomeadamente no Convite ou no Programa de Concurso (alínea b) do n.º 2 do artigo 115.º, alínea n) do n.º 1 do artigo 132.º e alínea q) do n.º 1 do artigo 164.º do CCP).

A não indicação do critério de adjudicação nas peças do procedimento configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 9 § 1 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **25%** sobre o montante da despesa elegível.



### 8.3. Especificações técnicas e objeto contratual

O Caderno de Encargos deve conter uma descrição pormenorizada do objeto contratual e identificar os aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos ou não à concorrência a que as propostas estão vinculadas (n.ºs 3 a 6 do artigo 42.º).

A definição insuficiente ou imprecisa do objeto do contrato configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 12 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **10%** sobre o montante da despesa elegível.



No que respeita às especificações técnicas, devem as mesmas definir as características exigidas para as obras, bens móveis e serviços a adquirir (n.º 1 do artigo 49.º), permitindo, em qualquer circunstância, a igualdade de acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação, não criando obstáculos injustificados à abertura dos contratos públicos à concorrência (n.º 4 do artigo 49.º).

A menos que o objeto do contrato o justifique, as especificações técnicas não podem fazer referência a determinado fabrico ou proveniência, a um procedimento específico que caracterize os produtos ou serviços prestados por determinado fornecedor, ou a marcas comerciais, patentes, tipos, origens ou modos de produção determinados que tenham por efeito favorecer ou eliminar determinadas empresas ou produtos (n.º 8 do artigo 49.º).

Tais referências só são autorizadas, a título excecional, no caso de não ser possível uma descrição suficientemente precisa e inteligível do objeto do contrato por outros meios, devendo, no entanto, ser acompanhadas da menção «ou equivalente» (n.º 9 do artigo 49.º).

A não descrição, com o nível de pormenor suficiente, das condições de execução do contrato ou das especificações técnicas configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 9, § 2, da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **10%** sobre o montante da despesa elegível.

A utilização de especificações técnicas discriminatórias em razão de preferências nacionais, regionais ou locais injustificadas configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 10 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **25%** ou **10%** sobre o montante da despesa elegível, consoante tenham, respetivamente, sido apresentadas apenas uma ou várias propostas.

A utilização de especificações técnicas que não sejam discriminatórias em razão de preferências nacionais, regionais ou locais injustificadas mas que, ainda assim, restrinjam o acesso dos operadores económicos configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 11 § 2 e 3, da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **5%** ou **25%** sobre o montante da despesa elegível, consoante tenham, respetivamente, sido apresentadas várias propostas ou a restrição tenha conduzido a que apenas um único operador económico pudesse apresentar uma proposta.

#### 8.4. Disponibilização das peças do procedimento

43

As peças do procedimento devem ser disponibilizadas aos interessados através de plataforma eletrónica, de forma livre, completa e gratuita, a qual poderá ser substituída por outros meios eletrónicos nos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia (n.º 4 do artigo 115.º).

A existência de restrições à obtenção da documentação do procedimento (nomeadamente, a inexistência de acesso livre, direto, completo e gratuito aos documentos que o integram) configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 5, § 3, da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **25%** sobre o montante da despesa elegível.

Quando, por qualquer motivo, as peças do procedimento não tiverem sido disponibilizadas atempadamente aos interessados, o prazo fixado para a apresentação das propostas deve ser prorrogado, oficiosamente ou a pedido daqueles, no mínimo pelo período equivalente ao do atraso verificado (n.º 6 do artigo 133.º do CCP).

A decisão de prorrogação cabe ao órgão competente para a decisão de contratar, devendo ser junta às peças do procedimento e notificada a todos os interessados, publicando-se imediatamente aviso daquela decisão (n.º 7 do artigo 133.º do CCP).

A não prorrogação do prazo de apresentação de propostas ou a não publicação, em absoluto, da prorrogação concedida configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 6 § 2 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **10%** sobre o montante da despesa elegível.

A não utilização de meios adequados para publicitação da prorrogação concedida (entendendo-se como tal a mera publicação de anúncio de concurso a nível nacional com preterição da publicação no Jornal Oficial da União Europeia) configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 6 § 1 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **5%** sobre o montante da despesa elegível.

## 8.5 Esclarecimentos, retificações e alterações às peças do procedimento

No primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas, os interessados podem solicitar os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do procedimento e, no mesmo prazo, devem apresentar uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente, os erros e as omissões<sup>21</sup> das peças do procedimento por si detetados (n.º 1 do artigo 50.º).

Até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas, ou até ao prazo fixado no convite ou no programa de concurso (n.º 5 do artigo 50.º):

- O órgão competente para a decisão de contratar, ou o órgão para o efeito indicado nas peças do procedimento, deve prestar os esclarecimentos solicitados;
- O órgão competente para a decisão de contratar deve pronunciar-se sobre os erros e as omissões identificados pelos interessados, considerando-se rejeitados todos os que, até ao final daquele prazo, não sejam por ele expressamente aceites.

Ainda que os interessados nada identifiquem, o órgão competente para a decisão de contratar pode, oficiosamente, proceder à retificação de erros ou omissões das peças do procedimento, bem como prestar esclarecimentos até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas ou até ao final do prazo de entrega de candidaturas ou das propostas (n.º 7 do artigo 50.º).

Os esclarecimentos, as retificações e as listas com a identificação dos erros e omissões detetados pelos interessados devem ser disponibilizados pelos mesmos meios utilizados para a disponibilização das peças do procedimento, devendo todos os interessados ser imediatamente notificados desse facto (n.º 8 do artigo 50.º).

A não comunicação/disponibilização dos esclarecimentos prestados a todos os interessados configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 9, § 3, da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **10%** sobre o montante da despesa elegível.



Os esclarecimentos e as retificações fazem ainda parte integrante das peças do procedimento a que dizem respeito e prevalecem sobre estas em caso de divergência (n.º 9 do artigo 50.º).

Para além do exposto, quando as retificações ou os esclarecimentos sejam comunicados para além do prazo estabelecido para o efeito, o prazo fixado para a apresentação das propostas deve ser prorrogado, no mínimo, por período equivalente ao do atraso verificado (n.º 1 do artigo 64.º).

Sem prejuízo, quando tiver sido adotado um procedimento com publicação no Jornal Oficial da União Europeia, o período de prorrogação não pode ser inferior a 4 ou 6 dias, consoante se esteja ou não perante uma situação de urgência devidamente fundamentada pela entidade adjudicante que tenha ditado a redução do prazo inicial de apresentação de propostas de 30 para 15 dias<sup>22</sup> (n.º 2 do artigo 64.º).

Por outro lado, quando as retificações ou a aceitação de erros ou de omissões das peças do procedimento, independentemente do momento da sua comunicação, implicarem alterações de aspetos fundamentais das

<sup>21</sup> Considerando-se como tal (i) os aspetos ou dados que se revelem desconformes com a realidade; (ii) a espécie ou quantidade de prestações estritamente necessárias à integral execução do objeto do contrato a celebrar, (iii) condições técnicas de execução do objeto do contrato a celebrar que o interessado não considere exequíveis ou (iv) erros e omissões do projeto de execução que não se incluam nos casos anteriores (n.º 2 do artigo 50.º).

<sup>22</sup> Cf. n.º 3 do artigo 136.º e n.ºs 2 e 3 do artigo 174.º, ambos do CCP.

peças do procedimento<sup>23</sup>, o prazo fixado para a apresentação das propostas deve ser prorrogado, no mínimo, por período equivalente ao tempo decorrido desde o início daquele prazo até à comunicação das retificações ou à publicação da decisão de aceitação de erros ou de omissões (n.º 3 do artigo 64.º).

Todas as decisões de prorrogação do prazo de apresentação de propostas cabem ao órgão competente para a decisão de contratar, devendo ser juntas às peças do procedimento, bem como notificadas a todos os interessados que as tenham adquirido, publicando-se imediatamente, sempre que aplicável, aviso daquelas decisões (n.º 5 do artigo 64.º).

A não prorrogação do prazo de apresentação de propostas em virtude do atraso na prestação de esclarecimentos e/ou retificações efetuadas configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 4 § 3 e do ponto 6 § 2 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **10%** sobre o montante da despesa elegível, consoante, respetivamente, tais esclarecimentos/retificações versem ou não sobre aspetos substanciais das peças do procedimento.

A não publicação, em absoluto, da prorrogação concedida configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 6 § 2 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **10%** sobre o montante da despesa elegível.

A não utilização de meios adequados para publicitação da prorrogação concedida (entendendo-se como tal a mera publicação de anúncio de concurso a nível nacional com preterição da publicação no Jornal Oficial da União Europeia) configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 6 § 1 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **5%** sobre o montante da despesa elegível.



## 8.6 Proposta

A proposta é a declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo (n.º 1 do artigo 56.º).

Sob pena de exclusão, as propostas a apresentar devem ser obrigatoriamente instruídas pelos seguintes documentos (n.º 1 do artigo 57.º):

- Declaração de aceitação do conteúdo do Caderno de Encargos, subscrita em conformidade com o anexo I ao CCP ou, tratando-se de procedimento dotado de publicidade internacional, Documento Europeu Único de Contratação Europeia;
- Documentos que, em função do objeto do contrato a celebrar e dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo Caderno de Encargos, contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar;
- Documentos exigidos pelo programa do procedimento ou convite que contenham os termos ou condições relativos a aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule.

Para além dos referidos documentos, tratando-se de um procedimento de formação de contrato de empreitada ou de concessão de obras públicas, a proposta deve ainda ser constituída por (n.º 2 do artigo 57.º):

- Lista dos preços unitários de todas as espécies de trabalho previstas no projeto de execução;

<sup>23</sup> Entendendo-se como tal, nomeadamente, a alteração do preço base.

- Plano de trabalhos, quando o caderno de encargos for integrado por um projeto de execução;
- Cronograma financeiro, quando o caderno de encargos for integrado por um projeto de execução;
- Estudo prévio, quando a elaboração do projeto de execução caiba ao adjudicatário.

A não disponibilização, pelo Beneficiário, de evidências de apresentação da totalidade dos documentos da proposta legal e procedimentalmente exigidos configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 16 § 1 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **25%** sobre o montante da despesa elegível.

Em caso de recusa de acesso aos documentos da proposta pelo Beneficiário, a irregularidade poderá, nos termos do ponto 16 § 2 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **100%** sobre o montante da despesa elegível.



No que respeita ao prazo de apresentação de propostas, com exceção dos casos legalmente consagrados <sup>24</sup>, deve o mesmo ser fixado livremente pela entidade adjudicante (n.º 1 do artigo 63.º do CCP), em função do tempo necessário à sua elaboração, da natureza, das características, do volume e da complexidade das prestações objeto do contrato a celebrar, em especial dos aspetos da sua execução submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, bem como da necessidade de prévia inspeção ou visita a locais ou equipamentos, por forma a permitir a sua elaboração em condições adequadas e de efetiva concorrência (n.º 2 do artigo 63.º do CCP).

A fixação de um prazo insuficiente para os potenciais proponentes ou candidatos obterem a documentação relativa ao procedimento/apresentar proposta configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 4 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **5%, 10%, 25% ou 100%** sobre o montante da despesa elegível, consoante a redução detetada seja inferior a 30%, igual ou superior a 30% mas inferior a 50%, igual ou superior a 50% mas inferior a 85% ou igual ou superior a 85% do prazo legalmente exigido.



### 8.7 Relatórios de análise e avaliação de propostas

Quando tenha sido apresentada mais de uma proposta, o Júri<sup>25</sup>, após análise das versões iniciais e finais das propostas (sempre que as mesmas sejam sujeitas a negociação) e aplicação do critério de adjudicação, elabora um Relatório Preliminar fundamentado (n.º 1 do artigo 122.º e n.º 1 do artigo 146.º do CCP).

No referido Relatório Preliminar, o Júri deve também propor, fundamentadamente, a exclusão das propostas que, entre outros (n.º 2 do artigo 122.º e n.º 2 do artigo 146.º):

- tenham sido apresentadas depois do termo fixado para a sua apresentação;
- sejam apresentadas por concorrentes em violação do modo disposto no n.º 2 do artigo 54.º;
- sejam apresentadas por concorrentes relativamente aos quais ou, no caso de agrupamentos concorrentes, relativamente a qualquer dos seus membros, a entidade adjudicante tenha conhecimento que se verifica algum dos impedimentos previstos no artigo 55.º;
- não sejam constituídas por todos os documentos exigidos nos termos do disposto no artigo 57.º;
- sejam apresentadas como variantes quando estas não sejam admitidas pelo programa do concurso, ou em número superior ao número máximo por ele admitido;

<sup>24</sup> De que são exemplos os previstos nos artigos 135.º, 136.º, 158.º, 190.º e 191.º, todos do CCP.

<sup>25</sup> Ou os serviços da entidade adjudicante, nos procedimentos de consulta prévia ou de concurso público urgente (cf. n.º 3 do artigo 67.º do CCP).

- não observem as formalidades do modo de apresentação das propostas fixadas nos termos do disposto no artigo 62.º;
- sejam constituídas por documentos falsos ou nas quais os concorrentes prestem culposamente falsas declarações;
- Cujas análises revele alguma das situações previstas no n.º 2 do artigo 70.º, a saber:
  - não apresentam algum dos atributos ou algum dos termos ou condições, nos termos, respetivamente, do disposto nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 57.º;
  - apresentam algum dos atributos que violem os parâmetros base fixados no caderno de encargos ou que apresentem quaisquer termos ou condições que violem aspetos da execução do contrato a celebrar por aquele não submetidos à concorrência;
  - A impossibilidade de avaliação das mesmas em virtude da forma de apresentação de algum dos respetivos atributos;
  - o preço contratual seria superior ao preço base, sem prejuízo do disposto no n.º 6;
  - Um preço ou custo anormalmente baixo, cujos esclarecimentos justificativos não tenham sido apresentados ou não tenham sido considerados nos termos do disposto no artigo seguinte;
  - o contrato a celebrar implicaria a violação de quaisquer vinculações legais ou regulamentares aplicáveis;
  - A existência de fortes indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência.

Do Relatório Preliminar deve ainda constar referência aos esclarecimentos prestados pelos concorrentes nos termos do disposto no artigo 72.º (n.º 3 do artigo 122.º e n.º 4 do artigo 146.º do CCP).

47

Após elaboração do Relatório Preliminar, deve o mesmo ser submetido a audiência prévia dos concorrentes<sup>26</sup>, para que os mesmos se pronunciem, por escrito e querendo, ao abrigo do direito de audiência prévia, devendo, para o efeito, ser fixado um prazo:

- não inferior a três dias, se se tratar de um procedimento pré-contratual de consulta prévia (n.º 1 do artigo 123.º do CCP);
- não inferior a cinco dias, se se tratarem dos demais procedimentos pré-contratuais (artigo 147.º do CCP).

Decorrido o prazo concedido para audiência prévia, o Júri deve elaborar um Relatório Final fundamentado, no qual pondera, quando apresentadas, as observações dos concorrentes, mantendo ou modificando o teor e as conclusões do Relatório Preliminar, podendo ainda propor a exclusão de propostas se verificar, nesta fase, a ocorrência de qualquer dos motivos previstos no n.º 2 do artigo 146.º (n.º 1 do artigo 124.º e n.º 1 do artigo 148.º do CCP).

Sempre que, em sede de Relatório Final, seja proposta, pela primeira vez, a exclusão de alguma proposta apresentada, bem como sempre que do mesmo resulte uma alteração da ordenação das propostas constante do Relatório Preliminar, deve o Júri proceder a nova audiência prévia, restrita aos concorrentes interessados, elaborando, subsequentemente, um novo Relatório Final (n.º 2 do artigo 124.º e n.º 2 do artigo 148.º do CCP).

---

<sup>26</sup> Entendendo-se como tal, unicamente, “a entidade, pessoa singular ou coletiva, que participa em qualquer procedimento de formação de um contrato mediante a apresentação de uma proposta” (cf. artigo 53.º do CCP).

O Relatório Final, juntamente com os demais documentos que compõem o processo administrativo, deve, posteriormente, ser enviado ao órgão competente para a decisão de contratar (n.º 3 do artigo 124.º e n.º 3 do artigo 148.º do CCP).

A análise e avaliação das propostas efetuada pelo Júri constituem uma mera proposta de decisão, cabendo ao órgão competente para a decisão de contratar decidir sobre a aprovação de todas elas, nomeadamente para efeitos de adjudicação (n.º 4 do artigo 124.º e n.º 4 do artigo 148.º do CCP).

A avaliação das propostas utilizando critérios de adjudicação diferentes dos que constam das peças do procedimento ou a avaliação das propostas utilizando critérios de adjudicação adicionais que não foram publicados configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 15 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **25%** ou **10%** sobre o montante da despesa elegível, consoante os mesmos tenham ou não tido um efeito discriminatório (em razão de preferências nacionais/regionais/locais injustificadas) no funcionamento da concorrência.



Sempre que assim não suceda (i.e, sempre que tenha sido apresentada uma única proposta), compete aos serviços da entidade adjudicante pedir esclarecimentos sobre a mesma e submeter o projeto da decisão de adjudicação ao órgão competente para a decisão de contratar (n.º 1 do artigo 125.º do CCP), não havendo lugar às fases de negociação e de audiência prévia, nem à elaboração dos relatórios preliminar e final, podendo, porém, o concorrente ser convidado a melhorar a sua proposta (n.º 2 do artigo 125.º do CCP),

## 8.8 Adjudicação

Nos termos do n.º 1 do artigo 73.º do CCP, a adjudicação é o ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas.

Quando seja feita a adjudicação por lotes nos termos do artigo 46.º-A, pode a adjudicação ser tomada conjuntamente para todos os lotes ou existir uma decisão de adjudicação para cada lote, a ocorrer, inclusivamente, em momentos distintos (n.º 2 do artigo 73.º do CCP).

A decisão de adjudicação deve ser notificada em simultâneo a todos os concorrentes, escolhido/preferido e preterido(s) (n.º 1 do artigo 77.º do CCP), devendo ainda, juntamente com a mesma, ser o adjudicatário igualmente notificado para (n.º 2 do artigo 77.º do CCP):

- Apresentar os documentos de habilitação exigidos;
- Prestar caução, se esta for devida, indicando expressamente o seu valor;
- Confirmar no prazo para o efeito fixado, se for o caso, os compromissos assumidos por terceiras entidades relativos a atributos ou a termos ou condições da proposta adjudicada;
- Se pronunciar sobre a minuta de contrato, quando este for reduzido a escrito;
- Confirmar no prazo para o efeito fixado, se for o caso, a constituição da sociedade comercial, de acordo com os requisitos fixados nas peças do procedimento e os termos da proposta adjudicada.

Sempre que haja lugar, nos termos acima expostos, à elaboração do Relatório Final de análise e avaliação das propostas, devem as notificações referidas ser pelo mesmo acompanhadas (n.º 3 do artigo 77.º do CCP).



## 8.9 Habilitação

Sem prejuízo de outros exigidos no convite ou no programa do procedimento, os documentos de habilitação exigidos ao adjudicatário, qualquer que seja o tipo de procedimento pré-contratual adotado, são os seguintes:

- Nos contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços (n.º 1 do artigo 81.º do CCP):
  - Declaração de habilitação, a elaborar de acordo com o modelo constante do Anexo II ao CCP (al. a));
  - Documento comprovativo de situação fiscal regularizada (al. b));
  - Documento comprovativo de situação contributiva regularizada (al. b));
  - Certificado de registo criminal da pessoa (singular ou coletiva) do adjudicatário (al. b));
  - Certificado(s) de registo criminal de todos os membros dos órgãos sociais de administração, direção ou gerência do adjudicatário, que se encontrem em efetividade de funções à data da habilitação (al. b)) <sup>27</sup>;
- Nos contratos de empreitada de obras públicas e de concessão de obras públicas:
  - Documentos de habilitação identificados no ponto anterior;
  - Alvará ou certificado de empreiteiro de obras públicas (n.º 2 do artigo 81.º do CCP e artigo 3.º da Portaria n.º 372/2017, de 14 de dezembro);
- Qualquer que seja o contrato e a acrescer aos documentos anteriores:
  - Sendo o adjudicatário uma pessoa coletiva, comprovativo de Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE), conforme disposto no artigo 6.º da Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto;
  - Encontrando-se o contrato sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, plano de prevenção de corrupção e de infrações conexas, salvo se o adjudicatário for uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média empresa, devidamente certificada nos termos da lei (n.º 9 do artigo 81.º)<sup>28</sup>.

A não disponibilização, pelo Beneficiário, de evidências de apresentação da totalidade dos documentos de habilitação exigidos ao adjudicatário configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 16 § 1 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **25%** sobre o montante da despesa elegível.

Em caso de recusa de acesso aos documentos de habilitação pelo Beneficiário, a irregularidade poderá, nos termos do ponto 16 § 2 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **100%** sobre o montante da despesa elegível.



Sempre que o adjudicatário estiver registado no Portal Nacional de Fornecedores do Estado (e do mesmo constem os documentos de habilitação atualizados para verificação (e arquivo) pela entidade adjudicante), pode o mesmo não apresentar aqueles que se encontram previstos na alínea b) do n.º 1 do artigo 81.º.

Os documentos de habilitação devem, por regra, ser redigidos em língua portuguesa (n.º 1 do artigo 4.º da Portaria n.º 372/2017, de 14 dezembro), apenas podendo ser apresentados em língua estrangeira quando a sua própria natureza ou origem assim o obrigue, caso em que deverão, necessariamente, ser

<sup>27</sup> Anote-se, a este respeito, que são legalmente exigíveis os certificados todos os membros dos órgãos sociais de administração, direção ou gerência do adjudicatário, que se encontrem em efetividade de funções à data da habilitação e não somente daqueles que estatutariamente o obrigam.

<sup>28</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 372/2007, de 6 de novembro, na sua redação atual.

acompanhados de tradução devidamente legalizada (n.º 2 do artigo 4.º da Portaria n.º 372/2017, de 14 dezembro).

O prazo para apresentação dos documentos de habilitação deve ser fixado no convite ou no programa do procedimento (cf. respetivamente, alínea j) do n.º 1 do artigo 115.º e alínea g) do n.º 1 do artigo 132.º, ambos do CCP), podendo ser prorrogado, por uma única vez, por solicitação do adjudicatário, por um período não superior a cinco dias (n.º 2 do artigo 85.º do CCP).

Após apresentação e verificação da respetiva conformidade, o órgão competente para a decisão de contratar deve notificar, em simultâneo, todos os concorrentes da apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário, indicando o dia em que ocorreu essa apresentação (n.º 1 do artigo 85.º do CCP), procedendo ainda à respetiva disponibilização (n.º 3 do artigo 85.º do CCP).

A não apresentação dos documentos de habilitação, no prazo para o efeito fixado, redigidos em língua portuguesa ou acompanhados de tradução devidamente legalizada, por facto imputável ao adjudicatário, determina a caducidade da decisão de adjudicação (n.º 1 do artigo 86.º do CCP),

Sempre que a não apresentação dos documentos de habilitação ocorra por facto não imputável ao adjudicatário, deve o órgão competente para a decisão de contratar conceder-lhe, em função das razões invocadas, um prazo adicional para a apresentação dos documentos em falta, sob pena de caducidade da adjudicação (n.º 3 do artigo 86.º do CCP).

50

Em caso de verificação de uma situação determinante da caducidade da adjudicação, o órgão competente para a decisão de contratar deve adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente.

### 8.10 Caução

No caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, deve ser exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir a sua celebração, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração (n.º 1 do artigo 88.º do CCP).

A referida caução pode, designadamente, não ser exigida quando (n.º 2 do artigo 88.º do CCP):

- o preço contratual for inferior a € 500.000;
- se trate de contratos em que o adjudicatário seja, também ele, uma entidade adjudicante; ou
- se trate dos contratos (i) de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição serviços, (ii) cujo fornecimento de bens ou prestação dos serviços deva ocorrer integralmente no prazo máximo de 20 dias a contar da data da notificação da adjudicação, (iii) em que a relação contratual se extinga com o fornecimento dos bens ou com a prestação dos serviços, sem prejuízo da manutenção de obrigações acessórias que tenham sido estabelecidas inequivocamente em favor da entidade adjudicante, tais como as de sigilo ou de garantia dos bens ou serviços adquiridos e (iv) não estejam sujeitos a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.

Em caso de dispensa de prestação de caução, pode a entidade adjudicante, se o considerar conveniente, proceder à retenção de até 10% do valor dos pagamentos a efetuar, desde que tal faculdade seja prevista no caderno de encargos (n.º 3 do artigo 88.º do CCP).

Sempre que a prestação de caução se mostre devida e o contrato a celebrar implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, o respetivo montante deve ser, no máximo, de 10% ou de 5% do preço contratual<sup>29</sup>, consoante se esteja ou não perante uma proposta de preço anormalmente baixo, devendo a percentagem concreta a fixar ser fundamentada, em sede de decisão de contratar, em função da complexidade e expressão financeira do respetivo contrato (n.ºs 1 e 2 do artigo 89.º do CCP)<sup>30</sup>.

Quando o contrato a celebrar não implique o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, o valor da caução a prestar não pode ser superior a 2% do montante correspondente à utilidade económica imediata do contrato para a entidade adjudicante (n.º 3 do artigo 89.º do CCP).

Por outro lado, sempre que o contrato a celebrar previr renovações, o valor da caução deverá ter por referência o preço do seu período de vigência inicial e cada renovação deve ser condicionada à prestação de nova caução, que terá por referência o preço de cada um dos respetivos períodos de vigência (n.º 4 do artigo 89.º do CCP).

### 8.11 Celebração do contrato

Em regra, o contrato deve ser reduzido a escrito através da elaboração de um clausulado em suporte informático com a aposição de assinaturas eletrónicas, podendo apenas sê-lo em suporte de papel quando não tiver sido utilizada plataforma eletrónica para a tramitação do procedimento (n.º 1 do artigo 94.º do CCP).

51

Admite-se, porém, a dispensa de redução do contrato a escrito, nomeadamente, nas seguintes situações (n.º 1 do artigo 95.º do CCP):

- Quando se trate de contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não exceda € 10.000;
- Quando se trate de locar ou de adquirir bens móveis ou de adquirir serviços ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento;
- Quando se trate de locar ou de adquirir bens móveis ou de adquirir serviços nos seguintes termos:
  - ✓ O fornecimento dos bens ou a prestação dos serviços deva ocorrer integralmente no prazo máximo de 20 dias a contar da data em que o adjudicatário comprove a prestação da caução ou, se esta não for exigida, da data da notificação da adjudicação;
  - ✓ A relação contratual se extinga com o fornecimento dos bens ou com a prestação dos serviços, sem prejuízo da manutenção de obrigações acessórias que tenham sido estabelecidas inequivocamente em favor da entidade adjudicante, tais como as de sigilo ou de garantia dos bens ou serviços adquiridos; e
  - ✓ O contrato não esteja sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas; ou
- Quando se trate de contrato de empreitada de obras públicas de complexidade técnica muito reduzida e cujo preço contratual não exceda € 15.000.

Quando a redução do contrato a escrito não tenha sido exigida ou tenha sido dispensada, entende-se que o contrato resulta da conjugação do caderno de encargos com o conteúdo da proposta adjudicada, não se podendo, contudo, dar início a qualquer aspeto da sua execução antes de decorrido o prazo de 10 dias a contar da data da notificação da decisão de adjudicação e, em qualquer caso, nunca antes da apresentação

<sup>29</sup> As referidas percentagens aplicar-se-ão, ainda, a título supletivo, sempre que a entidade adjudicante não proceda à respetiva fixação nas peças do procedimento.

<sup>30</sup> Sem prejuízo do exposto, sempre que o contrato a celebrar seja de execução duradoura superior a cinco anos, o valor de referência para a aplicação das percentagens referidas limita-se ao primeiro terço da duração do contrato (n.º 5 do artigo 89.º do CCP).

de todos os documentos de habilitação exigidos, da comprovação da prestação da caução, quando esta for devida, e da confirmação dos compromissos por entidades terceiras (n.º 3 do artigo 95.º do CCP).

O referido prazo de 10 dias não é aplicável quando (n.º 4 do artigo 95.º do CCP):

- Não tenha sido publicado anúncio do procedimento no Jornal Oficial da União Europeia;
- Se trate da celebração de contrato ao abrigo de acordo quadro cujos termos abrangem todos os seus aspetos ou que tenha sido celebrado apenas com uma entidade;
- Só tenha sido apresentada uma proposta.

### 8.12 Publicitação do contrato no Portal dos Contratos Públicos

A celebração de quaisquer contratos na sequência de consulta prévia ou ajuste direto deve ser publicitada no Portal dos Contratos Públicos (n.º 1 do artigo 127.º do CCP).

Tal publicitação é condição de eficácia do respetivo contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos (n.º 3 do artigo 127.º do CCP).

A realização de pagamentos em momento prévio ao da publicitação de contratos celebrados na sequência de ajuste direto ou consulta prévia no Portal dos Contratos Públicos implica a **inelegibilidade** das despesas em causa.



Não obstante não existir qualquer condição de eficácia associada, também a celebração de contratos decorrentes dos demais tipos de procedimento pré-contratuais (que não ajuste direto e consulta prévia), se mostra legalmente exigível (n.º 1 do artigo 465.º do CCP).

52

### 8.13 Anúncio de adjudicação

Quando o procedimento de formação do contrato tenha sido publicitado no Jornal Oficial da União Europeia (incluindo os procedimentos de formação de acordos quadro), a entidade adjudicante deve publicar no referido jornal, no prazo de 30 dias após a celebração de um contrato, um anúncio conforme modelos constantes do anexo V da Diretiva n.º 2014/24/UE, ou do anexo XII da Diretiva n.º 2014/25/UE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, consoante o caso (n.ºs 1 e 4 do artigo 78.º do CCP).

A referida publicitação é ainda exigida quando a adjudicação tenha sido decidida na sequência de ajuste direto adotado ao abrigo do disposto nas alíneas a) a c) e e) do n.º 1 do artigo 24.º, nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 25.º, nas alíneas a) a d) do n.º 1 e no n.º 2 do artigo 26.º e nas alíneas a), c) e d) do n.º 1 do artigo 27.º, sempre que o preço contratual seja igual ou superior:

- Setores clássicos (n.º 2 do artigo 78.º do CCP):
  - ✓ Empreitadas de obras públicas
    - Até 31/12/2021 – € 5.350.000
    - Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 5.382.000
  - ✓ Aquisições ou locações de bens móveis e aquisições de serviços adjudicados pela entidade adjudicante «Estado»<sup>31</sup>:
    - Até 31/12/2021 – € 139.000

<sup>31</sup> Cf. artigo 2.º, n.º 1, al. a), do CCP.

- Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 140.000
- ✓ Aquisições ou locações de bens móveis e aquisições de serviços adjudicados por outras entidades adjudicantes que não o «Estado»:
  - Até 31/12/2021 – € 214.000
  - Desde 01/01/2022 e até 31/12/2023 – € 215.000
- Setores especiais (n.º 3 do artigo 78.º do CCP):
  - ✓ Empreitadas de obras públicas
    - Até 31/12/2021 – € 5.350.000
    - Desde 01/01/2022 – € 5.382.000
  - ✓ Aquisições ou locações de bens móveis, aquisições de serviços e concursos de conceção
    - Até 31/12/2021 – € 428.000
    - Desde 01/01/2022 – € 431.000.

A publicitação dos contratos celebrados ao abrigo de acordos quadro cujos preço contratual acumulado por trimestre ultrapasse os limiares referidos para os setores clássicos deve ser igualmente publicitada, no prazo de 30 dias após o fim de cada trimestre (n.º 5 do artigo 78.º do CCP).

#### **8.14 Conflito de interesses**

O conceito de «conflitos de interesses» tem vindo a merecer crescente enfoque em todos os processos que envolvam a utilização de recursos públicos, designadamente, devido à importância atribuída aos princípios da transparência, igualdade de tratamento e não discriminação plasmados nas diretivas comunitárias relativas à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

A Diretiva n.º 2014/24/UE, no 2.º parágrafo do seu artigo 24.º, estatui que *«(o) conceito de conflito de interesses engloba, no mínimo, qualquer situação em que os membros do pessoal da autoridade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da autoridade adjudicante, que participem na condução do procedimento de contratação ou que possam influenciar os resultados do mesmo, têm direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do procedimento de adjudicação.»*.

Neste sentido, um conflito de interesses surge e existe quando um colaborador coloca os seus interesses privados à frente dos seus deveres funcionais, defraudando os objetivos subjacentes à atribuição desses deveres, comprometendo, com isso, a transparência e a imparcialidade exigíveis.

Importa referir que, de acordo com a alínea k) do n.º 1 do artigo 55.º do CCP, não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que estejam abrangidas por conflitos de interesses que não possam ser eficazmente corrigidos por outras medidas menos gravosas que a exclusão. De acordo com o n.º 2 do mesmo normativo, podem ser ponderadas como medidas menos gravosas que a exclusão, designadamente, a substituição de membros do júri ou de peritos que prestem apoio ao júri, a instituição de sistemas de reconfirmação de análises, apreciações ou aferições técnicas, ou a proibição de o concorrente recorrer a um determinado subcontratado.

A este propósito, anota-se que a mera existência de «relações especiais» no âmbito de procedimentos de contratação pública poderá consubstanciar uma situação geradora de conflito de interesses,

Assim e para o efeito, reitera-se que o já mencionado n.º 6 do artigo 113.º do CCP determina que constituem «relações especiais» aquelas que, nomeadamente, se estabeleçam entre “*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.*”.

Também o n.º 4 do artigo 63.º do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (CIRC) fornece uma interpretação do referido conceito, nele se estabelecendo que:

*"Considera-se que existem relações especiais entre duas entidades nas situações em que uma tem o poder de exercer, direta ou indiretamente, uma influência significativa nas decisões de gestão da outra, o que se considera verificado, designadamente, entre:*

- a) Uma entidade e os titulares do respetivo capital, ou os cônjuges, ascendentes ou descendentes destes, que detenham, direta ou indiretamente, uma participação não inferior a 20 % do capital ou dos direitos de voto;*
- b) Entidades em que os mesmos titulares do capital, respetivos cônjuges, ascendentes ou descendentes detenham, direta ou indiretamente, uma participação não inferior a 20 % do capital ou dos direitos de voto;*
- c) Uma entidade e os membros dos seus órgãos sociais, ou de quaisquer órgãos de administração, direção, gerência ou fiscalização, e respetivos cônjuges, ascendentes e descendentes;*
- d) Entidades em que a maioria dos membros dos órgãos sociais, ou dos membros de quaisquer órgãos de administração, direção, gerência ou fiscalização, sejam as mesmas pessoas ou, sendo pessoas diferentes, estejam ligadas entre si por casamento, união de facto legalmente reconhecido ou parentesco em linha reta;*
- e) Entidades ligadas por contrato de subordinação, de grupo paritário ou outro de efeito equivalente;*
- f) Empresas que se encontrem em relação de domínio, nos termos do artigo 486.º do Código das Sociedades Comerciais;*
- g) Entidades cujo relacionamento jurídico possibilita, pelos seus termos e condições, que uma condicione as decisões de gestão da outra, em função de factos ou circunstâncias alheias à própria relação comercial ou profissional;*
- h) Uma entidade residente ou não residente com estabelecimento estável situado em território português e uma entidade sujeita a um regime fiscal claramente mais favorável residente em país, território ou região constante da lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças".*

54

A existência de relações especiais entre empresas interessadas/concorrentes, entre empresas interessadas/concorrentes e os seus sócios ou gerentes ou entre empresas interessadas/concorrentes e as entidades adjudicantes constitui um fator potenciador de uma situação de conflito de interesses, mas não implica, por si só, uma irregularidade.

A aplicação de correções financeiras assentes em tal factualidade tem lugar quando, comprovadamente, se verifique que, no âmbito de um procedimento, as entidades em questão ou os seus responsáveis obtiveram algum tipo de vantagem pessoal, direta ou indireta, decorrente da preterição das obrigações que sobre si impendiam por força do seu envolvimento no referido procedimento.

Aconselha-se a leitura do “**Guia prático para gestores**”, elaborado por um grupo de peritos dos Estados-Membros sob a coordenação da Unidade de Prevenção de Fraude da OLAF, o qual aborda a matéria dos conflitos de interesses nos processos de adjudicação de contratos públicos (Anexo VII).

A deteção de uma situação de conflito de interesses não divulgada ou insuficientemente atenuada configura uma irregularidade que pode, nos termos do ponto 23 da Tabela COCOF, diretamente ou por analogia, conduzir à aplicação de uma correção financeira de **100%** sobre o montante da despesa elegível.



## 9. MECANISMOS DE PREVENÇÃO DA OCORRÊNCIA DE FRAUDE

De acordo com o n.º 2 do artigo 63.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, os Estados Membros devem tomar todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da União Europeia, nomeadamente através da prevenção, deteção e correção de irregularidades e fraudes.

Nesta senda, nos termos do estabelecido na alínea h) do artigo 72.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, os sistemas de gestão e controlo dos programas devem assegurar a prevenção, deteção e correção de irregularidades, incluindo fraudes e a recuperação de montantes indevidamente pagos.

Sendo que, nos termos da alínea c) do n.º 4 do artigo 125.º do referido Regulamento (UE) n.º 1303/2013, as Autoridades de Gestão devem estabelecer medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em consideração os riscos identificados.

Perante o quadro legal identificado, a AG do PO ISE definiu os pilares da sua estratégia antifraude e do processo de gestão de risco, designadamente de fraude, escorada nas orientações emanadas AD&C e pela Comissão Europeia, que encontra suporte na sua Declaração de Política Antifraude.

Nesta declaração, a AG do PO ISE formaliza e exprime, a nível interno e externo, a sua posição oficial no que concerne à fraude e à corrupção e compromete-se a manter elevados padrões jurídicos, éticos e morais e a respeitar os princípios da integridade, objetividade e honestidade.

55

Com esta estratégia, a AG pretende promover uma cultura antifraude, com base no princípio da “tolerância zero”, no que respeita a práticas fraudulentas, e na aplicação dos princípios de cultura ética por parte de todos os seus dirigentes e colaboradores.

A estratégia antifraude da AG visa garantir a adoção de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados no âmbito da sua atividade e estabelece o seu posicionamento em relação à fraude, assim como os procedimentos a serem seguidos relativamente a este tema, nos domínios da prevenção, deteção e correção da fraude.

Considerando que a contratação pública é uma das áreas onde se considera existir maior incidência do risco de fraude, a AG está empenhada em desenvolver mecanismos de prevenção adequados às novas exigências nesta matéria, entre os quais a divulgação do presente guia, do qual fazem parte integrante um conjunto de recomendações suscetíveis de contribuir para a prevenção da ocorrência de fraude na aplicação dos fundos públicos.

De entre essas recomendações, destaca-se, em particular, a adoção da “*Checklist* do Beneficiário para verificação dos procedimentos de contratação pública”, que deve ser aplicada pelo Beneficiário a cada procedimento de contratação pública abrangido pela operação financiada.

Pese embora a AG tenha já divulgado, através da Circular Normativa n.º 2/UC/2017, de 31 de março, e da Circular Normativa n.º 10/UC/2018, de 14 de novembro, as “*Checklists* do Beneficiário para verificação dos procedimentos de contratação pública” a adotar para os procedimentos de contratação pública iniciados, respetivamente até 31/12/2017 e até 31/12/2021, as mesmas mostram-se já desatualizadas na sequência da publicação da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio.

Neste sentido, a AD&C encontra-se a elaborar a nova *Checklist*, prevendo-se a sua divulgação a breve trecho, a qual deve ser adotada para os procedimentos pré-contratuais iniciados a partir de 20/06/2021.



## 10. RECOMENDAÇÕES AOS BENEFICIÁRIOS

No que respeita à contratação pública, constitui requisito fundamental para todo e qualquer Beneficiário que pretenda aceder a fundos públicos, a devida documentação do processo de contratação e a justificação de todas as decisões tomadas neste âmbito, de forma a garantir a regularidade e legalidade das despesas associadas, caso venham a ser posteriormente objeto de verificação ou auditoria.

No sentido de alinhar os procedimentos no âmbito da contratação pública e de fomentar as melhores práticas nesta matéria, com vista à prevenção da ocorrência de fraude na aplicação dos fundos públicos, a AG do PO ISE, recomenda aos Beneficiários que:

- Em conformidade com o disposto no artigo 290.º-A do CCP, designem um ou mais **gestores do contrato**, com a função de acompanharem permanentemente a execução do contrato. Caso o gestor detete desvios, defeitos ou outras anomalias na execução do contrato, deve comunicá-los de imediato ao órgão competente pela decisão de contratar, propondo em relatório fundamentado as medidas corretivas que, em cada caso, se revelem adequadas. Nos termos da alínea i) do n.º 1 do artigo 96.º do CCP, a identificação do gestor do contrato deve constar do contrato, quando este for reduzido a escrito. Em casos excecionais e devidamente fundamentados, será possível contratualizar a gestão do contrato com um terceiro (n.º 6 do artigo 290.º-A do CCP).
- Consultem o documento “*Public procurement guidance for practitioners on avoiding the most common errors in projects funded by the European Structural and Investment Funds*” (Anexo VI), elaborado pelos serviços da Comissão Europeia, em conjunto com o Banco Europeu de Investimentos, o qual chama a atenção para os erros mais frequentes e divulga boas práticas a adotar no âmbito da tramitação de procedimentos de adjudicação de contratos públicos;
- Adotem políticas relativas a conflitos de interesse, promovendo a existência de:
  - ✓ Declarações de inexistência de conflitos de interesses, assinadas por todos os participantes nos procedimentos de contratação antes do início de funções, designadamente pelos membros dos júris e todos os demais intervenientes no processo de avaliação de propostas, relacionadas com o objeto ou com os participantes no procedimento, assim como pelo(s) gestor(es) do contrato, conforme modelo previsto no anexo XIII do CCP - n.º 5 do artigo 67.º e n.º 7 do artigo 290.º-A, ambos do CCP;
  - ✓ Uma adequada rotatividade dos colaboradores envolvidos na avaliação dos procedimentos de contratação pública, por forma a evitar eventuais conflitos de interesse não declarados que possam originar o favorecimento de determinados concorrentes, ou o pagamento de subornos ou comissões ilegais com o objetivo de influenciar a adjudicação dos respetivos contratos<sup>32</sup>;
  - ✓ Mecanismos de controlo e ações de sensibilização para garantir que todos os colaboradores intervenientes nos procedimentos de contratação estão cientes da sua responsabilidade de agir com imparcialidade e integridade.

<sup>32</sup> Alerta-se que a Tabela COCOF prevê uma correção financeira de 100% sobre a despesa que esteja associada a irregularidades de contratação pública afetadas por conflito de interesses.

- Assegurem que os colaboradores envolvidos nos procedimentos de contratação pública têm formação adequada para a elaboração e aplicação das peças procedimentais respetivas, em especial do convite a contratar, do programa do concurso e do caderno de encargos.
- Adotem procedimentos de contratação pública que promovam a livre concorrência, evitando nomeadamente o favorecimento de um determinado concorrente, quer no que respeita a novas aquisições de bens ou serviços quer no que envolve a manutenção/prorrogação de contratos já existentes, prevenindo:
  - ✓ O fracionamento ilegal de contratos (com o objetivo de evitar a abertura de um procedimento pré-contratual mais exigente);
  - ✓ Ajustes diretos injustificados (através da adoção de especificações técnicas restritivas ou limitadas com a finalidade de selecionar um determinado concorrente);
  - ✓ A não adoção de um procedimento concursal (adjudicando contratos para favorecer entidades terceiras sem a adoção de um adequado procedimento);
  - ✓ Extensões/prorrogações irregulares de contratos (manutenção ou renovação de contratos existentes através de adendas ou de condições suplementares, com o objetivo de evitar um novo procedimento concursal);
- Adotem mecanismos que assegurem a regularidade e legalidade das despesas sem procedimento contratual;
- Garantam que as especificações técnicas dos procedimentos adotadas nas aquisições de bens e serviços não condicionam a adjudicação a um determinado fornecedor (exigindo, por exemplo, que o concorrente tenha determinada capacidade técnica ou experiência);
- Adotem mecanismos que assegurem a não divulgação de informação confidencial/privilegiada, garantindo que o pessoal envolvido no processo de contratação, na conceção do projeto ou das especificações ou na avaliação das propostas não divulga informação confidencial ou privilegiada com o intuito de favorecer um determinado concorrente, dando-lhe a possibilidade de apresentar uma proposta mais favorável em termos técnicos e/ou financeiros (exemplos dessa informação privilegiada podem ser as soluções técnicas preferenciais, detalhes das propostas de outros concorrentes ou os limites orçamentais preferenciais);
- Garantam que o procedimento de contratação pública inclui um processo transparente de abertura das propostas, bem como um tratamento adequado e seguro no que respeita às propostas ainda não abertas;

- Assegurem que, no âmbito da análise das propostas, é avaliada a existência de indícios de eventual conluio entre os diversos concorrentes, por exemplo a realização de *benchmarking* com vista à comparação de preços dos bens e serviços;

**“CONLUIO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA”** - O conluio na contratação pública consiste na concertação de propostas com o objetivo de eliminar ou limitar a concorrência nos procedimentos de contratação.

No mesmo procedimento de contratação pública podem coexistir diversas formas de conluio. Em regra, nos esquemas de conluio, os participantes escolhem uma das empresas para vencer o procedimento. Este tipo de comportamento inclui, frequentemente, a fixação conjunta de preços entre concorrentes e mecanismos de repartição dos lucros adicionais que resultam do conluio (e.g., o pagamento de compensações pelo adjudicatário às restantes empresas em conluio).

Para efeitos de compreensão e aprofundamento desta matéria, sugere-se a leitura do “Guia de boas práticas no combate ao conluio na contratação pública, da Autoridade da Concorrência” (Anexo VIII), o qual identifica, nomeadamente:

- As formas mais comuns de conluio na contratação pública;
- Os vários indícios que podem alertar as entidades adjudicantes para a possibilidade de conluio num determinado procedimento;
- As medidas que podem ser adotadas pelas entidades adjudicantes a fim de promover a concorrência e reduzir o risco de conluio.



- Implementem mecanismos que permitam confirmar a existência efetiva das entidades participantes nos procedimentos de contratação pública. Este procedimento pode envolver a verificação de *websites*, informação sobre a localização da empresa, etc.;
- Implementem mecanismos que permitam confirmar, junto de fontes independentes, os preços praticados pelos fornecedores;
- Adotem custos unitários para as aquisições regulares;
- Implementem mecanismos para confirmação dos montantes faturados e que estes têm efetiva correspondência com os serviços contratualizados;
- Procedam à verificação das faturas submetidas de forma a identificar possíveis casos de duplicação ou de faturas falsas;
- Efetuem a reconciliação entre os montantes faturados e os respetivos orçamentos e se os preços faturados estão em conformidade com os montantes orçamentados;
- Adotem mecanismos que permitam confirmar a conformidade dos trabalhos realizados ou dos produtos/serviços adquiridos com as respetivas especificações contratuais;
- Assegurem que as adendas contratuais, que modifiquem os pressupostos que sustentam a adjudicação, sejam alvo de uma adequada fundamentação que justifique a não adoção de um novo procedimento concursal.



**PO ISE**

**PROGRAMA OPERACIONAL  
INCLUSÃO SOCIAL  
E EMPREGO**

## Programa Operacional Inclusão Social e Emprego

Avenida Columbano Bordalo Pinheiro, n.º 86, 5º andar  
1070-065 Lisboa – Portugal  
Tel. + 351 215 895 300 – email: [geral@poise.portugal2020.pt](mailto:geral@poise.portugal2020.pt)

Cofinanciado por:



UNIÃO EUROPEIA  
Fundo Social Europeu

### Lista da Legislação Europeia e nacional relevante

LEGISLAÇÃO NACIONAL	
Decreto-Lei n.º 6/2004, de 6 de janeiro	Estabelece o regime de revisão de preços das empreitadas de obras públicas e de obras particulares e de aquisição de bens e serviços
Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro	Define o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)
Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro	Aprova o Código dos Contratos Públicos, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo
Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março	Alterações ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro
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 27 de abril	
Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro	
Lei n.º 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	
Retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro	
Retificação n.º 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	
Resolução da Assembleia da República n.º 16/2020, de 19 de março	
Lei n.º 30/2021, de 21 de maio	
Retificação n.º 25/2021, de 21 de julho	
Lei n.º 31/2009, de 3 de julho	Aprova o regime jurídico que estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, pela fiscalização de obra e pela direcção de obra, que não esteja sujeita a legislação especial, e os deveres que lhes são aplicáveis
Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho	Define as regras concretas sobre o funcionamento do SNCP
Portaria n.º 103/2011, de 14 de março	Procede à revisão das categorias de bens e serviços cujos acordos quadro e procedimentos de contratação da aquisição são celebrados e conduzidos pela ANCP, e procede à substituição da lista anexa à Portaria n.º 772/2008, de 6 de agosto
Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro	Estabelece o modelo de governação dos fundos europeus estruturais e de investimento para o período de 2014-2020
Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro	Estabelece as regras gerais de aplicação dos programas operacionais e dos programas de desenvolvimento rural financiados pelos fundos europeus estruturais e de investimento, para o período de programação 2014-2020

LEGISLAÇÃO NACIONAL	
Decreto-Lei n.º 127/2019, de 29 de agosto	Altera o modelo de governação e as regras gerais de aplicação dos fundos europeus estruturais e de investimento
Lei n.º 40/2015, de 1 de junho	Estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho
Lei n.º 41/2015, de 3 de junho	Estabelece o regime jurídico aplicável ao exercício da atividade da construção
Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto	Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública
Despacho Normativo n.º 15/2016, de 21 de dezembro	Regulamento de publicação de atos no Diário da República
Portaria n.º 371/2017, de 14 de dezembro	Estabelece os modelos de anúncio aplicáveis aos procedimentos pré-contratuais previstos no Código dos Contratos Públicos
Portaria n.º 372/2017, de 14 de dezembro	Define as regras e termos de apresentação dos documentos de habilitação do adjudicatário
Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro	Procede à regulação do funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos, denominado «Portal BASE», previsto no Código dos Contratos Públicos (CCP) e à aprovação dos modelos de dados a transmitir ao Portal BASE, para efeitos do disposto no CCP
Decreto-Lei n.º 123/2018, de 28 de dezembro	Define o modelo de governação para a implementação da faturação eletrónica nos contratos públicos
Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 7 de abril	Altera o Decreto-Lei n.º 123/2018, de 28 de dezembro, quanto ao prazo de implementação da faturação eletrónica nos contratos públicos
Resolução n.º 2/2020, de 14 de julho	Republicação da Resolução do Tribunal de Contas n.º 1/2020, relativa à utilização de meios eletrónicos nos processos de fiscalização prévia
Resolução n.º 4/2020, de 5 de janeiro	2.ª alteração à Resolução do Tribunal de Contas n.º 1/2020, relativa à utilização de meios eletrónicos nos processos de fiscalização prévia
Lei n.º 30/2021, de 21 de maio	Aprova medidas especiais de contratação pública
Resolução n.º 5/2021-PG, de 28 de junho	Aprova as instruções que estabelecem a disciplina aplicável à submissão ao Tribunal de Contas, por via eletrónica, dos contratos referidos no n.º 2 do artigo 17.º da Lei n.º 30/2021, de 21 de maio
Decreto-Lei n.º 73/2021, de 18 de agosto	Altera o regime da revisão de preços das empreitadas de obras públicas e de obras particulares e de aquisição de bens e serviços

LEGISLAÇÃO EUROPEIA	
Comunicação interpretativa da Comissão n.º 2006/C 179/02	Sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos
Regulamento (CE) 213/2008, da Comissão, de 28 de novembro de 2007	Define o vocabulário comum para os contratos públicos (CPV)
Diretiva 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro	Relativa à adjudicação de contratos de concessão
Diretiva 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro	Relativa à adjudicação de contratos públicos em geral.
Diretiva n.º 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro	Relativa à adjudicação de contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais
Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16/04	Relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos
Decisão da Comissão C (2019) 3452, de 14 de maio de 2019	Estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos
Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1827, de 30 de outubro	Altera a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares europeus das concessões (2020 e 2021)
Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1828, de 30 de outubro	Altera a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares europeus para os contratos públicos de fornecimento, os contratos públicos de serviços e contratos de empreitada de obras públicas, bem como para os concursos de conceção (2020 e 2021)
Regulamento Delegado (UE) n.º 2019/1829, de 30 de outubro	Altera a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares europeus para os contratos de fornecimento, os contratos de serviços e os contratos de empreitada, bem como para os concursos de conceção, no âmbito dos setores especiais (2020 e 2021)
Regulamento Delegado (UE) n.º 2021/1951, de 10 de novembro	Altera a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares europeus das concessões (2022 e 2023)
Regulamento Delegado (UE) n.º 2021/1952, de 10 de novembro	Altera a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares europeus para os contratos públicos de fornecimento, os contratos públicos de serviços e contratos de empreitada de obras públicas, bem como para os concursos de conceção (2022 e 2023)
Regulamento Delegado (UE) n.º 2021/1953, de 10 de novembro	Altera a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares europeus para os contratos de fornecimento, os contratos de serviços e os contratos de empreitada, bem como para os concursos de conceção, no âmbito dos setores especiais (2022 e 2023)

**LISTA DE CONTRATOS**

**Código Universal da Operação:**

**Tipologia de Operações:**

**Beneficiário:**

**NIF:**

Código de Identificação do Procedimento	Data do Contrato	Designação do Contrato	Tipo de Procedimento aplicado	Data de lançamento do procedimento	Data da adjudicação	NIF Fornecedor	Denominação Fornecedor	Valor Total do contrato		Valor Executado (acumulado)		Valor Imputado à Operação (acumulado)	
								Com IVA	Sem IVA	Com IVA	Sem IVA	Com IVA	Sem IVA





COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 14.5.2019  
C(2019) 3452 final

## **DECISÃO DA COMISSÃO**

**de 14.5.2019**

**que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos**

## DECISÃO DA COMISSÃO

de 14.5.2019

**que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos**

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) As orientações para a determinação das correções financeiras, estabelecidas na presente decisão, deverão orientar os serviços competentes da Comissão no que diz respeito aos princípios, critérios e tabelas a aplicar às correções financeiras efetuadas pela Comissão no que se refere às despesas financiadas pela União em regime de gestão partilhada em caso de incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos, em especial as Diretivas 2014/23/UE<sup>1</sup>, 2014/24/UE<sup>2</sup> e 2014/25/UE<sup>3</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho, tal como especificado nas presentes orientações.
- (2) Nos termos do artigo 144.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e do artigo 101.º, n.º 8, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>4</sup>, a Comissão deve aplicar correções financeiras aos Estados-Membros a fim de excluir do financiamento da União as despesas efetuadas em infração do direito aplicável, tendo em conta uma utilização proporcionada dos recursos administrativos. As correções financeiras devem ser baseadas na identificação dos montantes despendidos indevidamente e no impacto financeiro no orçamento. Caso esses montantes não possam ser identificados com precisão, a Comissão pode aplicar correções extrapoladas ou de taxa fixa, em conformidade com as regras setoriais. Por último, ao estabelecer o montante de uma correção financeira, a Comissão deve ter em conta a natureza e a gravidade da infração do direito aplicável e o impacto financeiro no orçamento, inclusive no caso de deficiências dos sistemas de gestão e controlo.

---

<sup>1</sup> Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1).

<sup>2</sup> Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

<sup>3</sup> Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243).

<sup>4</sup> Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).

- (3) As presentes orientações devem abranger todos os fundos de gestão partilhada.
- (4) As presentes orientações refletem a experiência adquirida com a aplicação das anteriores orientações sobre as correções financeiras em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos, adotadas pela Decisão da Comissão, de 19 de dezembro de 2013<sup>5</sup>, e clarificam o nível das correções a aplicar em conformidade com o princípio da proporcionalidade e com as Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE. Se for caso disso, as presentes orientações devem abranger também os contratos adjudicados ao abrigo da Diretiva 2009/81/CE<sup>6</sup>.
- (5) As presentes orientações devem aplicar-se aos procedimentos de correção financeira iniciados após a data de adoção da presente decisão.
- (6) A Comissão deve utilizar as presentes orientações para garantir a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros, a transparência e a proporcionalidade na aplicação de correções financeiras relacionadas com despesas financiadas pela União,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

*Artigo 1.º*

A presente decisão estabelece orientações, tal como constam do anexo, para a determinação das correções financeiras a aplicar às despesas financiadas pela União em regime de gestão partilhada em caso de incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos.

*Artigo 2.º*

A Comissão aplicará as presentes orientações aos procedimentos de correção financeira iniciados após a data de adoção da presente decisão.

Feito em Bruxelas, em 14.5.2019

*Pela Comissão  
Corina CREȚU  
Membro da Comissão*

---

<sup>5</sup> C(2013) 9527 final.

<sup>6</sup> Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança (JO L 216 de 20.8.2009, p. 76).



COMISSÃO  
EUROPEIA

Bruxelas, 14.5.2019  
C(2019) 3452 final

**ANEXO**

**DECISÃO DA COMISSÃO**

**de 14.5.2019**

**que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos**

## Índice

1.	INTRODUÇÃO.....	2
1.1.	Finalidade das orientações.....	2
1.2.	Âmbito de aplicação .....	3
1.2.1.	Contratos abrangidos pelas diretivas .....	3
1.2.2.	Contratos não abrangidos pelas diretivas .....	4
1.2.3.	Existência de um certo interesse transfronteiriço .....	4
1.3.	Despesas a que são aplicáveis as correções financeiras .....	5
1.4.	Critérios a ter em conta ao decidir uma taxa de correção proporcionada .....	5
1.5.	Fraude .....	6
2.	TIPOS DE IRREGULARIDADES E TAXAS FIXAS DE CORREÇÃO FINANCEIRA CORRESPONDENTES.....	7
2.1.	Anúncio de concurso e caderno de encargos.....	7
2.2.	Seleção dos proponentes e avaliação das propostas .....	16
2.3.	Execução do contrato .....	21

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. Finalidade das orientações

As presentes orientações têm um duplo objetivo geral:

- aumentar a **segurança jurídica** dos Estados-Membros. Para este fim, é importante esclarecer as circunstâncias em que as violações do direito da União em matéria de contratos públicos, ou do direito nacional relacionado com a sua aplicação, podem conduzir à realização de correções financeiras pela Comissão;
- garantir a **proporcionalidade**. Para este fim, é importante que a Comissão considere a natureza e a gravidade da irregularidade<sup>1</sup> e as correspondentes implicações financeiras para o orçamento da União, ao decidir da aplicação de uma correção financeira.

A Comissão aplicará **correções financeiras** a fim de excluir do financiamento da União as despesas efetuadas em violação do direito aplicável (ver artigo 144.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e artigo 101.º, n.º 8, do Regulamento Financeiro). A irregularidade pode ser ou não quantificável com precisão. O impacto financeiro de uma irregularidade é quantificado com precisão se, com base numa análise dos casos individuais, for possível calcular o montante exato das despesas indevidamente declaradas à Comissão para reembolso; nesses casos, a correção financeira deve ser calculada com precisão. Considera-se, todavia, que, no caso das irregularidades nos contratos públicos, não é possível quantificar com precisão o impacto financeiro devido à natureza da irregularidade. Por conseguinte, deve aplicar-se, nesses casos, uma correção de taxa fixa às despesas afetadas, tendo em conta a natureza e a gravidade das irregularidades, em conformidade com os critérios estabelecidos no ponto 1.4.

As irregularidades no domínio dos contratos públicos são analisadas em função do objetivo de proteger os interesses financeiros da União e em conformidade com o direito da UE (em especial, os princípios da transparência, da não discriminação, da igualdade de tratamento, da proporcionalidade e da segurança jurídica). Além disso, as correções financeiras apenas podem ser aplicadas se a irregularidade em causa tiver ou puder ter um impacto financeiro no orçamento da União. Por conseguinte, os tipos de irregularidades indicados nas presentes orientações (ou semelhantes a essas irregularidades), e relativamente aos quais se prevê uma correção de taxa fixa na secção 2, são aqueles que se considera terem um impacto financeiro<sup>2</sup>. Nos casos em que uma violação das regras em matéria de contratos públicos tem uma natureza meramente formal, sem qualquer impacto financeiro real ou potencial, não se justifica a aplicação de uma correção financeira<sup>3</sup>.

As orientações têm também a finalidade de promover a coerência do tratamento dos erros de contratação pública entre os serviços da Comissão em causa, o Tribunal de Contas Europeu<sup>4</sup> e os

<sup>1</sup> Para efeitos das orientações, entende-se por «irregularidade» uma violação do direito aplicável em matéria de contratos públicos, que tem ou teria por efeito lesar o orçamento da União.

<sup>2</sup> Os tipos de irregularidades descritos na secção 2 são os mais frequentemente detetados. Esta lista não é exaustiva. As outras irregularidades devem ser tratadas, sempre que possível, por analogia com os tipos de irregularidades identificados nas presentes orientações.

<sup>3</sup> Exemplo: Quando o anúncio de adjudicação do contrato foi publicado depois da data exigida ou não foi publicado.

<sup>4</sup> Cf. recomendação do Parlamento Europeu sobre a quitação relativa ao exercício de 2010: «O Parlamento solicita (...) à Comissão e ao Tribunal de Contas que, com carácter de urgência, procedam à harmonização do tratamento

Estados-Membros. Os Estados-Membros são os primeiros responsáveis pela investigação de irregularidades e pela aplicação das correções financeiras necessárias. Neste contexto, recomenda-se às autoridades competentes dos Estados-Membros que apliquem os critérios e as taxas fixas de correção financeira estabelecidos nas presentes orientações quando corrigirem as irregularidades detetadas pelos seus próprios serviços.

As operações devem ser selecionadas para financiamento em conformidade com as regras nacionais e da UE aplicáveis, incluindo as relativas aos contratos públicos. Neste contexto, podem verificar-se dois cenários:

a) Quando o procedimento de concurso utilizado na adjudicação de um contrato público violar as regras em matéria de contratos públicos (conduzindo a uma correção financeira no momento em que despesas geradas por esse contrato são declaradas à Comissão) e o contrato ainda não tiver sido assinado, a autoridade competente, tendo em conta eventuais custos adicionais e limitações de tempo, pode recomendar ao beneficiário que lance um novo procedimento de concurso que cumpra cabalmente as referidas regras. Caso não seja lançado um novo concurso, a irregularidade deve ser corrigida mediante a aplicação das presentes orientações<sup>5</sup>.

b) Se for detetada uma irregularidade após a assinatura do contrato e a aprovação do financiamento da operação (em qualquer fase do ciclo da operação), essa irregularidade deve ser corrigida mediante a aplicação das presentes orientações.

## 1.2. Âmbito de aplicação

Tal como especificado no artigo 1.º da decisão, as presentes orientações estabelecem o montante da correção a aplicar em caso de irregularidades que violem as regras em matéria de contratos públicos aplicáveis aos contratos<sup>6</sup> que geram despesas financiadas pelo orçamento da União em regime de gestão partilhada<sup>7</sup>.

### 1.2.1. Contratos abrangidos pelas diretivas

As presentes orientações dizem respeito às irregularidades detetadas em relação aos contratos públicos e às autoridades adjudicantes, tal como definidas nas diretivas<sup>8</sup>. Sempre que o artigo 13.º

dos erros em matéria de contratação pública nos dois domínios políticos, da agricultura, recursos naturais e coesão, e da energia e transportes (...)».

<sup>5</sup> Ou seja, deve ser aplicada uma correção fixa *ex ante* a todas as despesas a declarar à Comissão relativamente ao contrato em causa.

<sup>6</sup> Para efeitos das orientações, o termo «contrato» é utilizado em sentido lato, ou seja, refere-se a qualquer processo de adjudicação de contratos públicos.

<sup>7</sup> As presentes orientações não são aplicáveis a irregularidades que afetem as despesas efetuadas ao abrigo das regras relativas à utilização de opções de custos simplificados.

<sup>8</sup> As diretivas são as seguintes:

– Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1), conforme alterada;

– Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65), alterada;

– Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE; (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243), alterada;

– Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança (JO L 216 de 20.8.2009, p. 76).

da Diretiva 2014/24/UE seja aplicável, as presentes orientações são igualmente aplicáveis aos contratos subsidiados pelas autoridades adjudicantes, mesmo que não tenham sido por estas adjudicados.

### 1.2.2. Contratos não abrangidos pelas diretivas

Caso as diretivas não se apliquem<sup>9</sup>, mas o processo de adjudicação seja abrangido pelo âmbito de aplicação do Tratado e pela legislação nacional em matéria de contratos públicos, as presentes orientações são aplicáveis, desde que, pelo menos, uma das seguintes condições se encontre preenchida:

(i) se existir algum interesse transfronteiriço, na aceção do ponto 1.2.3, e a adjudicação desses contratos não respeitar os princípios da transparência e da não discriminação consagrados no Tratado;

(ii) se, em relação aos contratos em causa, existir uma clara violação da legislação nacional em matéria de contratos públicos.

Além disso, as presentes orientações são também aplicáveis se as regras nacionais (incluindo condições contratuais ou de subvenção) exigirem expressamente que os beneficiários de fundos da UE cumpram as regras nacionais em matéria de contratos públicos ou regras semelhantes<sup>10</sup>, mesmo que esses beneficiários não sejam, eles próprios, uma autoridade adjudicante na aceção das diretivas. Nesse caso, a irregularidade constitui uma violação das regras nacionais (por exemplo, as condições previstas na convenção de subvenção remetem para os princípios do Tratado ou para as regras nacionais em matéria de contratos públicos).

Em todos esses casos, o nível exigido de correções financeiras deve ser determinado por analogia com os tipos de irregularidades identificados na secção 2.

### 1.2.3. Existência de um certo interesse transfronteiriço

Para avaliar a existência de um certo interesse transfronteiriço em contratos não abrangidos pelas diretivas, é à Comissão que incumbe o ónus da prova, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu<sup>11</sup>.

Neste contexto, é, em primeiro lugar, necessário determinar se existem elementos factuais que, em conjugação, permitam justificar a existência de interesse transfronteiriço, nomeadamente: (i) o objeto do contrato, (ii) o seu valor estimado, (iii) os requisitos técnicos do contrato, (iv) a localização geográfica do local de execução, (v) provas de que existem propostas de outros Estados-Membros ou de que foi manifestado interesse por operadores económicos de outro Estado-Membro.

---

<sup>9</sup> Incluindo os contratos de prestação de serviços sociais e outros serviços específicos não enumerados no anexo XIV da Diretiva 2014/24/UE.

<sup>10</sup> Por exemplo, regras nacionais ou de elegibilidade dos programas que obriguem os beneficiários que não são autoridades adjudicantes a seguirem certos procedimentos de adjudicação simplificados, quando celebram contratos com os seus fornecedores.

<sup>11</sup> Ver acórdão C-507/03, Comissão/Irlanda, Coletânea 2007, p. I-9777, n.ºs 32 e 34. Ver também processos C-412/04, Comissão/Itália, Coletânea 2008, p. I-619; processos apensos C-147/06 e C-148/06, SECAP SpA e Santorso Soc. V. Comune di Torino, Coletânea 2008, p. I-3565.



### 1.3. Despesas a que são aplicáveis as correções financeiras

Caso a Comissão detete irregularidades relacionadas com o incumprimento das regras em matéria de contratos públicos, determina o montante da correção financeira aplicável em conformidade com as presentes orientações. O montante da correção financeira é calculado com base no montante das despesas declaradas à Comissão e relacionadas com o contrato (ou parte dele<sup>12</sup>) afetado pela irregularidade, utilizando a correção de taxa fixa adequada em conformidade com a secção 2, tendo em conta os critérios referidos na secção 1.4.

A mesma taxa fixa de correção deverá ser aplicada a qualquer despesa futura afetada pela irregularidade relacionada com o mesmo contrato (ou parte dele), antes de essa despesa ser certificada à Comissão.

Exemplo prático:

Num caso em que o montante da despesa total declarada à Comissão relativamente a um contrato de empreitada de obras (celebrado após a aplicação de critérios de seleção ilícitos) seja de 10 000 000 EUR e a taxa de correção financeira aplicável de 25 %, o montante a deduzir da declaração de despesas à Comissão é de 2 500 000 EUR. Por conseguinte, o financiamento da União é reduzido com base na taxa de cofinanciamento pertinente para o eixo prioritário ao abrigo do qual a despesa foi declarada. Se, posteriormente, as autoridades nacionais pretenderem declarar novas despesas relativas ao mesmo contrato e que sejam afetadas pela mesma irregularidade, essas despesas devem ser sujeitas à mesma taxa de correção de 25 % antes de serem declaradas à Comissão<sup>13</sup>. No final, o valor total dos pagamentos relativos ao contrato é corrigido com base na mesma taxa de correção.

### 1.4. Critérios a ter em conta ao decidir uma taxa de correção proporcionada

Tal como referido no ponto 1.1, quando, devido à natureza da irregularidade, não for possível quantificar com precisão o impacto financeiro, mas a irregularidade for suscetível, enquanto tal, de ter um impacto orçamental, a Comissão pode calcular o montante da correção a aplicar tendo em conta três critérios, nomeadamente a natureza e a gravidade<sup>14</sup> das irregularidades e as perdas financeiras delas resultantes para os Fundos. Tal implica que as correções financeiras efetuadas com base numa escala de taxas fixas enumeradas na secção 2 das presentes orientações (5 %, 10 %, 25 % e 100 %) respeitem o princípio da proporcionalidade. Isso não prejudica o facto de o cálculo do montante final da correção a aplicar dever ter em conta todas as características da

<sup>12</sup> A correção financeira é limitada a uma parte do contrato, se essa parte for claramente identificável, nomeadamente se o contrato estiver dividido em lotes ou se for regido por um acordo-quadro nos termos do artigo 33.º da Diretiva 2014/24/UE. Será esse o caso, por exemplo, se existirem especificações técnicas restritivas em relação a um dos lotes de determinado contrato, como se pode ver neste exemplo: a autoridade adjudicante exigia que os computadores tivessem uma marca específica (sem acrescentar a menção obrigatória «ou equivalente») num lote incluído num contrato de empreitada de obras para a construção de um hospital. Nesse caso, a correção financeira refere-se apenas às despesas relativas aos computadores adquiridos no âmbito desse contrato e não às despesas da totalidade do contrato.

<sup>13</sup> As autoridades nacionais devem conservar toda a pista de auditoria das correções financeiras aplicadas ao contrato, incluindo os registos adequados no sistema contabilístico.

<sup>14</sup> A gravidade de uma irregularidade é avaliada tendo em conta, nomeadamente, os seguintes fatores: nível de concorrência, transparência e igualdade de tratamento.

irregularidade detetada em relação aos elementos tomados em consideração para o estabelecimento dessa taxa fixa<sup>15</sup>.

Se forem detetadas várias irregularidades no mesmo processo de adjudicação, as taxas fixas de correção não são cumulativas. A irregularidade mais grave é tomada como uma indicação para decidir a taxa fixa de correção aplicável ao contrato em causa, em conformidade com a secção 2.

Em alguns casos, as irregularidades individuais relacionadas com os contratos públicos podem ter um carácter sistémico, sendo resultantes de uma deficiência no sistema de gestão e controlo. Nesses casos, após a aplicação de uma correção das irregularidades do contrato público individual, o Estado-Membro deve tomar as medidas corretivas adequadas em relação a outros processos de adjudicação de contratos afetados pelo mesmo tipo de irregularidades. Se isso não for feito (ou seja, se nem todas as despesas afetadas pela deficiência tiverem sido corrigidas), a Comissão aplicará as medidas corretivas correspondentes, incluindo correções financeiras líquidas, em conformidade com as regras setoriais aplicáveis a cada Fundo. As correções financeiras devem ser aplicadas aos processos de adjudicação de contratos afetados que ainda não tenham sido objeto de correções individuais.

### 1.5. Fraude

É aplicada uma correção financeira de 100 % às despesas afetadas por irregularidades resultantes da violação das regras de adjudicação de contratos públicos com impacto no orçamento da UE e relacionadas com fraudes lesivas dos interesses financeiros da União, ou qualquer outra infração definida nos artigos 3.º a 5.º da Diretiva (UE) 2017/1371<sup>16</sup>, estabelecidas por um órgão judicial competente ou identificadas por uma autoridade competente da UE ou nacional, com base em elementos probatórios que confirmem a presença de irregularidades fraudulentas.

A fraude pode ser identificada pelos organismos de investigação da UE ou nacionais especializados na luta contra a corrupção e a fraude e pelos organismos nacionais de investigação criminal.

Os auditores da Comissão e as autoridades nacionais de auditoria<sup>17</sup> (a menos que tenham responsabilidades específicas no âmbito do direito nacional) não possuem competências específicas de investigação em casos de fraude. Por conseguinte, os seus relatórios, mesmo que identifiquem um risco ou indiquem uma probabilidade de comportamento fraudulento, não determinam, por si só, a existência de fraude. Têm, ainda assim, a obrigação, confirmada pelo artigo 15.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2017/1371, de revelar «ao OLAF e às demais autoridades competentes todos os factos de que tenham conhecimento durante o desempenho das suas funções, que possam ser qualificados como uma infração penal» e sem prejuízo da obrigação que incumbe aos Estados-Membros de assegurar «que os organismos de auditoria nacionais façam o mesmo.»

<sup>15</sup> Ver, em especial, o artigo 144.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e a jurisprudência constante do TJUE, processos C-406/14 (n.ºs 47-49) e C-408/16 (n.ºs 65 e 66).

<sup>16</sup> Tal como disposto no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

<sup>17</sup> Ou organismos de certificação no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural.

## 2. TIPOS DE IRREGULARIDADES E TAXAS FIXAS DE CORREÇÃO FINANCEIRA CORRESPONDENTES

### 2.1. Anúncio de concurso e caderno de encargos

Nã o	Tipo de irregularidade	Lei aplicável <sup>18</sup>	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
1.	Não publicação do anúncio de concurso  Ou adjudicação injustificada por ajuste direto (ou seja, um procedimento por negociação ilegal, sem publicação prévia de um anúncio de concurso)	Artigo 31.º da Diretiva 2014/23/UE  Artigos 26.º, 32.º e 49.º da Diretiva 2014/24/UE  Artigos 44.º e 67.º a 69.º da Diretiva 2014/25/UE	O anúncio de concurso não foi publicado em conformidade com as regras pertinentes (por exemplo, publicação no <i>Jornal Oficial da União Europeia</i> (JO), nos casos em que as diretivas o exigem.	100 %
			O mesmo se aplica à adjudicação por ajuste direto ou aos procedimentos por negociação sem publicação prévia de um anúncio de concurso, se não estiverem preenchidos os critérios para a sua utilização.	
			Situação idêntica à acima referida, excetuando o facto de a publicidade ter sido feita por outros meios adequados <sup>19</sup> .	25 %
2.	Divisão artificial de contratos relativos a obras/serviços/fornecimentos	Artigo 8.º, n.º 4, da Diretiva 2014/23/UE  Artigo 5.º, n.º 3, da Diretiva 2014/24/UE	Um projeto de obras ou a proposta de aquisição de uma determinada quantidade de fornecimentos e/ou de serviços é artificialmente subdividido em vários contratos. Em consequência, cada contrato relativo a uma parte das obras/fornecimentos/serviços é inferior ao limiar fixado pelas diretivas, impedindo, assim, a	100 % (esta correção é aplicável se o anúncio de concurso relativo às

<sup>18</sup> A jurisprudência referida remete para as disposições das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE. Contudo, a interpretação facultada pode também ser pertinente para o disposto nas diretivas de 2014.

<sup>19</sup> Entende-se por «meios de publicidade adequados» a publicação do anúncio de concurso de forma a garantir que uma empresa localizada noutro Estado-Membro tem acesso a informações adequadas sobre o contrato público antes de este ser adjudicado, de modo a poder apresentar uma proposta ou manifestar o seu interesse na obtenção desse contrato. É o que acontece, na prática, quando i) o anúncio de concurso foi publicado a nível nacional (em conformidade com a legislação nacional ou com as regras nessa matéria) e/ou ii) as normas de base relativas à publicidade dos contratos foram respeitadas (para mais informações, ver a secção 2.1 da comunicação interpretativa da Comissão n.º 2006/C 179/02).

Número	Tipo de irregularidade	Lei aplicável <sup>18</sup>	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
		Artigo 16.º, n.º 3, da Diretiva 2014/25/UE  Processo C-574/10, Comissão/Alemanha, T-358/08, Espanha/Comissão, e T-384/10, Espanha/Comissão	publicação no JO da totalidade de obras, serviços ou fornecimentos em causa <sup>20</sup> .  Situação idêntica à acima referida, excetuando o facto de a publicidade ter sido feita por outros meios adequados, em condições idênticas às estabelecidas no ponto 1.	obras/fornecimento s/serviços em causa não tiver sido publicado no JO, embora as diretivas o exijam)  25 %
3.	Falta de justificação da não subdivisão do contrato em lotes	Artigo 46.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE	A autoridade adjudicante não indica as principais razões da sua decisão de não subdividir o contrato em lotes.	5 %
4.	Incumprimento dos prazos de receção das propostas ou dos prazos de receção dos pedidos de participação <sup>21</sup> .	Artigos 27.º a 30.º, 47.º, n.º 1 e n.º 3, e 53.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE  Artigos 45.º a 48.º, 66.º, n.º 3, e 73.º, n.º 1, da Diretiva 2014/25/UE	A redução dos prazos fixados nas diretivas é igual ou superior a 85 %, ou o prazo é igual ou inferior a 5 dias.  A redução dos prazos fixados nas diretivas é igual ou superior a 50 % (mas inferior a 85 %) <sup>22</sup> .	100 %  25 %

<sup>20</sup> A mesma abordagem é aplicável, *mutatis mutandis*, aos contratos unicamente sujeitos às regras nacionais em matéria de contratos públicos em que a divisão artificial de obras/fornecimentos/serviços impediu a sua publicação em conformidade com essas regras.

<sup>21</sup> Estes prazos são aplicáveis aos concursos públicos, aos concursos limitados e ao procedimento concorrencial com negociação. Refira-se ainda o artigo 47.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE: «Ao fixarem os prazos de receção das propostas e dos pedidos de participação, as autoridades adjudicantes devem ter em conta a complexidade do contrato e o tempo necessário à elaboração das propostas, sem prejuízo dos prazos mínimos fixados nos artigos 27.º a 31.º».

<sup>22</sup> Por exemplo, tendo em conta o prazo mínimo de receção das propostas de 35 dias (nos termos do artigo 27.º da Diretiva 2014/24/UE), podem colocar-se dois cenários: 1) o prazo aplicado pela autoridade adjudicante foi de 10 dias, o que significa uma redução de 71,4 % do prazo [= (35-10)/35], justificando, assim uma correção financeira de 25 %;

Número	Tipo de irregularidade	Lei aplicável <sup>18</sup>	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
	Ou  Não prorrogação dos prazos de receção das propostas, caso os documentos do concurso sofram modificações significativas		A redução dos prazos fixados nas diretivas é igual ou superior a 30 % (mas inferior a 50 %).  ou  Os prazos não foram prorrogados tendo os documentos do concurso sofrido modificações significativas <sup>23</sup> .	10 %
			A redução dos prazos fixados nas diretivas é inferior a 30 %.	5 %
5.	Prazo insuficiente para os potenciais proponentes ou candidatos obterem a documentação relativa ao concurso  ou  Restrições à obtenção da documentação do concurso	Artigo 29.º e 34.º da Diretiva 2014/23/UE  Artigos 22.º e 53.º da Diretiva 2014/24/UE  Artigos 40.º e 73.º da Diretiva 2014/25/UE	O tempo necessário para os operadores económicos (ou seja, os potenciais proponentes/candidatos) obterem a documentação do concurso é demasiado curto (ou seja, igual ou inferior a 50 % dos prazos de receção das propostas fixados nos documentos do concurso, em conformidade com as disposições aplicáveis), criando obstáculos injustificados à abertura dos concursos públicos à concorrência.	10 %
			O tempo concedido aos operadores económicos (ou seja, aos potenciais proponentes/candidatos) para obterem a documentação relativa ao concurso é reduzido, mas a redução é inferior a 80 % dos prazos de receção das propostas, em conformidade com as disposições pertinentes.	5 %
			O tempo concedido aos operadores económicos (ou seja, aos potenciais proponentes/candidatos) para obterem a	25 %

2) o prazo aplicado pela autoridade adjudicante foi de 10 dias, mas o prazo mínimo podia ser de 15 dias (uma vez que foi publicado um anúncio de pré-informação), o que significa uma redução de 33 % no prazo [= (15-10)/15], justificando, assim, uma correção financeira de 10 %.

<sup>23</sup> Ver artigo 47.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva 2014/24/UE.

Número	Tipo de irregularidade	Lei aplicável <sup>18</sup>	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
			<p>documentação relativa ao concurso é igual ou inferior a 5 dias.</p> <p>Ou</p> <p>Caso a autoridade adjudicante não tenha de todo oferecido<sup>24</sup>, por via eletrónica, um acesso livre, direto e completo aos documentos do concurso, a título gratuito, como previsto no artigo 53.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE, trata-se de uma irregularidade grave<sup>25</sup>.</p>	
6.	<p>Não publicação da prorrogação dos prazos para a receção das propostas<sup>26</sup></p> <p>Ou</p> <p>Não prorrogação dos prazos de receção das propostas</p>	<p>Artigos 3.º e 39.º da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigos 18.º e 47.º da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigos 36.º e 66.º da Diretiva 2014/25/UE</p>	<p>Os prazos inicialmente previstos para a receção das propostas (ou dos pedidos de participação) estavam corretos, de acordo com as disposições aplicáveis, mas foram prorrogados sem serem adequadamente publicados em conformidade com as regras pertinentes (ou seja, publicação no JOUE), <u>mas a publicidade (da prorrogação dos prazos) foi feita por outros meios</u> (ver condições no ponto 1).</p>	5 %
			<p>Situação idêntica à acima referida e <u>a publicidade (da prorrogação dos prazos) não foi feita por outros meios</u> (ver condições no ponto 1).</p> <p>ou</p> <p>Não prorrogação dos prazos de receção das propostas, se, por qualquer motivo, não tiverem sido fornecidas informações adicionais, embora solicitadas pelo</p>	10 %

<sup>24</sup> Se o acesso eletrónico foi oferecido, mas o período de acesso tiver sido reduzido, as taxas acima referidas de 25 %, 10 % ou 5 % são aplicáveis em conformidade.

<sup>25</sup> Exceto nos casos em que as condições estabelecidas nos n.ºs 2 e 3 citados sejam cumpridas. Em tais casos, não se aplica qualquer correção.

<sup>26</sup> Ou da prorrogação dos prazos de receção dos pedidos de participação; estes prazos são aplicáveis aos concursos limitados e aos procedimentos por negociação com publicação de um anúncio de concurso.

<b>Nã o</b>	<b>Tipo de irregularidade</b>	<b>Lei aplicável<sup>18</sup></b>	<b>Descrição da irregularidade</b>	<b>Taxa fixa de correção</b>
			operador económico em tempo útil, pelo menos seis dias antes da data-limite fixada para a receção das propostas <sup>27</sup> .	
7.	Casos em que não se justifica a utilização de um procedimento concorrencial com negociação nem de um diálogo concorrencial	Artigo 26.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24/UE	A autoridade adjudicante adjudica um contrato público através de um procedimento concorrencial com negociação ou de um diálogo concorrencial em situações não previstas pela diretiva.	25 %
			Casos em que a autoridade adjudicante garantiu a plena transparência, incluindo uma justificação do recurso a estes procedimentos nos documentos do concurso, o número de candidatos adequados que apresentaram uma proposta inicial não foi limitado e a igualdade de tratamento de todos os proponentes foi assegurada durante as negociações do concurso.	10 %
8.	Incumprimento do procedimento definido na diretiva relativamente à contratação pública eletrónica e agregada <sup>28</sup>	Artigos 33.º a 39.º da Diretiva 2014/24/UE  Artigos 51.º a 57.º da Diretiva 2014/25/UE	Os procedimentos específicos para a contratação pública eletrónica e agregada <sup>29</sup> não foram cumpridos como previsto na diretiva aplicável e o incumprimento podia ter tido um efeito dissuasor para os potenciais proponentes <sup>30</sup> .	10 %
			Se o incumprimento tiver conduzido à adjudicação do contrato a outra proposta que não aquela a que deveria	25 %

<sup>27</sup> Ver artigo 47.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2014/24/UE. Em caso de procedimento acelerado, conforme referido no artigo 27.º, n.º 3, e no artigo 28.º, n.º 6, da referida diretiva, esse prazo é de quatro dias.

<sup>28</sup> Exceto nos casos em que a irregularidade já esteja abrangida por outros tipos de irregularidades referidos nas presentes orientações.

<sup>29</sup> Os procedimentos de adjudicação em causa são os seguintes: acordos-quadro, sistemas de aquisição dinâmicos, leilões eletrónicos, catálogos eletrónicos, atividades de compras centralizadas e centrais de compras.

<sup>30</sup> Por exemplo: a duração de um acordo-quadro é superior a quatro anos, sem uma justificação devidamente fundamentada.

Número	Tipo de irregularidade	Lei aplicável <sup>18</sup>	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
			ter sido adjudicado, considera-se que se trata de uma irregularidade grave <sup>31</sup> .	
9.	<p>Não publicação, no anúncio de concurso, dos critérios de seleção e/ou adjudicação (bem como a sua ponderação), nem das condições de execução dos contratos ou das especificações técnicas.</p> <p>Ou</p> <p>Não descrição, com o nível de pormenor suficiente, dos critérios de adjudicação e respetiva ponderação</p> <p>Ou</p> <p>Não comunicação/publicação de esclarecimentos/informações adicionais.</p>	<p>Artigos 31.º, 33.º, 34.º, 36.º, 37.º, 38.º e 41.º e anexo V (pontos 7, alínea c), e 9) da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigos 42.º, 51.º, 53.º, 56.º a 63.º, 67.º e 70.º, anexo V, parte C (pontos 11, alínea c), e 18), e anexo VII da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigo 60.º, 71.º, 73.º, 76.º a 79.º, 82.º e 87.º, anexo VIII e anexo XI, A (pontos 16 e 19), B (pontos 15 e 16) e C (pontos 14 e 15) da Diretiva 2014/25/UE</p> <p>Princípio da igualdade de tratamento referido no artigo 18.º da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Jurisprudência: TJUE processos 07/2016 Dimarso, 11/2010</p>	<p>a) Não publicação no anúncio de concurso<sup>32</sup> dos critérios de seleção e/ou de adjudicação (e respetiva ponderação).</p> <p>b) Não publicação no anúncio de concurso<sup>33</sup> das condições de execução dos contratos ou das especificações técnicas.</p> <p>c) Nem o anúncio de contrato publicado, nem o caderno de encargos descrevem com suficiente pormenor os critérios de adjudicação e a respetiva ponderação, conduzindo a uma restrição indevida da concorrência (ou seja, a falta de dados suficientemente pormenorizados podia ter tido um efeito dissuasor para potenciais proponentes)<sup>34</sup>.</p> <p>d) Os esclarecimentos ou informações adicionais (em relação aos critérios de seleção/adjudicação) fornecidos pela autoridade adjudicante não foram comunicados a todos os proponentes nem publicados.</p>	<p>25 %</p> <p>10 %</p>

<sup>31</sup> Se o incumprimento significar que o anúncio de concurso não foi publicado, a taxa de correção será determinada de acordo com o ponto 1.

<sup>32</sup> Ou na documentação do concurso, se esta for publicada juntamente com o anúncio de concurso.

<sup>33</sup> Ou na documentação do concurso, se esta for publicada juntamente com o anúncio de concurso.

<sup>34</sup> Salvo se os critérios de adjudicação e a respetiva ponderação tiverem sido clarificados pela autoridade adjudicante de forma suficientemente pormenorizada, a pedido dos proponentes, antes de terminar o prazo de apresentação das propostas.



Número	Tipo de irregularidade	Lei aplicável <sup>18</sup>	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
		COM/Irlanda e 01/2008 Lianakis		
10.	<p>Utilização de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– critérios de exclusão, seleção, adjudicação ou</li> <li>– condições de execução dos contratos ou</li> <li>– especificações técnicas</li> </ul> <p>que sejam <u>discriminatórios</u> em razão de preferências nacionais, regionais ou locais injustificadas</p>	<p>Artigos 36.º, 37.º, 38.º e 41.º, conjugados com o artigo 3.º da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigos 42.º, 56.º a 63.º, 67.º e 70.º, conjugados com o artigo 18.º, n.º 1, e o anexo VII da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigos 60.º, 76.º a 79.º, 82.º e 87.º, conjugados com o artigo 36.º, n.º 1, e o anexo VIII da Diretiva 2014/25/UE</p>	<p>Casos em que os operadores económicos podiam ter sido dissuadidos de apresentar uma proposta devido a critérios de exclusão, seleção e/ou adjudicação ou a condições de execução de contratos que incluem preferências nacionais, regionais ou locais injustificadas.</p> <p>Isto acontece, por exemplo, quando existe o requisito de que, no momento da apresentação da proposta, os proponentes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>(i) tenham um estabelecimento ou representante no país ou na região; ou</li> <li>(ii) possuam experiência e/ou qualificações no país ou na região<sup>35</sup>;</li> <li>(iii) possuam equipamentos no país ou na região.</li> </ul> <p>Situação idêntica à acima referida, excetuando o facto de ter sido assegurado um nível mínimo de concorrência, ou seja, vários operadores económicos apresentaram propostas que foram aceites e cumpriam os critérios de seleção.</p>	<p>25 %</p> <p>10 %</p>

<sup>35</sup> A definição dos critérios de seleção não deve ser discriminatória nem restritiva, e deve estar associada ao objeto do contrato e ser proporcionada. Em qualquer caso, quando uma descrição suficientemente precisa do critério de seleção específico exigido não for possível, a referência utilizada nos critérios de seleção deve ser acompanhada da menção «ou equivalente», a fim de assegurar a abertura à concorrência. Quando estas condições estiverem reunidas, não se justifica uma correção financeira.

Número	Tipo de irregularidade	Lei aplicável <sup>18</sup>	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
11.	<p>Utilização de</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– critérios de exclusão, seleção, adjudicação ou</li> <li>– condições de execução dos contratos ou</li> <li>– especificações técnicas</li> </ul> <p>que não sejam discriminatórios na aceção do tipo de irregularidade anterior, mas que, ainda assim, <u>restringam o acesso</u> dos operadores económicos</p>	<p>Artigos 36.º, 37.º, 38.º e 41.º, conjugados com o artigo 3.º da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigos 42.º, 56.º a 63.º, 67.º e 70.º, conjugados com o artigo 18.º, n.º 1, e o anexo VII da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigos 60.º, 76.º a 79.º, 82.º e 87.º, conjugados com o artigo 36.º, n.º 1, e o anexo VIII da Diretiva 2014/25/UE</p>	<p>Trata-se de critérios ou condições que, apesar de não serem discriminatórios em razão de preferências nacionais/regionais/locais, conduzem, ainda assim, à restrição do acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação pública específico, tal como exemplificado nos casos seguintes.</p> <p>1) Casos em que os níveis mínimos de capacidades para um determinado contrato estão ligados, mas não são proporcionais, ao objeto do contrato;</p> <p>2) Casos em que, durante a avaliação dos proponentes/candidatos, os critérios de seleção foram utilizados como critérios de adjudicação;</p> <p>3) Casos em que são necessárias marcas/normas específicas<sup>36</sup>, exceto se esses requisitos disserem respeito a uma parte acessória do contrato e o potencial impacto no orçamento da UE for meramente formal (ver secção 1.4).</p> <p>Casos em que foram aplicados critérios/condições/especificações restritivos, mas, ainda assim, foi assegurado um nível mínimo de concorrência, ou seja, vários operadores económicos apresentaram propostas que foram aceites e cumpriram os critérios de seleção.</p>	<p>10 %</p> <p>5 %</p>

<sup>36</sup> Sem permitir uma marca equivalente, ao não utilizar a menção obrigatória «ou equivalente».

Número	Tipo de irregularidade	Lei aplicável <sup>18</sup>	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
			<p>Casos em que os níveis mínimos de capacidades para um determinado contrato não estão manifestamente ligados ao objeto do contrato.</p> <p>ou</p> <p>Casos em que os critérios de exclusão, seleção e/ou adjudicação, ou as condições de execução dos contratos conduziram a uma situação em que um único operador económico pôde apresentar uma proposta e esse resultado não pode ser justificado pela especificidade técnica do contrato em questão.</p>	25 %
12.	Definição insuficiente ou imprecisa do objeto do contrato <sup>37</sup>	<p>Artigo 3.º da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigo 18.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigo 36.º da Diretiva 2014/25/UE</p> <p>Processos C-340/02, Comissão/França EU:C:2004:623 e C-299/08, Comissão/França EU:C:2009:769</p> <p>Processo C-423/07,</p>	A descrição no anúncio de concurso e/ou no caderno de encargos é insuficiente ou imprecisa de forma a não permitir que os potenciais proponentes/candidatos determinem plenamente o objeto do contrato, provocando um efeito dissuasivo suscetível de restringir a concorrência <sup>38</sup> .	10 %

<sup>37</sup> Exceto se: i) as diretivas permitirem a negociação ou ii) o objeto do contrato tiver sido clarificado após a publicação do anúncio de concurso e esse esclarecimento for publicado no JO.

<sup>38</sup> Por exemplo, foi apurado, através das denúncias ou notificações apresentadas durante o concurso, que o caderno de encargos é insuficiente para que os eventuais proponentes determinem o objeto do contrato. Contudo, o número de perguntas feitas pelos potenciais proponentes não é um indicador da existência de uma irregularidade, desde que as perguntas sejam adequadamente respondidas pela autoridade adjudicante, em conformidade com os artigos 47.º, n.º 3, e 53.º, n.º 2, da Diretiva 2014/24/UE.

<b>Nã o</b>	<b>Tipo de irregularidade</b>	<b>Lei aplicável<sup>18</sup></b>	<b>Descrição da irregularidade</b>	<b>Taxa fixa de correção</b>
		Comissão/Espanha		
13.	Limitação injustificada da subcontratação	Artigos 38.º, n.º 2, e 42.º da Diretiva 2014/23/UE  Artigos 63.º, n.º 2, e 71.º, da Diretiva 2014/24/UE.  Artigos 79.º, n.º 3, e 88.º da Diretiva 2014/25/UE  Processo C-406/14, EU:C:2016:652, <i>Wroclaw — Miasto na prawach powiatu</i> , n.º 34	A documentação do concurso (por exemplo, as especificações técnicas) impõe limitações à utilização de subcontratantes em relação a uma parte do contrato fixada em termos abstratos como uma determinada percentagem desse contrato, independentemente da possibilidade de verificar as capacidades dos potenciais subcontratantes e sem mencionar o carácter essencial das tarefas que estariam em causa.	5 %

## 2.2. Seleção dos proponentes e avaliação das propostas

<b>Nã o</b>	<b>Tipo de irregularidade</b>	<b>Base jurídica / documento de referência</b>	<b>Descrição da irregularidade</b>	<b>Taxa fixa de correção</b>
14.	Os critérios de seleção (ou especificações técnicas) foram alterados após a abertura das propostas ou incorretamente	Artigos 3.º, n.º 1, e 37.º da Diretiva 2014/23/UE  Artigos 18.º, n.º 1, e 56.º, n.º 1, da Diretiva 2014/24/UE	Os critérios de seleção (ou as especificações técnicas) foram alterados durante a fase de seleção ou incorretamente aplicados nessa fase, levando à aceitação de propostas vencedoras que não deveriam ter sido aceites (ou à rejeição de propostas que deveriam ter sido aceites <sup>39</sup> ) se os critérios de seleção publicados tivessem sido respeitados.	25 %

<sup>39</sup> A menos que a autoridade adjudicante possa demonstrar claramente que a proposta rejeitada não teria, em qualquer caso, sido vencedora e que, por conseguinte, a irregularidade não teve qualquer impacto financeiro.

Não	Tipo de irregularidade	Base jurídica / documento de referência	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
	aplicados.	Artigos 36.º, n.º 1, e 76.º, n.º 1, da Diretiva 2014/25/UE		
15.	<p>Avaliação das propostas utilizando critérios de adjudicação diferentes dos que constam do anúncio de concurso ou do caderno de encargos</p> <p>Ou</p> <p>Avaliação utilizando critérios de adjudicação adicionais que não foram publicados</p>	<p>Artigo 41.º da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigos 67.º e 68.º da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigo 82.º 83.º da Diretiva 2014/25/UE</p> <p>Processos C-532/06, <i>Lianakis</i>, EU:C:2008:40, n.ºs 43-44, e C-6/15, <i>TNS Dimarso</i>, n.ºs 25-36</p>	<p>Os critérios de adjudicação (ou os respetivos subcritérios ou ponderações) indicados no anúncio de concurso ou no caderno de encargos 1) não foram cumpridos durante a avaliação das propostas, ou 2) nessa avaliação foram utilizados critérios de adjudicação adicionais que não tinham sido publicados<sup>40</sup>.</p> <p>Se os dois casos acima referidos tiverem tido um efeito discriminatório (em razão de preferências nacionais/regionais/locais injustificadas), trata-se de uma irregularidade grave.</p>	<p>10 %</p> <p>25 %</p>
16.	Pista de auditoria insuficiente para a adjudicação do contrato	<p>Artigo 84.º da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigo 100.º da Diretiva 2014/25/UE</p>	<p>A documentação pertinente (prevista nas disposições aplicáveis das diretivas) é insuficiente para justificar a adjudicação do contrato, gerando falta de transparência.</p> <p>A recusa de acesso à documentação pertinente é uma irregularidade grave, visto que a autoridade adjudicante não apresenta as provas de que o procedimento de adjudicação cumpriu as regras aplicáveis.</p>	<p>25 %</p> <p>100 %</p>

<sup>40</sup> Nos termos do artigo 67.º, n.º 5, da Diretiva 2014/24/UE e da jurisprudência conexas.

Não	Tipo de irregularidade	Base jurídica / documento de referência	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
17.	Negociação durante o processo de adjudicação, incluindo a alteração da proposta vencedora durante a avaliação	<p>Artigos 37.º, n.º 6, e 59.º da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigos 18.º, n.º 1, e 56.º, n.º 3, da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigos 36.º, n.º 1, e 76.º, n.º 4, da Diretiva 2014/25/UE; Processos C-324/14, <i>Partner Apelski Dariusz</i>, EU:C:2016:214, n.º 69, e C-27/15, <i>Pipo Pizzo</i> EU:C:2016:404</p> <p>Processos apensos, C-21/03 e C-34/03, <i>Fabricom</i>, EU:C:2005:127</p>	<p>A autoridade adjudicante permitiu que um proponente/candidato alterasse a sua proposta<sup>41</sup> durante a avaliação das propostas, tendo a alteração conduzido à adjudicação do contrato a esse proponente/candidato.</p> <p>ou</p> <p>No contexto de um concurso público ou limitado, a autoridade adjudicante negocea com os proponentes durante a fase de avaliação, levando a que um contrato seja substancialmente modificado em relação às condições iniciais estabelecidas no anúncio de concurso ou no caderno de encargos.</p> <p>ou</p> <p>Em concessões, a autoridade adjudicante permite que o proponente/candidato altere o objeto, os critérios de adjudicação e os requisitos mínimos durante as negociações, sendo que a alteração leva à adjudicação do contrato a esse proponente/candidato.</p>	25 %

<sup>41</sup> Com exceção dos procedimentos por negociação e do diálogo concorrencial e dos casos em que as diretivas permitem que o proponente/candidato apresente, acrescente, clarifique ou complete as informações e os documentos.

Número	Tipo de irregularidade	Base jurídica / documento de referência	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
18.	Envolvimento prévio irregular dos candidatos/proponentes com a autoridade adjudicante	<p>Artigos 3.º e 30.º, n.º 2, da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigos 18.º, n.º 1, 40.º e 41.º da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigos 36.º, n.º 1, e 59.º da Diretiva 2014/25/UE</p> <p>Processos apensos, C 21/03 e C 34/03, <i>Fabricom</i>, EU:C:2005:127</p>	Casos em que o parecer prévio apresentado por um proponente à autoridade adjudicante provoca uma distorção da concorrência ou leva a uma violação dos princípios da não discriminação, da igualdade de tratamento e da transparência, nas condições indicadas nos artigos 40.º e 41.º da Diretiva 2014/24/UE <sup>42</sup> .	25 %
19.	Procedimento concorrencial com negociação, com modificação substancial das condições estabelecidas no anúncio de concurso ou no caderno de encargos	<p>Artigo 29.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva 2014/24/UE.</p> <p>Artigo 47.º da Diretiva 2014/25/UE</p>	No contexto de um procedimento concorrencial com negociação, as condições iniciais do contrato foram substancialmente alteradas <sup>43</sup> , exigindo, por isso, a publicação de uma nova proposta.	25 %
20.	Rejeição injustificada de propostas	Artigo 69.º da Diretiva 2014/24/UE	Casos em que as propostas relativas a obras/fornecimentos/serviços se revelaram anormalmente baixas e foram rejeitadas, mas a autoridade adjudicante, antes de as rejeitar, não inquiriu por escrito os respetivos proponentes (por exemplo,	25 %

<sup>42</sup> Tal parecer é irregular, independentemente de ser apresentado no momento da elaboração da documentação do concurso ou durante o procedimento de apresentação de projetos anteriores.

<sup>43</sup> Ver a última linha do artigo 29.º, n.º 3, da Diretiva 2014/24/UE.

Não	Tipo de irregularidade	Base jurídica / documento de referência	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
	anormalmente baixas	<p>Artigo 84.º da Diretiva 2014/25/UE</p> <p>Processos apensos C-285/99 <i>Lombardini</i> e C-286/99 <i>Mantovani</i>  EU:C:2001:610, n.ºs 78 a 86, e processo T-402/06, <i>Espanha/Comissão</i>,  EU:T:2013:445, n.º 91.</p>	solicitando-lhes os esclarecimentos que entendesse necessários sobre os elementos constitutivos da proposta), ou em que essa inquirição foi feita, mas a autoridade adjudicante não consegue apresentar provas de que avaliou as respostas dadas pelos proponentes em causa.	
21.	Conflito de interesses com impacto no resultado do procedimento de adjudicação do contrato	<p>Artigo 35.º da Diretiva 2014/23/UE</p> <p>Artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE</p> <p>Artigo 42.º da Diretiva 2014/25/UE</p> <p>Processo C-538/13, <i>eVigilo</i>, EU:C:2015:166, n.ºs 31-47.</p>	Sempre que tenha sido identificado um conflito de interesses não divulgado ou insuficientemente atenuado, nos termos do artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE (ou do artigo 35.º da Diretiva 2014/23/UE ou do artigo 42.º da Diretiva 2014/25/UE), e o proponente em causa tenha obtido o(s) contrato(s) em questão <sup>44</sup> .	100 %

<sup>44</sup> O conflito de interesses pode verificar-se logo na fase de preparação do projeto, na medida em que essa preparação tenha influenciado o processo de concurso ou a documentação do concurso.



Não	Tipo de irregularidade	Base jurídica / documento referência	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
22.	Manipulação das propostas <sup>45</sup>  (comprovada por um organismo da concorrência/anticartel, um tribunal ou outro organismo competente)	Artigo 35.º da Diretiva 2014/23/UE  Artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE  Artigo 42.º da Diretiva 2014/25/UE	Caso 1-A: Os proponentes envolvidos na manipulação das propostas atuaram sem a ajuda de uma pessoa do sistema de gestão e controlo, ou da autoridade contratante, e uma empresa envolvida nessa manipulação conseguiu obter o(s) contrato(s) em causa.	10 %
			Caso 1-B: Se no processo de adjudicação só tiverem participado as empresas envolvidas na colusão, a concorrência é gravemente prejudicada.	25 %
			Caso 2: Uma pessoa do sistema de gestão e controlo ou da autoridade adjudicante participou na manipulação do processo de concurso, ajudando os proponentes envolvidos na manipulação e uma dessas empresas conseguiu obter o(s) contrato(s) em causa.  Neste caso, existe um comportamento de fraude/conflicto de interesses por parte da pessoa do sistema de gestão e controlo, ou da autoridade adjudicante, que ajuda as empresas em colusão.	100 %

### 2.3. Execução do contrato

Não	Tipo de irregularidade	Base jurídica / documento referência	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
23.	Modificações dos elementos do contrato	Artigo 43.º da Diretiva	1) Há <u>modificações</u> do contrato (incluindo a redução do âmbito) que não estão em conformidade com o artigo 72.º,	25 % do contrato inicial e das novas

<sup>45</sup> Há manipulação das propostas quando grupos de empresas conspiram no sentido de aumentar os preços ou reduzir a qualidade dos bens, obras ou serviços oferecidos no âmbito de concursos públicos. A realização de correções não se justifica se os proponentes envolvidos na manipulação das propostas tiverem atuado sem a ajuda de uma pessoa do sistema de gestão e controlo, ou da autoridade adjudicante, e se nenhuma das empresas envolvidas tiver conseguido obter o(s) contrato(s) em causa.

Não	Tipo de irregularidade	Base jurídica / de documento referência	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
	indicados no anúncio de concurso ou no caderno de encargos, não conformes com as diretivas	2014/23/UE  Artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE  Artigo 89.º da Diretiva 2014/25/UE  Processo C-496/99P, <i>Succhi di Frutta</i> EU:C:2004:236, n.ºs 116 e 118  Processo C-454/06, <i>Pressetext</i> EU:C:2008:351  Processo C-340/02, <i>Comissão/França</i> ,	n.º 1, da referida diretiva;  Não se considera, todavia, que as modificações dos elementos do contrato constituam uma irregularidade sujeita a correção financeira, se as condições previstas no artigo 72.º, n.º 2, forem respeitadas, ou seja:  a) O valor das modificações for inferior a ambos os seguintes valores:  (i) os limiares estabelecidos no artigo 4.º da Diretiva 2014/24/UE <sup>46</sup> ; e  (ii) 10 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de serviços e fornecimentos, e menos de 15 % do valor do contrato inicial, no caso dos contratos de empreitada de obras, e  b) A modificação não alterar a natureza global do contrato ou do acordo-quadro <sup>47</sup> .  2) Há uma <u>modificação substancial</u> dos elementos do	obras/fornecimentos/serviços (se for caso disso) resultantes das modificações

<sup>46</sup> Os limiares são revistos de dois em dois anos, em conformidade com o artigo 6.º da diretiva.

<sup>47</sup> O conceito de «natureza global do contrato ou acordo-quadro» não é definido pelas diretivas e não foi ainda objeto de jurisprudência. Ver também o considerando 109 da Diretiva 2014/24/UE. São dadas orientações suplementares a este respeito na nota 38 do SIGMA sobre contratos públicos — modificações aos contratos (disponível em <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-38-200117.pdf>): «São permitidas modificações se estas estiverem expressamente previstas nas cláusulas de revisão estabelecidas nos documentos iniciais do concurso. As cláusulas de revisão podem proporcionar alguma flexibilidade aos termos do contrato. Não se podem permitir modificações do contrato pelo simples facto de terem sido previamente mencionadas nos documentos do concurso. As cláusulas de revisão constantes dos documentos do concurso devem ser claras, precisas e inequívocas, não devendo ser redigidas em termos gerais com o intuito de abranger todas as alterações possíveis. Uma cláusula de revisão que seja demasiado geral é suscetível de violar o princípio da transparência e implica o risco de desigualdade de tratamento. (...) As cláusulas de revisão devem especificar o âmbito e a natureza das eventuais modificações ou opções, bem como as condições em que podem ser utilizadas. (...) As cláusulas de revisão não devem alterar a natureza global do contrato. (...) Por exemplo, é provável que seja elaborado um novo contrato, se a natureza do contrato for alterada de modo a exigir a entrega de produtos diferentes ou a prestação de serviços de natureza diferente dos previstos no contrato inicial. Nestas circunstâncias, não serão permitidas modificações, mesmo que o âmbito, a natureza e as condições dos produtos diferentes ou dos novos serviços tenham sido previamente estabelecidos de forma clara, precisa e inequívoca.»

Não	Tipo de irregularidade	Base jurídica / documento referênc	Descrição da irregularidade	Taxa fixa de correção
		EU:C:2004:623 Processo C-91/08, <i>Wall AG</i> , EU:C:2010:182	contrato (tais como o preço, a natureza das obras, o período de conclusão, as condições de pagamento e os materiais utilizados), se a modificação tornar o contrato executado substancialmente diferente do contrato inicialmente celebrado. Em qualquer caso, uma modificação será considerada substancial se uma ou mais condições estabelecidas no artigo 72.º, n.º 4, da Diretiva 2014/24/UE estiverem preenchidas.	
		Artigo 72.º, n.º 1, alínea b), último parágrafo, e artigo 72.º, alínea c), subalínea (iii), da Diretiva 2014/24/UE	Qualquer aumento de preços superior a 50 % do valor do contrato inicial.	25 % do valor do contrato inicial e 100 % das modificações ao contrato conexas (aumento de preços)

### 1 - Mapa de controlo do artigo 22.º, n.º 1, do CCP

*(a adotar quando se pretenda lançar vários procedimentos pré-contratuais em simultâneo com idêntico objeto contratual, mas não foram celebrados, no ano anterior à data da decisão de contratar, outros contratos que abranjam prestações do mesmo tipo ou idênticas, nem se encontrem outros procedimentos pré-contratuais pendentes)*

Procedimentos a lançar em simultâneo <sup>1</sup>			
Procedimentos	Objeto do procedimento	CPV <sup>2</sup>	Preço base
Procedimento 1			
Procedimento 2			
Procedimento 3			
Procedimento 4			
Procedimento 5			
Procedimento 6			
Procedimento 7			
Procedimento 8			
Procedimento 9			
Procedimento 10			
		<b>Total <sup>3</sup></b>	

<sup>1</sup> Cf. artigo 22.º, n.º 1, al. a), do CCP.

<sup>2</sup> Cf. Regulamento (CE) 213/2008, da Comissão, de 28 de novembro de 2007.

<sup>3</sup> O resultado deste campo determinará o tipo de procedimento pré-contratual a adotar para todos os procedimentos pré-contratuais a lançar em simultâneo.



## 2 – Mapa de controlo do artigo 22.º, n.º 1, do CCP

(a adotar quando existam (i) contratos celebrados no ano anterior à data da decisão de contratar com idêntico objeto contratual e/ou (ii) procedimentos pré-contratuais com idêntico objeto contratual já lançados, mas ainda não concluídos, bem como (iii) se existentes, outros procedimentos pré-contratuais com idêntico objeto contratual a lançar em simultâneo)

Contratos celebrados + procedimentos já lançados mas ainda não concluídos à data da decisão de contratar do procedimento pretendido lançar + se existentes, restantes procedimentos a lançar em simultâneo <sup>4</sup>						
Contratos celebrados						
Contratos	Objeto do contrato	CPV	Tipo de procedimento <sup>5</sup>	Base legal do tipo de procedimento <sup>6</sup>	Data do contrato	Preço contratual
<b>Contrato 1</b>						
<b>Contrato 2</b>						
<b>Contrato 3</b>						
					<b>Subtotal</b>	
Procedimentos já lançados mas ainda não concluídos à data da decisão de contratar do procedimento pretendido lançar + procedimento pretendido lançar + se existentes, restantes procedimentos a lançar em simultâneo						
Procedimentos	Objeto do procedimento	CPV	Tipo de procedimento <sup>7</sup>	Base legal do tipo de procedimento <sup>8</sup>	Data da decisão de contratar	Preço base
<b>Procedimento 1</b>						
<b>Procedimento 2</b>						
<b>Procedimento 3</b>						
					<b>Subtotal</b>	
					<b>Total <sup>9 e 10</sup></b>	

<sup>4</sup> Cf. artigo 22.º, n.º 1, als. a) e b), do CCP.

<sup>5</sup> V.g. ajuste direto, consulta prévia, concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

<sup>6</sup> Apenas relevam os contratos celebrados na sequência de procedimentos pré-contratuais adotados ao abrigo do critério do valor (cf. artigos 19.º a 21.º do CCP).

<sup>7</sup> V.g. ajuste direto, consulta prévia, concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação.

<sup>8</sup> Apenas relevam os procedimentos adotados/a adotar ao abrigo do critério do valor (cf. artigos 19.º a 21.º do CCP).

<sup>9</sup> O resultado a indicar corresponderá à soma de ambos os subtotais.

<sup>10</sup> O resultado deste campo determinará o tipo de procedimento pré-contratual a adotar para o(s) procedimento(s) pretendido(s) lançar.

**Mapa de controlo do artigo 113.º, n.º 2, do CCP <sup>1</sup>**

Procedimentos <sup>2</sup>	Objeto do procedimento	CPV	Tipo de procedimento <sup>3</sup>	Base legal do tipo de procedimento <sup>4</sup>	Data da decisão de contratar	Data da decisão de adjudicação	Data de celebração do contrato	Identificação do Adjudicatário/Cocontratante <sup>5</sup>	NIF/NIPC Adjudicatário/Cocontratante	Preço contratual
<b>Procedimento 1</b>										
<b>Procedimento 2</b>										
<b>Procedimento 3</b>										
<b>Procedimento 4</b>										
<b>Procedimento 5</b>										
<b>Procedimento 6</b>										
<b>Procedimento 7</b>										
<b>Procedimento 8</b>										
<b>Procedimento 9</b>										
<b>Procedimento 10</b>										
									<b>Total <sup>6</sup></b>	

<sup>1</sup> Deverá ser preenchido um mapa de controlo para cada operador económico que se pretende convidar a apresentar proposta.

<sup>2</sup> Deverão ser listados todos os procedimentos adjudicados ao operador económico que se pretende convidar a apresentar proposta, no ano económico em curso e nos dois anos económicos à data da decisão de contratar do procedimento a lançar, independentemente do respetivo objeto contratual

<sup>3</sup> Apenas relevam os procedimentos adotados ao abrigo do critério do valor, de tipo idêntico àquele que se pretende lançar (ajuste direto ou consulta prévia).

<sup>4</sup> Apenas relevam os procedimentos pré-contratuais adotados ao abrigo do critério do valor (cf. artigos 19.º, als. c) e d), 20.º, n.º 1, als. c) e d), e 21.º, n.º 1, als. b) e c), do CCP).

<sup>5</sup> Relevam não apenas os procedimentos adjudicados ao operador económico a convidar, como também os procedimentos adjudicados aos operadores económicos que com o primeiro possuam relações especiais (cf. artigo 113.º, n.º 6, do CCP).

<sup>6</sup> Atendendo a que o preço base do procedimento a lançar não releva para efeitos de verificação do cumprimento do artigo 113.º, n.º 2, do CCP, o operador económico em causa poderá ser convidado a apresentar proposta desde que o resultado deste campo não exceda o limiar previsto para o tipo de procedimento que se pretende adotar (cf. artigos 19.º, als. c) e d), 20.º, n.º 1, als. c) e d), e 21.º, n.º 1, als. b) e c), do CCP).



Comissão  
Europeia

FEVEREIRO 2018

# CONTRATAÇÃO PÚBLICA - GUIA PRÁTICO PARA PROFISSIONAIS

sobre a prevenção dos erros mais comuns  
em projetos financiados pelos Fundos  
Europeus Estruturais e de Investimento

## **DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

O presente documento contém orientações relativas à forma de prevenir erros encontrados frequentemente em contratos públicos para projetos cofinanciados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Destina-se a facilitar a execução dos programas operacionais e a incentivar boas práticas. Não é juridicamente vinculativo, mas visa apresentar recomendações gerais e ter em conta as melhores práticas.

Os conceitos, ideias e soluções apresentados no guia não prejudicam a aplicação das legislações nacionais, devendo ser lidos e podendo ser adaptados para atender ao quadro jurídico nacional.

O presente guia não prejudica a interpretação que a Comissão possa dar no futuro a qualquer disposição da legislação aplicável. O presente guia não obriga a Comissão Europeia. O Tribunal de Justiça da União Europeia é a única autoridade competente para interpretar o direito da União.



# **CONTRATAÇÃO PÚBLICA - GUIA PRÁTICO PARA PROFISSIONAIS**

**sobre a prevenção dos erros mais comuns  
em projetos financiados pelos Fundos  
Europeus Estruturais e de Investimento**

# Índice

<b>Glossário de acrónimos</b>	<b>4</b>
<b>PREFÁCIO</b>	<b>7</b>
<b>Introdução — Como utilizar o presente guia</b>	<b>8</b>
A quem se destina o presente guia?	8
Qual a finalidade do presente guia?	8
Estrutura do guia	8
Explicação dos símbolos: alertas e ajuda aos adquirentes públicos	9
Âmbito de aplicação do guia	9
<b>Principais alterações introduzidas pela Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos</b>	<b>11</b>
Novas definições, novos limiares e uma nova categoria de autoridade adjudicante	11
Facilitar a participação das PME nos contratos públicos	12
Mais disposições sobre os motivos de exclusão e os critérios de adjudicação	13
Reforço das medidas de salvaguarda contra a corrupção	13
Incluir objetivos de políticas nos domínios ambiental, social e da inovação nos procedimentos de contratação	14
Contratação pública eletrónica	14
Alterações processuais	14
Alterações do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE	15
<b>1. Preparação e planeamento</b>	<b>16</b>
1.1. Avaliar as necessidades futuras	17
1.2. Envolver as partes interessadas	19
1.3. Analisar o mercado	23
1.4. Definir o objeto	28
1.5. Escolher o procedimento	35
1.6. Planear o procedimento	51
<b>2. Publicação e transparência</b>	<b>54</b>
2.1. Elaborar os documentos do concurso	54
2.2. Definir as especificações e normas	59

2.3. Definir os critérios	65
2.4. Definir os prazos	77
2.5. Publicitar o contrato	81
<b>3. Apresentação das propostas e seleção dos proponentes</b>	<b>86</b>
3.1. Assegurar a apresentação das propostas de acordo com as instruções	86
3.2. Confirmar a receção e abrir as propostas	87
3.3. Avaliar e selecionar as propostas	88
<b>4. Avaliação das propostas e adjudicação</b>	<b>92</b>
4.1. Constituir a comissão de avaliação	92
4.2. Aplicar os critérios de adjudicação	93
4.3. Propostas anormalmente baixas	97
4.4. Solicitar esclarecimentos	98
4.5. Concluir a avaliação e decidir	99
4.6. Adjudicar o contrato	101
<b>5. Execução do contrato</b>	<b>104</b>
5.1. Gerir a relação com o adjudicatário	104
5.2. Gerir o contrato	105
5.3. Modificações do contrato	111
5.4. Queixas e vias de recurso	116
5.5. Rescindir um contrato durante o seu período de vigência	116
5.6. Encerrar o contrato	117
<b>6. Caixa de ferramentas</b>	<b>118</b>
6.1. Erros mais comuns nos contratos públicos	118
6.2. Recursos e referências	120
6.3. Lista de verificação para a elaboração das especificações	125
6.4. Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos	127
6.5. Modelo de declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade	132

# Glossário de acrónimos

Acrónimo	Definição
<b>AA</b>	Autoridade adjudicante
<b>AAC</b>	Anúncio de adjudicação de contrato
<b>CEO</b>	Chief Executive Officer, ou Diretor Executivo, o cargo executivo mais elevado numa organização
<b>AC</b>	Anúncio de concurso
<b>DG EMPL</b>	Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão Europeia
<b>DG GROW</b>	Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME da Comissão Europeia
<b>DG REGIO</b>	Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>TCE</b>	Tribunal de Contas Europeu
<b>e-CERTIS</b>	Repositório em linha de certificados
<b>EEE</b>	Espaço Económico Europeu
<b>EFTA</b>	Associação Europeia de Comércio Livre
<b>EMAS</b>	Sistema de Ecogestão e Auditoria
<b>FEEI</b>	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
<b>DEUCP</b>	Documento Europeu Único de Contratação Pública
<b>UE</b>	União Europeia
<b>FIDIC</b>	Federação Internacional dos Engenheiros Consultores
<b>PIB</b>	Produto interno bruto
<b>CPE</b>	Contrato público ecológico
<b>ACP</b>	Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio

<b>Acrónimo</b>	<b>Definição</b>
<b>IAASB</b>	Conselho das Normas Internacionais de Auditoria e de Fiabilidade
<b>IATA</b>	Associação do Transporte Aéreo Internacional
<b>OACI</b>	Organização da Aviação Civil Internacional
<b>DPI</b>	Direitos de propriedade intelectual
<b>ISA</b>	Normas internacionais de auditoria
<b>ISO</b>	Organização Internacional de Normalização
<b>CCV</b>	Custo do ciclo de vida
<b>PEMV</b>	Proposta economicamente mais vantajosa (critério)
<b>JOUE</b>	Jornal Oficial da União Europeia
<b>OLAF</b>	Organismo Europeu de Luta Antifraude
<b>CPC</b>	Contrato pré-comercial
<b>API</b>	Anúncio de pré-informação
<b>CPSI</b>	Contrato público para soluções inovadoras
<b>I&amp;D</b>	Investigação e desenvolvimento
<b>SIMAP</b>	Sistema de informação para os contratos públicos
<b>PME</b>	Pequena e média empresa
<b>CPSR</b>	Contratos públicos socialmente responsáveis
<b>TED</b>	Tenders Electronic Daily, ou Diário Eletrónico de Concursos, suplemento do Jornal Oficial da União Europeia
<b>TFUE</b>	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
<b>CdE</b>	Caderno de encargos
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio



# PREFÁCIO

Na sequência do retumbante sucesso da primeira edição, com mais de 70 000 descarregamentos, é com particular alegria que O/A apresentamos com a nova e atualizada versão do Guia Prático para Profissionais sobre a Contratação Pública sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Estruturais e de Investimento. O presente documento melhorado tem em conta as novas e simplificadas regras da UE em matéria de contratação pública e a primeira experiência direta da sua aplicação no terreno.

O objetivo é coadjuvar os funcionários que se ocupam da contratação pública nos Estados-Membros, suas regiões e municípios, guiando-os passo a passo ao longo de todo o processo, sublinhando as áreas em que se cometem habitualmente erros e mostrando-lhes como os evitar.

Dispor de uma contratação pública eficiente, eficaz, transparente e profissional é essencial para o reforço do Mercado Único e para estimular o investimento na União Europeia. Trata-se igualmente de um instrumento-chave para veicular os benefícios da Política de Coesão ao cidadão europeu e às empresas europeias.

Estas orientações atualizadas foram elaboradas pelos Serviços da Comissão que se ocupam da contratação pública, assim como em consulta com os peritos na matéria em cada Estado-Membro. Trata-se de uma das pedras basilares do nosso ambicioso plano de ação para os contratos públicos e contribui para os objetivos do recentemente adotado pacote da UE sobre contratação pública.

Estamos confiantes em como este instrumento, juntamente com as demais iniciativas da Comissão neste domínio, continuará a ajudar os Estados-Membros, as regiões e os municípios a aplicar a contratação pública e aumentará o impacto do investimento público para benefício da economia da UE e dos seus cidadãos.

Corina Crețu,  
Comissária Europeia para a Política Regional

Elżbieta Bieńkowska,  
Comissária Europeia para o Mercado Interno,  
a Indústria, o Empreendedorismo e as PME



# Introdução — Como utilizar o presente guia

## A quem se destina o presente guia?

O presente guia destina-se essencialmente aos profissionais que, lidando com contratos públicos no seio de autoridades adjudicantes na União Europeia, são responsáveis por planear e levar a cabo uma aquisição conforme, eficiente e com uma boa relação qualidade/preço de empreitadas de obras públicas, fornecimentos ou serviços.

As autoridades de gestão dos programas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL), assim como outras autoridades responsáveis por programas financiados pela UE, podem igualmente encontrar utilidade neste guia ao atuarem na qualidade de adquirentes públicos ou aquando da realização de controlos aos contratos públicos executados pelos beneficiários de subvenções da UE (ver secção 6.4 Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos).

## Qual a finalidade do presente guia?

O presente guia tem por objetivo prestar **assistência prática aos profissionais da contratação pública, ajudando-os a evitar alguns dos erros e correções financeiras mais comuns** que a Comissão observou nos últimos anos na utilização dos FEEL (ver secção 6.1 Erros mais comuns nos contratos públicos).

O presente documento tem o estatuto de «orientação». Pretende apoiar e não substituir os procedimentos e regulamentos internos.

**Não se trata de um manual de instruções sobre a forma de cumprir os requisitos estabelecidos**

**na Diretiva 2014/24/UE, nem, evidentemente, de uma interpretação jurídica definitiva do direito da UE.**

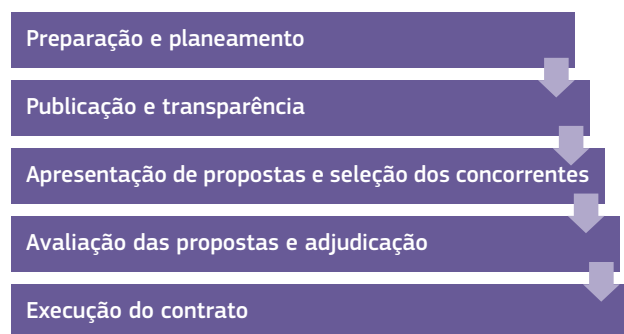
É imperativo que todos os envolvidos no processo de celebração de contratos cumpram a legislação nacional, as regras internas da sua própria organização e as regras da UE.

Na ausência de documentos de orientação nacionais equivalentes ou específicos dos fundos, as autoridades gestoras podem voluntariamente adotar o presente documento como orientação para os beneficiários de subvenções da UE.

## Estrutura do guia

O presente guia está **estruturado em torno das principais fases de um processo de celebração de contratos públicos**, do planeamento à execução de contratos, destacando as questões a ter em atenção e possíveis erros a evitar, bem como métodos ou ferramentas específicos.

**Figura 1. Principais fases do processo de celebração de um contrato público**



Além disso, uma **caixa de ferramentas** fornece vários instrumentos prontos a utilizar e outros recursos sobre temas específicos.



## Explicação dos símbolos: alertas e ajuda aos adquirentes públicos

O guia conduz, passo a passo, os responsáveis pela celebração de contratos ao longo do processo, destacando as áreas em que é frequente ocorrerem erros e mostrando como evitá-los.

Ao longo do guia, os símbolos seguintes assinalam áreas fundamentais:



### RISCO DE ERRO!

Este símbolo realça os aspetos que estão na origem dos erros mais comuns e graves. São apresentadas análises e outras orientações para evitar estes erros da forma mais eficaz.



### AJUDA!

Este símbolo assinala uma área em que são dados conselhos específicos aos profissionais que lidam com contratos públicos, e/ou são facultados recursos adicionais, através da caixa de ferramentas ou de hiperligações para outros documentos.

## Âmbito de aplicação do guia

O presente guia pretende ajudar os profissionais da contratação pública (também designados por adquirentes públicos ou responsáveis pela celebração de contratos) a lidar com contratos financiados pela UE para a adjudicação de obras, fornecimentos e serviços, tal como estabelecido na Diretiva 2014/24/

UE<sup>1</sup> do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativamente à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (ver quadro 1 abaixo).

### Quadro 1. Tipo de contratos públicos

Contratos de empreitadas de obras públicas	Contratos de fornecimento	Contratos de prestação de serviços
Contratos públicos que têm por objeto a execução, ou a conceção e a execução, de obras, por exemplo, de construção ou engenharia civil como uma estrada ou uma estação de tratamento de águas residuais.	Contratos públicos que têm por objeto a aquisição, locação financeira, aluguer ou locação-venda com ou sem opção de compra, de produtos como artigos de papelaria, veículos ou computadores.	Contratos públicos diferentes dos contratos de empreitadas de obras públicas ou dos contratos de fornecimento que têm por objeto a prestação de serviços como consultoria, formação ou limpeza.
Lista pormenorizada das obras no anexo II da diretiva		Lista pormenorizada dos serviços no anexo XIV da diretiva

Fonte: Diretiva 2014/24/UE

<sup>1</sup> Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>.

O presente guia dirige conselhos e recomendações às autoridades adjudicantes com base no quadro jurídico europeu, nomeadamente na Diretiva 2014/24/UE. Esta legislação é aplicável acima de um conjunto de limiares fixados ao nível da UE, o que significa que estabelece apenas requisitos mínimos para procedimentos de contratação acima de um determinado valor monetário (isto é, do valor do contrato). Se o valor do contrato for inferior a estes limiares da UE, os procedimentos

de contratação são regulados pelas normas nacionais. No entanto, têm de continuar a respeitar os princípios gerais do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>2</sup>.

Embora o presente guia não abranja os contratos públicos abaixo dos referidos limiares, os ensinamentos gerais e exemplos que apresenta podem ser úteis para todos os tipos de procedimentos de contratação, incluindo os de menor dimensão.



### **Mais informações sobre as regras da UE em matéria de contratação pública**

Podem ser consultadas mais informações sobre as diretivas relativas à contratação pública, os limiares aplicáveis e as comunicações interpretativas acerca de temas específicos (tais como «Contratos-quadro e Celebração de contratos abaixo dos limiares») em:

DG GROW da Comissão Europeia:

[https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_pt](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pt)

Iniciativa SIGMA: Principais publicações e notas informativas em matéria de contratação pública:

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

<sup>2</sup> Os limiares atuais da UE são apresentados em pormenor no capítulo seguinte, «Principais alterações introduzidas pela Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos».

<sup>3</sup> Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia 2012/C 326/01. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12\\_012E%2FTXT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12_012E%2FTXT).

# Principais alterações introduzidas pela Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos

A fim de assegurar às empresas que operam no mercado único europeu a possibilidade de concorrerem a contratos públicos e concursos de conceção acima de determinados limiares, foi inicialmente elaborado um quadro jurídico europeu para os contratos públicos. O quadro jurídico visava assegurar a igualdade de tratamento e a transparência, reduzir a fraude e a corrupção e eliminar os obstáculos jurídicos e administrativos à participação em concursos transfronteiriços. Mais recentemente, os contratos públicos começaram a abarcar outros objetivos de políticas, tais como a sustentabilidade ambiental, a inclusão social e a promoção da inovação (ver secção 2.2.2 Utilização estratégica de critérios ecológicos, sociais e de inovação nos contratos públicos).

O quadro jurídico europeu em matéria de contratos públicos<sup>4</sup> é composto por:

- » Os princípios decorrentes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente a igualdade de tratamento, a não discriminação, o reconhecimento mútuo, a proporcionalidade e a transparência; e
- » As três diretivas em matéria de contratos públicos: a Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos, a Diretiva 2014/25/UE relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, e a Diretiva 2014/23/UE relativa à adjudicação de contratos de concessão.

Embora os princípios da legislação em matéria de contratos públicos permaneçam, na sua maioria, inalterados, as diretivas de 2014 introduziram diversas alterações. Estas são aplicáveis a partir de 18 de abril de 2016, mesmo que o processo de transposição não esteja concluído em todos os Estados-Membros.

A fim de alcançar os objetivos de políticas estratégicas da UE e, simultaneamente, assegurar a utilização mais eficiente dos fundos públicos, a reforma de 2014 relativa aos contratos públicos prosseguiu vários objetivos:

- » tornar a despesa pública mais eficiente;
- » clarificar noções e conceitos básicos para garantir a segurança jurídica;
- » facilitar a participação das PME nos contratos públicos;
- » promover a integridade e a igualdade de tratamento;
- » permitir que as autoridades adjudicantes façam uma melhor utilização dos contratos públicos em prol da inovação e de objetivos sociais e ambientais comuns; e
- » incorporar a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça da União Europeia.

A presente secção apresenta as principais alterações<sup>5</sup> resultantes da reforma que os profissionais da contratação pública devem ter em atenção, em especial se tiverem por hábito consultar as diretivas supramencionadas.

## Novas definições, novos limiares e uma nova categoria de autoridade adjudicante

A Diretiva 2014/24/UE prevê novas definições para esclarecer as diferentes **noções utilizadas nos procedimentos de contratação**, tais como as

<sup>4</sup> Comissão Europeia, DG GROW, Public procurement — Legal rules and implementation. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/>.

<sup>5</sup> Comissão Europeia, DG GROW, EU public procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency. An overview of the new EU procurement and concession rules introduced on 18 April 2016. Disponível em: [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8562](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8562).

de documentos do concurso e operador económico (incluindo as de candidato e proponente). A diretiva apresenta igualmente novos conceitos agora essenciais nos contratos públicos, nomeadamente os de meios eletrónicos, ciclo de vida, inovação ou rótulo.

São introduzidas **duas categorias de autoridades adjudicantes** para diferenciar entre as autoridades governamentais centrais (organismos públicos nacionais) e as autoridades adjudicantes subcentrais que operam a nível regional e local. Sobretudo estas duas categorias influem nos limiares para aplicação das

diretivas (ver infra). O limiar é maior para as autoridades adjudicantes subcentrais relativamente aos contratos de fornecimento e à maior parte dos contratos de serviços.

Os limiares acima dos quais se aplica a legislação europeia em matéria de contratos públicos foram alterados, passando a ser diferentes para as autoridades centrais e subcentrais (ver quadro 2 abaixo). Os limiares são alterados periodicamente, em geral de dois em dois anos, e podem ser regularmente verificados no sítio Web da Comissão<sup>6</sup>.

## Quadro 2. Limiares da UE aplicáveis aos contratos públicos entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2019

	Obras	Fornecimentos	Serviços		
			Setor social e serviços específicos	Serviços subsidiados	Todos os outros serviços
<b>Autoridades governamentais centrais</b>	€5 548 000	€144 000 <sup>7</sup>	€750 000	€221 000	€144 000
<b>Autoridades adjudicantes subcentrais</b>	€5 548 000	€221 000	€750 000	€221 000	

Fonte: Regulamento Delegado (UE) 2017/2365 da Comissão, de 18 de dezembro de 2017, que altera a Diretiva 2014/24/UE no respeitante aos limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos.

## Facilitar a participação das PME nos contratos públicos

As autoridades adjudicantes são incentivadas a **dividir os contratos em lotes**, de modo a facilitar a participação das PME nos procedimentos de contratação pública. Podem não proceder a essa divisão, mas têm de explicar as razões.

As autoridades adjudicantes não podem estabelecer **requisitos relativos ao volume de negócios dos operadores económicos** superiores ao dobro do valor do contrato, exceto se existir uma justificação específica.

Os operadores económicos podem utilizar a ferramenta em linha «**e-CERTIS**»<sup>8</sup> para se informarem sobre os documentos administrativos que poderão ter de apresentar num dado país da UE. Esta ferramenta deverá ajudá-los a participar em contratos transfronteiriços, caso não estejam familiarizados com os requisitos de outros países.

O **Documento Europeu Único de Contratação Pública** (DEUCP)<sup>9</sup> permite que os operadores económicos declarem sob compromisso de honra, por via eletrónica, que preenchem as condições exigidas para participar num procedimento de contratação pública. Apenas o adjudicatário necessita de apre-

<sup>6</sup> A DG GROW publica os valores atualizados dos limiares da UE aplicáveis aos contratos públicos em: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds/index_en.htm).

<sup>7</sup> No que se refere aos contratos de fornecimento no domínio da defesa, os limiares aplicáveis podem ser de 135 000 EUR ou 209 000 EUR, consoante os produtos.

<sup>8</sup> e-CERTIS. Disponível em: <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do?selectedLanguage=en>.

<sup>9</sup> Regulamento de Execução (UE) 2016/7 da Comissão, de 5 de janeiro de 2016, que estabelece o formulário-tipo do Documento Europeu Único de Contratação Pública. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOL\\_2016\\_003\\_R\\_0004](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOL_2016_003_R_0004).

sentar todas as provas documentais. Futuramente, mesmo esta obrigação poderá ser levantada quando for possível ligar os documentos por via eletrónica às bases de dados nacionais.

A partir de 18 de outubro de 2018, o mais tardar, um operador económico poderá deixar de ser obrigado a apresentar documentos comprovativos administrativos se a autoridade adjudicante já estiver na posse dos mesmos.

## Mais disposições sobre os motivos de exclusão e os critérios de adjudicação

As **novas disposições sobre os motivos de exclusão** conferem às autoridades adjudicantes a possibilidade de excluir os operadores económicos que tenham revelado falhas de execução ou insuficiências significativas num contrato público anterior. De igual modo, as novas disposições permitem que as autoridades excluam os operadores económicos que falseiem a concorrência com práticas de propostas concertadas com outros operadores económicos.

Relativamente aos critérios de adjudicação, as autoridades adjudicantes são incentivadas a passar dos critérios baseados «apenas no preço» para os **critérios da «PEMV»** (proposta economicamente mais vantajosa). Os critérios da PEMV podem basear-se nos custos e incluir também outros aspetos de uma «melhor relação qualidade/preço» (por exemplo, qualidade da proposta, organização, qualificações e experiência do pessoal, e condições de entrega como os processos e o prazo). Os critérios de adjudicação têm de estar claramente definidos e ponderados no anúncio ou nos documentos do concurso. Além disso, todas as adjudicações de contratos públicos têm de ser documentadas num relatório de avaliação específico a enviar à Comissão, mediante pedido.

## Reforço das medidas de salvaguarda contra a corrupção

A **definição e as regras relativas ao conflito de interesses** foram clarificadas. As autoridades ad-

judicantes ficam obrigadas a envidar mais esforços no sentido de tomar medidas adequadas contra os conflitos de interesses. As regras não especificam que medidas de salvaguarda devem ser tomadas. No entanto, é possível desenvolver algumas práticas comuns. Por exemplo, todos os responsáveis pela celebração de contratos podem ser solicitados a assinar uma declaração para cada procedimento de contratação a confirmar que não têm quaisquer interesses comuns com qualquer proponente.

Os operadores económicos excluídos de procedimentos de contratação por más práticas podem voltar a ser incluídos se demonstrarem de forma clara que agiram adequadamente **para evitar faltas graves e irregularidades**.

Caso não tenha sido fixado por decisão transitada em julgado, o período de exclusão não pode ser superior a **cinco anos** a contar da data da condenação nos casos em que existam motivos para exclusão obrigatória, ou a **três anos** a contar da data do facto pertinente nos casos em que existam motivos para exclusão facultativa.

A fim de evitar abusos e garantir a concorrência leal em eventuais novas missões, as novas disposições regulam a modificação de contratos.

Cabe aos Estados-Membros assegurar que a aplicação das regras de contratação pública seja objeto de acompanhamento e que as autoridades ou estruturas de acompanhamento comuniquem as violações dessas regras às autoridades nacionais e divulguem publicamente os resultados do seu acompanhamento. Têm igualmente de apresentar um relatório à Comissão, de três em três anos, sobre as fontes mais frequentes de aplicação incorreta ou de insegurança jurídica, bem como sobre a prevenção e a notificação adequada dos casos de fraude, corrupção, conflitos de interesses e outras irregularidades graves no domínio da contratação pública.

A utilização da **contratação pública eletrónica torna o processo mais transparente**, reduz as interações ilícitas entre profissionais da contratação pública e operadores económicos e facilita a deteção de irregularidades e da corrupção graças às pistas de auditoria transparentes<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> OECD, Preventing Corruption in Public Procurement, 2016.

Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

## Incluir objetivos de políticas nos domínios ambiental, social e da inovação nos procedimentos de contratação

As novas diretivas confirmam a função estratégica da contratação pública para garantir não apenas que os fundos públicos sejam gastos de forma economicamente eficiente, mas também a melhor relação qualidade/preço para o adquirente público. De igual modo, confirmam a sua função estratégica para alcançar objetivos de políticas, designadamente nos domínios da inovação, do ambiente e da inclusão social. Tal sucede de várias formas:

- » Os documentos do concurso têm de exigir expressamente aos operadores económicos o cumprimento das **obrigações em matéria de direito social e laboral**, incluindo as convenções internacionais.
- » As autoridades adjudicantes são incentivadas a fazerem uma melhor **utilização estratégica da contratação pública para fomentar a inovação**. A aquisição de produtos, obras e serviços inovadores desempenha um papel fundamental na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, dando simultaneamente resposta aos grandes desafios sociais.
- » As autoridades adjudicantes podem reservar a adjudicação de determinados contratos de serviços a **sociedades mutualistas e empresas sociais** durante um prazo limitado.
- » As autoridades adjudicantes podem solicitar **rótulos, certificações** ou outras formas equivalentes de comprovação das suas características sociais e/ou ambientais.
- » As autoridades adjudicantes têm a possibilidade de integrar os fatores ambientais e sociais nos **critérios de adjudicação** ou nas **condições de execução dos contratos**.
- » As autoridades adjudicantes podem ter em conta o **custo total do ciclo de vida** ao adjudicarem contratos. Esta prática pode incentivar a apresenta-

ção de propostas mais sustentáveis e com uma melhor relação qualidade/preço que permitam, eventualmente, poupar dinheiro a longo prazo, mesmo que, inicialmente, aparentem ser mais onerosas.

## Contratação pública eletrónica

As autoridades adjudicantes têm até 18 de outubro de 2018 para implementar a **contratação pública exclusivamente por via eletrónica** por intermédio de plataformas específicas para o efeito<sup>11</sup>. Isto significa que todo o procedimento de contratação, desde a publicação de anúncios até à apresentação de propostas, tem, a partir dessa data, de ser executado por via eletrónica.

A partir de 18 de abril de 2018, o **Documento Europeu Único de Contratação Pública** (DEUCP) apenas poderá ser disponibilizado em formato eletrónico. Até lá, o DEUCP pode ser impresso, preenchido à mão, digitalizado e enviado por via eletrónica. Efetivamente, a Comissão desenvolveu uma ferramenta<sup>12</sup> que permite às autoridades adjudicantes criarem o seu DEUCP e anexá-lo aos documentos do concurso.

No âmbito do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), a Comissão criou o serviço em linha **e-CERTIS** para estabelecer a **correspondência entre documentos administrativos** frequentemente solicitados em procedimentos de contratação nos 28 Estados-Membros, num país candidato (Turquia) e em três países do EEE/EFTA (Islândia, Listenstaine e Noruega).

## Alterações processuais

Os concursos abertos e limitados continuam a ser os **principais tipos de procedimentos** existentes para todos os tipos de contratos públicos.

Os **prazos mínimos** para os operadores económicos apresentarem as suas propostas e outros documentos do concurso foram reduzidos em cerca de um terço (ver secção 2.4 Definir os prazos). Tal ajudará a acelerar os procedimentos, mas continua a permitir prazos mais longos em casos específicos.

<sup>11</sup> Comissão Europeia, Comunicação: a contratação pública eletrónica irá reduzir a carga administrativa e pôr termo às propostas desleais, janeiro de 2017. Disponível em: [http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=8716&lang=en&title=Electronic-public-procurement-will-reduce-administrative-burden-and-stop-unfair-bidding-](http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8716&lang=en&title=Electronic-public-procurement-will-reduce-administrative-burden-and-stop-unfair-bidding-)

<sup>12</sup> Comissão Europeia, DG GROW, European Single Procurement Document — Service to fill out and reuse the ESPD. Disponível em: <https://ec.europa.eu/tools/espdc>.

A utilização do **procedimento concorrencial com negociação é mais flexível** (anteriormente o procedimento por negociação com publicação de um anúncio de concurso) e é possível sob determinadas condições, nomeadamente se o contrato for complexo ou não for possível uma aquisição a título imediato. As autoridades adjudicantes têm mais liberdade para negociar com um número reduzido de operadores económicos. Primeiramente, é feita uma seleção de entre os candidatos que responderam ao anúncio e apresentaram uma proposta inicial. Seguidamente, a autoridade adjudicante pode iniciar negociações com os proponentes selecionados para procurar obter melhores propostas.

Foi introduzido um novo **regime simplificado** para os serviços sociais, de saúde e vários outros. Este regime estabelece um limiar mais elevado (750 000 EUR), mas também várias obrigações, entre as quais o requisito de publicidade no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE). Este regime substitui o anterior sistema constante do anexo II-B da Diretiva 2004/18/CE.

As diretivas mencionam agora explicitamente o **contrato pré-comercial** e incentivam uma maior utilização deste tipo de contrato clarificando a questão da isenção para os serviços de I&D.

Foi também introduzido um novo procedimento, a **parceria para a inovação**. Esta combina num único procedimento a aquisição de serviços de I&D com a aquisição de soluções inovadoras desenvolvidas, o que é feito através de uma parceria entre o operador económico e a autoridade adjudicante.

Com os **contratos mistos**, é possível combinar vários tipos de aquisições (obras, serviços ou fornecimentos) num único procedimento de contratação. Neste caso, as regras aplicáveis são as respeitantes ao tipo de aquisição correspondente ao objeto principal do contrato.

Recomenda-se expressamente às autoridades adjudicantes que realizem uma **consulta ao mercado** para melhor prepararem os seus procedimentos de contratação e informarem os operadores económicos das suas necessidades, desde que não distorçam a concorrência.

## Alterações do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE

A Diretiva 2014/24/UE estende o âmbito de aplicação das regras de contratação pública para além da adjudicação e da celebração do contrato, prevendo **disposições destinadas a regular a modificação e a rescisão dos contratos**.

Os contratos de concessão de obras ficam excluídos da Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos. A nova **Diretiva 2014/23/UE<sup>13</sup> abrange todos os contratos de concessão de obras e serviços**.

As formas de cooperação público-público que não provoquem uma distorção da concorrência em relação aos operadores económicos privados não são abrangidas pelo âmbito de aplicação da legislação em matéria de contratos públicos:

- » **Os contratos entre entidades do setor público podem ser celebrados diretamente**, conquanto sejam cumulativamente preenchidas três condições: em primeiro lugar, a autoridade adjudicante tem de exercer sobre o adjudicatário um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; em segundo lugar, mais de 80% das atividades do adjudicatário têm de provir da autoridade adjudicante que o controla; em último lugar, não pode haver participação direta de capital privado da autoridade adjudicante no adjudicatário. A natureza e a extensão deste controlo são descritas na íntegra na Diretiva 2014/24/UE, devendo ser atentamente verificadas caso a caso antes de uma adjudicação «interna»<sup>14</sup>.
- » Caso a **cooperação interadministrativa** leve duas ou mais autoridades adjudicantes a celebrar um contrato para alcançar objetivos comuns de interesse público, o contrato não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE. Neste caso, as autoridades adjudicantes têm de exercer no mercado livre menos de 20% das atividades abrangidas pela cooperação.

<sup>13</sup> Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AJOL\\_2014\\_094\\_R\\_0001\\_01](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01).

<sup>14</sup> São apresentados mais pormenores sobre a natureza e a extensão deste controlo no artigo 12.º. Contratos públicos entre entidades no setor público, da Diretiva 2014/24/UE.

# 1. Preparação e planeamento

*A fase de preparação de um procedimento de contratação visa a conceção de um processo sólido para a realização das obras, serviços ou fornecimentos necessários. Trata-se, de longe, da fase mais importante do processo, uma vez que as decisões nela tomadas irão condicionar o êxito de todo o procedimento.*

Tal como mostra a figura abaixo, um procedimento de contratação pública consiste em várias etapas e fases estreitamente interligadas, desde o planeamento até à execução e encerramento.

**Figura 2. Fases habituais do procedimento de contratação pública**

1. Preparação e planeamento	2. Publicação e transparência	3. Apresentação de propostas, abertura e seleção	4. Avaliação e adjudicação	5. Execução do contrato
<ul style="list-style-type: none"> <li>» Identificar as necessidades futuras</li> <li>» Envolver as partes interessadas</li> <li>» Analisar o mercado</li> <li>» Definir o objeto</li> <li>» Escolher o procedimento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Redigir as especificações, incluindo os critérios</li> <li>» Preparar os documentos do concurso</li> <li>» Publicitar o contrato</li> <li>» Prestar esclarecimentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Receção e abertura</li> <li>» Aplicar motivos de exclusão</li> <li>» Selecionar os proponentes qualificados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Avaliar as propostas</li> <li>» Adjudicar e assinar o contrato</li> <li>» Notificar os proponentes e publicar a adjudicação</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Gerir e acompanhar a execução</li> <li>» Emitir pagamentos</li> <li>» Se necessário, tratar da modificação ou rescisão do contrato</li> <li>» Encerrar o contrato</li> </ul>

Se a fase de preparação do procedimento de contratação for cumprida de forma correta, as restantes terão mais probabilidades de decorrer sem proble-

mas. Não obstante, em muitos casos, a autoridade adjudicante subestima a fase de planeamento do processo ou pura e simplesmente ignora-a.



## A preparação exige tempo e conhecimentos especializados

A preparação pode, por vezes, ser morosa, mas é sempre uma fase fundamental.

Consoante a dimensão e a complexidade do contrato, esta fase do processo pode levar dias, ou mesmo meses, até o anúncio de concurso poder ser publicado. No entanto, um bom planeamento deve minimizar o risco de ter de modificar ou alterar um contrato durante a sua execução, e pode ajudar a evitar erros.



De facto, no contexto do financiamento proveniente dos FEEI, muitas das análises sobre as causas dos problemas concluíram que os maiores erros se deviam a um planeamento deficiente, em especial no início do processo de contratação.

Assim, as autoridades adjudicantes recorrem cada vez mais a **técnicos especializados na celebração de contratos**, nomeadamente quando estão em causa contratos públicos complexos, de risco e de elevado valor. Esta profissionalização crescente da função da contratação pública é tida como uma boa prática.

A presente secção guiará os profissionais pelas várias «práticas obrigatórias» da preparação de um procedimento de contratação.

## 1.1. Avaliar as necessidades futuras

A primeira coisa que uma autoridade adjudicante deve fazer antes de lançar um procedimento de contratação é refletir sobre a necessidade que

o processo pretende satisfazer. De facto, a necessidade advém de uma lacuna na capacidade do setor público para exercer uma das suas funções. As autoridades públicas não conseguem exercê-las com os seus recursos internos, donde a necessidade de adquirirem apoio externo.

Deste modo, qualquer autoridade adjudicante deve poder justificar devidamente um procedimento de contratação pelo facto de ter de satisfazer uma necessidade específica ou realizar uma atividade de interesse público.



### Começar pelas razões

Em muitos casos, o objeto de um contrato é decidido precipitadamente e sem definir adequadamente as razões da necessidade e a finalidade do contrato. Consequentemente, as obras, fornecimentos ou serviços realizados acabam por estar parcial — ou totalmente — desligados da necessidade que deviam satisfazer.

Daqui decorre uma utilização ineficiente dos fundos públicos e uma má relação qualidade/preço.

Deve-se clarificar que **a necessidade não é o produto ou o serviço que se pretende obter. A necessidade é a função que não está a ser cumprida para atingir um objetivo ou realizar uma atividade.**

Por exemplo, os adquirentes não devem iniciar a sua reflexão afirmando «precisamos de comprar uma impressora», mas sim «precisamos de fazer impressões». Nesse caso, a função da impressão pode ser exercida com outras opções que não a aquisição, por exemplo, através da partilha de uma impressora com outros serviços ou o aluguer ou locação de uma impressora junto de uma empresa externa. Todas estas alternativas têm de ser consideradas antes de lançar o procedimento de contratação.

Resumindo, os **adquirentes responsáveis pelo processo** devem cumprir os seguintes passos:

- » Identificar a necessidade com as partes interessadas.
- » Escolher o procedimento.
- » Em caso de aquisição de serviços, redigir as especificações técnicas (frequentemente designadas por caderno de encargos) (ver secção 2.1 Elaborar os documentos do concurso).

Normalmente, os planos de trabalho relativos aos projetos ou programas financiados pela UE são definidos para vários anos, o que significa que deverá ser mais fácil para as autoridades adjudicantes preverem que obras, fornecimentos ou serviços precisarão de adquirir.

Uma vez identificadas as necessidades, as autoridades adjudicantes têm de avaliá-las criteriosamente antes de optarem pela contratação. Para o efeito, é preferível reunir uma pequena equipa e envolver as partes interessadas internas e externas no processo (ver secção 1.2 Envolver as partes interessadas).



### Perguntas possíveis para ajudar a avaliar a necessidade

As perguntas seguintes podem ajudar a orientar os debates sobre a análise da necessidade:

- » Qual é a minha necessidade? Que função em falta tenho de assegurar para alcançar os meus objetivos?
- » Dispomos de recursos humanos e/ou técnicos a nível interno?
- » Podemos satisfazer a necessidade sem lançar um procedimento de contratação? Sendo frequentemente ignoradas, as alternativas aos contratos públicos devem, contudo, ser atentamente ponderadas e devidamente comparadas.
- » Analisámos formas diferentes de satisfazer as necessidades identificadas? Poderíamos proceder à aquisição ou à locação do artigo ou serviço ou constituir uma parceria público-privada para obter o que se pretende?
- » Que resultados finais queremos atingir?
- » Precisamos de adquirir obras, fornecimentos ou serviços, ou uma combinação dos mesmos?
- » Quais os aspetos essenciais e opcionais?
- » É o número/âmbito necessário ou bastaria um inferior?
- » O que é fundamental para satisfazer a necessidade?
- » Seria adequado adquirir soluções prontas a utilizar ou seria necessária uma solução à medida para satisfazer as nossas necessidades?
- » Seria pertinente iniciar um diálogo com o meio empresarial?
- » Quais poderiam ser os impactos ambientais da aquisição?
- » Quais poderiam ser os impactos sociais da aquisição?
- » Carece a aquisição de uma abordagem inovadora para obter uma solução à medida que ainda não existe no mercado?

Além da análise da necessidade e da definição do âmbito do futuro procedimento de contratação, este método de avaliação da necessidade permite uma abertura a meios alternativos de satisfazer a necessidade que não estejam necessariamente associa-

dos a obras, produtos ou serviços específicos. Além disso, permite que as autoridades adjudicantes considerem outros aspetos, tais como os potenciais impactos ambientais e sociais, ao definir a necessidade de contratação.



### Exemplos de ausência de avaliação das necessidades assinalados pelos auditores

Os dois casos de estudo a seguir descritos mostram como uma avaliação correta das necessidades pode ajudar a assegurar uma utilização eficiente dos fundos públicos.

#### 1. Aquisição desnecessária de equipamento de TI

Um departamento adquiriu 250 computadores para substituir equipamento existente que ainda não tinha sido amortizado. Esta aquisição foi considerada necessária devido à instalação de novo software que, alegadamente, necessitava de hardware com uma capacidade superior à dos computadores existentes. Os auditores examinaram este motivo e descobriram que o novo software poderia ter sido utilizado sem limitações nos computadores existentes. Por conseguinte, a aquisição foi considerada injustificada.

#### 2. Fornecimento desnecessário de novas máquinas

A manutenção das rodovias públicas era efetuada por serviços regionais, que dispunham de pessoal e equipamento. O departamento adquiriu novas máquinas para um desses serviços, entre as quais um cilindro por 50 000 EUR. Ao analisar as alternativas a esta aquisição, o auditor procurou apurar quantos cilindros estavam já a funcionar em carga máxima. Verificou que, noutros serviços, vários cilindros funcionavam apenas algumas horas. Com base nos dados disponíveis, o auditor concluiu que teria sido possível reafetar um destes cilindros, em vez de adquirir um novo.

Fonte: SIGMA, Notas informativas em matéria de contratação pública, Nota n.º 28: Auditoria a contrato público, setembro de 2016.

## 1.2. Envolver as partes interessadas

Tal como se referiu anteriormente, a melhor forma de efetuar uma avaliação crítica dos motivos fundamentais da aquisição passa, muitas vezes, por uma sessão de grupo interativa que envolva todas as partes interessadas principais. O mesmo se aplica, posteriormente, à elaboração das especificações técnicas e ao acompanhamento da execução do contrato.

Em suma, esta fase visa a nomeação e criação de uma equipa de projeto para executar o procedimento de contratação. A equipa deve ser composta por:

- » Uma equipa principal responsável pela gestão do contrato. Poderá ter de incluir uma a três pessoas, consoante a complexidade do objeto, por

exemplo, um responsável pela celebração de contratos e um diretor técnico de projetos. Todos os contratos necessitarão, no mínimo, de um gestor de projeto com competências técnicas e em matéria de contratos públicos que assuma a responsabilidade pelo contrato.

- » Um grupo de trabalho mais vasto composto pela equipa principal e por peritos internos especializados na matéria (por exemplo, engenheiros civis, arquitetos, especialistas em TI ou advogados), membros da administração beneficiários do produto ou serviço adquirido ou outros membros que tenham tratado de uma aquisição semelhante e possam contribuir com a sua experiência para o trabalho do grupo. Consoante o número previsto e a complexidade dos contratos, pode haver também a necessidade de recorrer a consultores externos especializados.

As funções e responsabilidades no decorrer do processo de contratação devem ser claramente definidas nos manuais operacionais da autoridade adjudicante, nomeadamente para lidar com clientes ou utilizadores internos e externos.

### 1.2.1. Principais partes interessadas a nível interno

O reconhecimento das partes interessadas internas é fundamental para o êxito do futuro contrato. As partes interessadas podem ser clientes ou utilizadores, ou outras partes a nível interno que tenham interesse no contrato. De igual modo, poderá ser pertinente envolver representantes eleitos nesta fase inicial do procedimento.

A equipa principal tem de fazer por assegurar a participação destes grupos internos tão rapidamente quanto possível, de modo a que possam contribuir com as suas competências especializadas para a fase de preparação e desenvolver a sua apropriação do projeto.

A elaboração de especificações técnicas competentes é fundamental para a execução do contrato e a obtenção do resultado pretendido, pelo que as partes interessadas tecnicamente qualificadas devem participar no processo desde o início. À medida que a execução do contrato for evoluindo e o seu enfoque se for alterando, poderá ser necessário envolver diferentes partes interessadas, cujas necessidades poderão igualmente mudar.

### 1.2.2. Principais partes interessadas a nível externo

Se as competências necessárias não estiverem disponíveis no seio da autoridade adjudicante, pode ser bastante útil envolver partes interessadas externas no processo. Estas podem ser peritos especializados (por exemplo, arquitetos, engenheiros, advogados, economistas) ou mesmo organizações empresariais, outras autoridades públicas ou empresas.



#### **Não envolver desde cedo as pessoas certas pode acarretar custos numa fase posterior**

O não reconhecimento da necessidade de envolver partes interessadas internas e externas constitui uma crítica comum a muitos contratos. Tal lacuna tem frequentemente um impacto negativo no êxito do contrato, resultando por vezes em custos adicionais para retificar erros ou omissões. As especificações inadequadas dão origem a ajustamentos complexos e a um maior volume de trabalho com questões e correções imprevistas. Além disso, quando os documentos do concurso não são claros, os proponentes tendem a cobrir os seus riscos indicando preços mais elevados.

As boas práticas mostram que vale a pena a autoridade adjudicante investir em especialização técnica externa para preparar a contratação, de modo a assegurar o máximo proveito do dinheiro gasto e a evitar modificações ou os custos de relançamento do procedimento numa fase posterior.

No entanto, o trabalho em estreita colaboração e a consulta dos peritos externos não devem comprometer a independência do processo de decisão das autoridades adjudicantes e/ou criar potenciais situações de conflito de interesses suscetíveis de violar os princípios da igualdade de tratamento e da transparência. Por conseguinte, recomenda-se a aplicação dos mesmos princípios da confidencialidade e da integridade no que toca à consulta ao mercado (ver secção 1.3.2 Consulta preliminar ao mercado).

### 1.2.3. Integridade e conflito de interesses

Num procedimento de contratação pública, verifica-se um conflito de interesses sempre que seja comprometida a capacidade de uma pessoa para exercer as suas funções de forma imparcial e objetiva. Isto aplica-se ao pessoal e ao gestor orçamental responsável pelo procedimento, bem como a qualquer pessoa envolvida nas fases de abertura e avaliação das propostas.

Mais especificamente, um conflito de interesses engloba qualquer situação em que os membros do pessoal da autoridade adjudicante (ou outros) envolvidos no procedimento de contratação, e com capacidade

para influenciar o respetivo resultado, têm, direta ou indiretamente, um interesse financeiro, económico ou outro de natureza pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência.



### **Os conflitos de interesses não declarados levam a correções financeiras**

No quadro dos FEEI, a descoberta por parte de um organismo de controlo de um conflito de interesses não declarado pode pôr em dúvida a imparcialidade do procedimento de contratação e conduzir a correções financeiras.

As autoridades adjudicantes devem recordar que a definição de conflito de interesses prevista na Diretiva 2014/24/UE é muito ampla e abrange um grande número de casos, nomeadamente:

1. O cônjuge de um funcionário administrativo de uma autoridade adjudicante responsável pelo acompanhamento de um procedimento de contratação trabalha para um dos proponentes.
2. Uma pessoa detém ações de uma empresa. Esta empresa participa num concurso em que a pessoa em causa é nomeada membro da comissão de avaliação.
3. O diretor de uma autoridade adjudicante passou uma semana de férias com o diretor executivo de uma empresa proponente num concurso lançado pela autoridade adjudicante.
4. Um responsável de uma autoridade adjudicante e o diretor executivo de uma das empresas proponentes exercem funções no mesmo partido político.

Fonte: Comissão Europeia, OLAF, Identificação de conflitos de interesses nos procedimentos de celebração de contratos públicos para ações estruturais, novembro de 2013.

Com base no acima exposto, as autoridades adjudicantes estão obrigadas a verificar a existência de eventuais conflitos de interesses e a tomar as medidas adequadas para evitar, detetar e resolver conflitos de interesses. Para o efeito, podem consultar o guia prático<sup>15</sup> de ajuda publicado pelo OLAF em 2013.

Em concreto, uma forma simples de evitar conflitos de interesses passa por exigir que as pessoas que intervenham na seleção, avaliação ou adjudicação do contrato assinem uma declaração de ausência de conflito de interesses assim que a autoridade adjudicante decidir lançar o procedimento de contratação (ver capítulo 3 Apresentação das propostas e seleção dos proponentes).

Esta declaração tem de incluir, pelo menos:

- » A definição completa de conflito de interesses nos termos do artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE. Todas as partes interessadas devem conhecer a definição exata e o seu âmbito bastante lato, abrangendo, por exemplo, «um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal»;
- » Uma declaração confirmando que a pessoa em causa não tem qualquer conflito de interesses com os operadores que apresentaram uma proposta a este concurso e que não existem factos ou circunstâncias, passados, presentes ou passíveis de ocorrer num futuro previsível, que possam pôr em causa a sua independência;

<sup>15</sup> Comissão Europeia, OLAF, Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, November 2013. Disponível em: [https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013\\_11\\_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf](https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf).

- » Uma declaração indicando que a pessoa comunicará, assim que o detetar, qualquer conflito de interesses ao seu superior hierárquico na autoridade adjudicante e deixará de participar no procedimento de contratação.

Podem ser acrescentadas outras disposições em matéria de denúncia de irregularidades ou confidencialidade das informações. É apresentado no anexo um modelo de declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade.

Os adquirentes públicos devem também tomar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver de forma eficaz conflitos de interesses nos procedimentos de contratação, de modo a evitar distorções da concorrência e a garantir a igualdade de tratamento para todos. Em particular, a Diretiva 2014/24/UE considera que o conflito de interesses constitui um motivo de exclusão de um operador económico.

Podem ser retiradas mais recomendações das boas práticas a seguir enumeradas.



### Boas práticas para evitar conflitos de interesses nos contratos públicos

Deve ser criado e amplamente publicado em todos os organismos públicos um **código de conduta** abrangendo as atividades em matéria de contratação pública. Uma vez que as funções dos funcionários públicos envolvem, normalmente, dinheiros públicos ou domínios em que é fundamental tratar todas as pessoas de forma equitativa, o código deve exigir normas mínimas relativas ao comportamento que é de esperar de todos os funcionários públicos, em especial dos que lidam com a contratação pública.

Devem existir **sistemas, controlos e formação** para assegurar que todas as partes interessadas importantes com capacidade para influenciar decisões sobre o âmbito ou a adjudicação de um contrato estejam cientes da sua responsabilidade de agirem com imparcialidade e integridade.

Qualquer pessoa que integre a comissão de avaliação ou a equipa de projeto responsável pelo contrato deve assinar uma **declaração de ausência de conflito de interesses**. Uma pessoa que tenha um possível conflito de interesses não deve desempenhar qualquer função na celebração de contratos.

A comissão de avaliação deve ser instada a **declarar qualquer (potencial) conflito de interesses no início do procedimento de contratação**. Estas declarações devem ser registadas e conservadas no processo do contrato.

**Os proponentes devem ser instados a declarar qualquer conflito de interesses** aquando da apresentação das suas propostas. Esta declaração pode ser um requisito mínimo estabelecido nos documentos do concurso.

A OCDE elaborou informações pormenorizadas sobre a integridade na celebração de contratos públicos<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> OECD, Princípios relativos à integridade na celebração de contratos públicos, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

### 1.3. Analisar o mercado

Ao determinar o que comprar, estimar os custos e antes de elaborar os critérios de seleção e de adjudicação de um procedimento de contratação, convém que os adquirentes conheçam o mercado. Assim, uma etapa importante da fase de preparação passa pela realização de uma análise preliminar do mercado em função das necessidades identificadas. O âmbito da análise pode ser limitado relativamente aos contratos mais pequenos, mas não deixa de ser útil para melhor definir o objeto e o âmbito do contrato.

A análise do mercado permite que as autoridades adjudicantes:

- » conheçam e compreendam de antemão as potenciais soluções disponíveis para satisfazer as necessidades;
- » prestem mais atenção e definam o objeto e o orçamento do contrato;

- » apliquem o princípio da boa gestão financeira e obtenham a melhor relação qualidade/preço.

Recomenda-se vivamente que as autoridades adjudicantes realizem uma análise preliminar do mercado para planear um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio relativamente a um contrato adjudicável apenas a um determinado operador económico.

A análise preliminar do mercado é também necessária quando estão em causa contratos pré-comerciais e parcerias para a inovação, pois estes tipos de contratos apenas são utilizados quando o produto pretendido não existe no mercado.

As parcerias para a inovação requerem igualmente uma análise preliminar do mercado para determinar o número de fornecedores potencialmente interessados a operar no mercado. Tal contribui para evitar a exclusão de outros investimentos em I&D e de vários concorrentes da oferta de soluções inovadoras.



#### **Nem todos os contratos são exequíveis**

Um erro comum é a autoridade adjudicante pressupor que o mercado consegue executar um contrato sem antes o consultar acerca das suas propostas. Porém, nem todos os contratos são exequíveis.

Os procedimentos de contratação podem ser mal sucedidos devido à ausência de operadores económicos proponentes ou de propostas aceitáveis. Por vezes, o mercado não consegue realizar as obras, fornecimentos ou serviços.

Os problemas podem ter a ver com a maturidade tecnológica, uma procura demasiado saturada ou níveis inaceitáveis de transferência do risco. A autoridade adjudicante poderá solicitar algo que está para além das capacidades atuais do mercado ou definir calendários e orçamentos irrealistas.

Se for esse o caso, as autoridades adjudicantes têm de recomeçar o procedimento de contratação e reconsiderar os objetivos, o âmbito e as condições técnicas e económicas do contrato. Estas tarefas acrescidas aumentam o volume de trabalho, o tempo e os recursos dedicados ao processo de contratação, podendo ser evitadas com uma análise prévia do mercado.

Regra geral, e independentemente do método escolhido, todas as iniciativas associadas à análise preliminar do mercado têm de ser devidamente docu-

mentadas e comunicadas por escrito relativamente a cada procedimento de contratação, de modo a assegurar a transparência e a auditabilidade.



### Modelo normalizado para a análise do mercado

A OCDE elaborou uma metodologia global<sup>17</sup> de análise do mercado, que inclui um modelo normalizado de relatório da análise do mercado. Este é útil para:

- » orientar os profissionais durante a análise do mercado;
- » documentar as ações levadas a cabo para garantir a transparência total desta fase do processo. Este procedimento pode servir para reunir conhecimentos a nível interno e para efeitos de auditoria.

Pode consultar recomendações pormenorizadas sobre a abordagem a adotar aqui.

### Modelo genérico para relatório de estudo de mercado

#### Síntese

Quando teve lugar o estudo de mercado?.....

Consultaram-se documentos de concursos semelhantes anteriores?

- Sim, indicar referência do concurso.....
- Não, indicar o motivo .....

As informações foram coligidas recorrendo a

- pesquisa documental?
- solicitação de participantes privados do mercado?

Caso tenha sido levada a cabo uma pesquisa documental, quais as fontes consultadas?

.....

Caso tenha havido uma solicitação direta de participantes privados do mercado, de que modo foram identificados? Quantos foram contactados?

Quantos responderam? .....

Caso tenham sido contactados consultores externos para proceder à estimativa de preços ou custos, estes assinaram um acordo de confidencialidade?.....

#### Resultados do inquérito

Análise do mercado (número de fornecedores):.....

Análise dos fornecedores (competência):.....

Análise dos fornecedores (preço):.....

Além da relação qualidade/preço, quais foram os critérios assinalados como parte do estudo de mercado?

- Ambientais
- Sociais
- Inovação
- Outros .....

<sup>17</sup> OCDE/SIGMA, Nota n.º 32 sobre contratos públicos, Análise de mercado, consultas preliminares ao mercado e participação prévia de candidatos/proponentes, setembro de 2016.

Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-32-200117.pdf>.





## Caixa de ferramentas da análise do mercado

A Procurement Journey Scotland desenvolveu uma **caixa de ferramentas completa para análises de mercado**, que se encontra publicamente disponível em linha.

Este recurso presta aconselhamento e disponibiliza ferramentas como o modelo de resumo da análise do mercado, que pode ser útil às autoridades adjudicantes de outros países.

Fator	Resultados da investigação	
Definição do mercado	O que constitui o mercado Como é descrito na indústria	Síntese dos bens/produtos/ serviços abrangidos por segmentos
Panorâmica do mercado	Dimensão Total volume de negócios do mercado por ano Total volume (quantidade) de vendas Rácios financeiros p.ex. Rendibilidade/RI	Panorâmica do mercado por segmentos p.ex., área geográfica; clientela; setor
Associações comerciais		
Principais fornecedores	Indicar se o mercado de bens/serviços é mundial, europeu, ou do Reino Unido, e identificar os principais 5 fornecedores mais apropriados	
Crescimento do mercado	Tendências dos últimos 2-4 anos Previsões esperadas 2-4 anos Valores crescimento em termos de %, valor ou volume	Panorâmica do mercado por segmentos p.ex., área geográfica; clientela; setor Influências que afetam o crescimento
Tendências e evolução	Tendências do mercado (procura, tecnologia, outros desenvolvimentos, abordagens, etc.) Domínios-chave de tecnologia de apoio ao mercado Atuais tecnologias – maturidade e competências Tendências a nível da evolução tecnológica – para quando o próximo hit?	Ritmo da mudança Impacto na empresa Restrições no acesso à tecnologia
Tendências do mercado de fornecedores	Principais agentes no mercado Tendências a nível de fornecedores	Panorâmica dos principais fornecedores Evolução na atribuição de preços às políticas de descontos – volume / fidelidade / risco:recompensa Determinação dos preços por custo majorado Determinação dos preços de acordo com o mercado

Disponível em: <https://www.procurementjourney.scot/route-3/route-3-develop-strategy-profiling-commodity-supply-market-analysis>

Em termos de planeamento, as boas práticas indicam que os estudos de mercado efetuados bastante antes da publicação do anúncio de concurso podem revelar-se extremamente úteis. Além disso, a publicação no JOUE para efeitos de diálogo aberto antes do concurso através da publicação de um anúncio de pré-informação é acolhida de forma positiva pelo mercado, resulta em documentos do concurso e propostas de natureza mais qualitativa e reduz o risco de queixas numa fase posterior.

Existem duas formas de analisar o mercado:

1. O estudo de mercado;
2. A consulta preliminar ao mercado envolvendo candidatos ou proponentes.

O âmbito e a profundidade da análise de mercado variarão em função da natureza e da dimensão do contrato. Uma pesquisa documental visando clarificar a estrutura do mercado, identificar os operadores económicos ativos e conhecer os preços pode constituir uma abordagem adequada para procedimentos de contratação normais.

### 1.3.1. Estudo de mercado

O método mais comum de análise do mercado prévia à elaboração de um procedimento de contratação é a pesquisa documental, que pode ser realizada utilizando os recursos internos da autoridade

adjudicante. Consiste na recolha de informações, sobretudo com base na Internet e em contactos por correio ou telefónicos.

O estudo de mercado baseado na pesquisa documental pode fornecer informações sobre a disponibilidade de produtos ou serviços que satisfaçam as necessidades da autoridade adjudicante. A autoridade pode assim determinar a abordagem de contratação mais adequada sem grande dispêndio de tempo ou recursos.

As fontes de informação mais frequentes são:

- » os serviços internos que lidam com o objeto do contrato;
- » catálogos de produtores, distribuidores e comerciantes;
- » publicações de imprensa (publicações especializadas, revistas, boletins informativos, etc.);
- » associações comerciais, organizações empresariais ou câmaras de comércio;
- » estudos de mercado existentes.

Os adquirentes públicos devem analisar estas diferentes fontes de informação aplicando os critérios seguintes.

## Quadro 3. Critérios indicativos da análise do mercado

Categorias de análise	Dados e informações
Maturidade do mercado	Mercado estabelecido, mercado em fase de desenvolvimento, existência de fornecedores suficientes para garantir uma concorrência efetiva.
Capacidade de execução do mercado	No prazo exigido, à escala exigida e dentro do orçamento disponível.
Normas e condições	Condições normalmente aplicadas a contratos semelhantes, potenciais limitações do mercado, capacidade dos operadores económicos para cumprirem determinadas normas.
Valor do contrato	Preços do mercado recentes, estrutura de preços, repartição dos custos de contratos semelhantes, custos fixos e variáveis dentro de um orçamento semelhante.
Critérios de seleção e adjudicação	Requisitos mínimos em contratos semelhantes, considerações qualitativas pertinentes, ensinamentos retirados de experiências semelhantes.
Execução do contrato	Riscos potenciais, metas principais, gestão do tempo, ensinamentos retirados de experiências semelhantes.

Nos contratos complexos, deve ser estabelecida uma série de referências predefinidas que indiquem o que seria considerado uma proposta aceitável. A autoridade adjudicante pode até elaborar previamente uma proposta teoricamente ideal.

Sempre que pertinente ou necessário, podem ser empreendidas outras atividades mais ativas de prospeção do mercado, por exemplo, a participação em conferências, feiras, seminários, ou consultas ao mercado com a participação prévia de candidatos.

### 1.3.2. Consulta preliminar ao mercado

A consulta preliminar ao mercado consiste em entrevistar partes interessadas do mercado ou contactar pessoas conhecedoras do domínio em causa, por exemplo, peritos independentes, organismos especializados, organizações empresariais ou operadores económicos.

A consulta ao mercado tem como finalidade:

1. preparar melhor o procedimento de contratação;
2. informar as empresas do mercado em causa sobre o contrato previsto.

Um diálogo com o mercado antes do início do processo de contratação pode ajudar a identificar soluções inovadoras e novos produtos ou serviços que a autoridade pública eventualmente desconheça. De igual modo, pode ajudar o mercado a satisfazer os critérios aplicados no processo de contratação explicando os requisitos que a autoridade pública deverá impor.

Apesar de não haver regras específicas que regulamentem o processo de consulta ao mercado, este tem sempre de observar os princípios fundamentais da não discriminação, da igualdade de tratamento e da transparência. Este aspeto é particularmente importante se a autoridade adjudicante solicitar ou aceitar conselhos de terceiros ou operadores económicos individuais.

O mercado tem de ser abordado de forma a assegurar o respeito pelos princípios da transparência e da igualdade de tratamento, e a evitar a divulgação de informação privilegiada e/ou de posições privilegiadas no mercado.



### Consulta ao mercado sem distorções da concorrência

Importa ter o cuidado de não falsear a concorrência dando previamente conhecimento a determinados operadores económicos de um procedimento de contratação previsto e/ou dos respetivos parâmetros. A concorrência pode também ser falseada caso as especificações técnicas possam ser tidas como influenciadas ou «espelhando» as especificações de um produto ou serviço disponível no mercado.

Quando preparam os concursos, as autoridades adjudicantes podem realizar consultas ao mercado, mas assegurando sempre que a participação de uma empresa anteriormente consultada não falseie a concorrência durante o processo do concurso. Cabe-lhes igualmente assegurar que as informações partilhadas com uma empresa devido à sua participação anterior sejam também disponibilizadas às outras empresas participantes.

A fim de garantir uma concorrência leal e evitar a exclusão de um proponente mais favorecido, as autoridades adjudicantes devem tomar as seguintes medidas:

- » Anunciar abertamente a consulta preliminar ao mercado (por exemplo, através da publicação de um anúncio de pré-informação nos portais de contratos públicos nacionais e no TED);
- » Partilhar com os outros candidatos e proponentes todas as informações pertinentes que resultem da participação de um candidato ou proponente na preparação do procedimento de contratação;
- » Fixar prazos adequados para a receção das propostas, de modo a dar a todos os candidatos tempo suficiente para analisar as informações.

A autoridade adjudicante deve estar particularmente atenta ao excluir um potencial candidato por força da sua participação prévia no processo de elaboração. Efetivamente, a exclusão deve ser equacionada caso não haja outra forma de garantir a igualdade de tratamento, mas os operadores económicos devem ter o direito de provar que a sua participação não falseou a concorrência.

Neste contexto, a análise levada a cabo pela autoridade adjudicante não deve ser formal, devendo igualmente comparar as propostas apresentadas pelos proponentes não participantes na preparação do procedimento.

Os contratos pré-comerciais<sup>18</sup>, a par de procedimentos específicos como os diálogos concorrenciais ou as parcerias para a inovação, permitem às autoridades públicas dialogar com o mercado.

## 1.4. Definir o objeto

As autoridades adjudicantes tendem a considerar que a definição do objeto do contrato (ou seja, o objeto, a duração e o valor) constitui a primeira etapa de um procedimento de contratação. No entanto, tal definição deve ocorrer apenas depois da avaliação da necessidade, da identificação e mobilização das partes interessadas e da análise do mercado.

Paralelamente à definição do objeto, nesta fase, a autoridade adjudicante tem de determinar o tipo, a duração, o calendário, o valor e a estrutura do contrato.

### 1.4.1. Objeto

É essencial que os adquirentes públicos identifiquem claramente o objeto, de modo a escolherem corretamente o procedimento de contratação a seguir e o tipo de contrato adequado. Os códigos de referência fornecidos pelo Vocabulário Comum para os Contratos Públicos<sup>19</sup> descrevem em pormenor os vários tipos de objeto e podem ajudar a definir a tarefa.

O objeto do contrato deve basear-se num estudo de viabilidade claro.

O estudo de viabilidade constitui a justificação de um projeto ou contrato proposto com base nos seus benefícios previstos. A autoridade adjudicante deve providenciar a elaboração do estudo de viabilidade no departamento de origem do pedido de adjudicação e a sua aprovação pela hierarquia correspondente.

### Estudo de viabilidade

Por vezes, avalia-se uma necessidade e lança-se um procedimento de contratação sem documentar as razões subjacentes a determinadas opções nem obter as devidas aprovações. Contudo, é essencial que qualquer decisão no sentido de iniciar um contrato público assente numa avaliação sistemática dos aspetos envolvidos e das opções disponíveis. Os procedimentos de contratação baseados apenas numa avaliação superficial e em pressupostos não testados poderão não atingir os seus objetivos.

Antes do lançamento de um procedimento de contratação, as autoridades adjudicantes devem elaborar um estudo de viabilidade que indique claramente os motivos pelos quais a contratação deve avançar e que demonstre que os aspetos fundamentais do planeamento foram considerados.

Os recursos e o tempo consagrados à preparação do estudo de viabilidade devem ser sempre proporcionais à dimensão e complexidade do projeto: nem todos os aspetos são necessários nos projetos mais pequenos.

<sup>18</sup> Comunicação da Comissão sobre «Contratos pré-comerciais: Promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa» (COM(2007) 799, 14/12/2007).

<sup>19</sup> Comissão Europeia, DG GROW, Vocabulário Comum para os Contratos Públicos. Disponível em: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/common-vocabulary\\_pt](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/common-vocabulary_pt).

O estudo de viabilidade tem por objetivo apresentar uma fundamentação clara para a linha de ação proposta, demonstrando que o projeto/contrato irá:

- » satisfazer as necessidades da organização;
- » escolher o processo de concurso mais adequado;
- » ser exequível;
- » ser economicamente acessível;
- » ser um acordo comercial sólido; e
- » ser sustentável.

O estudo de viabilidade deve ser aprovado ao nível adequado da autoridade adjudicante, de modo a assegurar o orçamento necessário na fase de planeamento da contratação. Deve ser sempre aprovado antes do lançamento efetivo do procedimento de contratação.

O estudo de viabilidade pode seguir uma estrutura básica nos procedimentos de contratação habituais ou mais complexa nos procedimentos mais complexos.

A **estrutura básica** abaixo pode ser utilizada como modelo para a elaboração do estudo de viabilidade, especificando todos os elementos que este último deve abranger:

- » contexto e descrição da necessidade;
- » benefícios a concretizar/problemas que o contrato irá resolver;
- » custos estimados e disponibilidade orçamental;
- » resumo do cronograma;
- » envolvimento de recursos internos, partes interessadas ou utilizadores; e
- » riscos potenciais (ver secção 5.2.2 Gestão dos riscos).

Nos procedimentos de contratação mais complexos ou de maior dimensão, um estudo de viabilidade bem preparado representará um instrumento fundamental para a autoridade adjudicante na preparação e execução do contrato. Pode ser utilizado se o contrato for contestado e para ajudar a referida autoridade a enfrentar eventuais dificuldades e situações imprevistas.

Por conseguinte, o estudo de viabilidade deve fornecer informações mais pormenorizadas, que podem ser organizadas do seguinte modo:

#### Quadro 4. Estrutura pormenorizada do estudo de viabilidade de contratos complexos

Secção	Conteúdo sugerido
<b>ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO</b>	Contexto e descrição da necessidade; Alinhamento com as estratégias e planos internos; Estratégias externas tidas em consideração (quando aplicável); Objetivos do contrato; Benefícios a concretizar; Principais partes interessadas; Fatores de sucesso e de que forma serão medidos; Riscos potenciais
<b>ESTUDO DE MERCADO</b>	Panorâmica do mercado; Análise dos fornecedores; Preços de mercado; Resultados das consultas (quando aplicável); Tendências e evolução.

Secção	Conteúdo sugerido
<b>AVALIAÇÃO DAS OPÇÕES</b>	Lista de opções disponíveis; Análise da relação custos/benefícios de alto nível, incluindo os benefícios não financeiros; Opção preferida e fundamentação para a escolha; Está a opção preferida disponível através de um contrato já existente?
<b>ACESSIBILIDADE ECONÓMICA</b>	Financiamento disponível e respetivas fontes; Estimativa de custos; Custo do ciclo de vida (quando aplicável).
<b>EXEQUIBILIDADE</b>	Plano de alto nível das tarefas; Calendário de execução do contrato.
<b>CONCLUSÃO</b>	Principais ensinamentos; Próximas etapas; Principais aspetos merecedores de atenção; Recomendação para aprovação.

### Tipo de contrato

Incumbe também à autoridade adjudicante determinar se o objeto do contrato constitui um contrato de obras, fornecimento ou serviços (ver quadro 1. Tipo de contratos públicos). Tal determinação será especialmente importante para identificar os limiares a considerar ao aplicar a legislação da UE.

Esta análise pode igualmente concluir que o contrato de concessão é uma opção adequada.

Em casos muito específicos, é ainda possível combinar obras, fornecimentos e serviços em contratos mistos.



### Contrato misto combinando obras, fornecimentos e/ou serviços

Relativamente aos **contratos mistos** que combinam obras, fornecimentos e/ou serviços num único contrato, o objeto principal tem de ser determinado em função do elemento de valor mais elevado ou da parte do contrato mais essencial para satisfazer a necessidade.

Mais especificamente, os critérios a aplicar pelos adquirentes públicos para determinar o tipo de contrato são os seguintes:

Situações	Critérios para determinar o tipo de contrato
Obras + fornecimentos	Objeto principal do contrato
Obras + serviços	Objeto principal do contrato
Serviços + fornecimentos	Valor mais elevado
Serviços + serviços ao abrigo do regime simplificado	Valor mais elevado

Em casos específicos, o objeto do contrato pode também inserir-se no âmbito de aplicação de várias diretivas da UE em matéria de contratos públicos.



### Contrato misto abrangido por várias diretivas da UE

No que respeita aos contratos mistos para aquisição de objetos abrangidos pela Diretiva 2014/24/UE e aos procedimentos de contratação não abrangidos pela referida diretiva, o regime jurídico aplicável depende de as diferentes partes do contrato serem ou não objetivamente separáveis.

1) Se as diferentes partes forem separáveis, a autoridade adjudicante pode optar por

- (a) adjudicar contratos distintos para as partes distintas; ou
- (b) adjudicar um contrato único.

Se a autoridade adjudicante optar por adjudicar contratos distintos para as partes distintas, a decisão quanto à legislação a aplicar a cada um dos contratos distintos tem de ser tomada com base nas características da parte distinta em causa.

Se a autoridade adjudicante decidir adjudicar um contrato único, aplica-se a Diretiva 2014/24/UE.

2) Se as diferentes partes forem inseparáveis, a legislação aplicável tem de ser determinada com base no objeto principal do contrato em causa.

#### 1.4.2. Contrato único ou em lotes

Uma vez cumpridas as etapas anteriores, os adquirentes públicos podem decidir entre ter apenas um contrato ou fracioná-lo em lotes. As autoridades adjudicantes são incentivadas a fracionar os contratos em lotes, visto que tal permite ajudar as pequenas e médias empresas a participarem nos contratos públicos.

Os contratos que abrangem um conjunto de fornecimentos ou serviços direcionados para um objetivo semelhante, e cujo valor cumulativo limite a capacidade de oferta ou prestação integral dos mesmos a um número reduzido de operadores, devem ser fracionados em lotes. Tal possibilitará que qualquer operador interessado concorra a um ou mais lotes.

**O fracionamento de um contrato em lotes aumenta a concorrência**, visto que haverá mais probabilidades de as autoridades adjudicantes obterem um leque mais vasto de proponentes colocando no mercado um maior número de contratos igualmente mais pequenos. Deste modo, embora o fracionamento em lotes não deva ser obrigatório para todos

os contratos, deve ser ponderado na elaboração do estudo de viabilidade.

O fracionamento em lotes é também adequado quando um contrato relativo a uma única aquisição é constituído por vários produtos ou serviços oferecidos por empresas a operar em diferentes setores da economia (por exemplo, as atividades de informação e comunicação incluem, frequentemente, a gestão de sítios Web, a produção de vídeos ou a publicação de material escrito). Nestes casos, uma empresa que, mesmo sendo altamente eficiente no seu setor, não tivesse como prover a totalidade dos produtos ou serviços do contrato, ficaria injustamente impedida de concorrer.

**O fracionamento de um contrato em lotes facilita igualmente a apresentação de propostas pelas PME.** Por exemplo, em muitos contratos de valor elevado, a concorrência só pode ser assegurada mediante o fracionamento do contrato, porquanto apenas um pequeno número de operadores económicos teria capacidade para oferecer todos os produtos ou serviços pretendidos, o que colocaria a autoridade adjudicante na sua dependência.



### Fracionar em lotes ou explicar

A menos que o Estado-Membro exija que o contrato seja dividido em lotes, as autoridades adjudicantes têm de explicar por escrito as principais razões que levaram à sua decisão de não fracionar o contrato em lotes. Esta clarificação tem de constar dos documentos do concurso ou no relatório final sobre a adjudicação do contrato.

Por exemplo, as autoridades adjudicantes tendem a não fracionar um contrato em lotes porque um contrato único é mais fácil de organizar e pode originar economias de escala. Com efeito, é mais difícil gerir uma situação com vários contratos e várias partes interessadas.

Se decidir adjudicar um contrato por lotes separados, a autoridade adjudicante não terá de apresentar qualquer explicação e poderá passar à determinação da dimensão e do objeto de cada lote.

A autoridade adjudicante deve indicar, no anúncio do concurso ou no convite à confirmação de interesse, se é possível apresentar propostas para todos os lotes, para determinados lotes ou para um único lote. Mesmo que possam ser apresentadas propostas para vários ou para todos os lotes, as autoridades adjudicantes podem limitar o número de lotes a adjudicar a um proponente. No entanto, têm de indicar o número máximo de lotes por proponente no anúncio do concurso.

A autoridade adjudicante tem de definir regras ou critérios objetivos e não discriminatórios a aplicar nos casos em que a aplicação dos critérios de adjudicação resulte na adjudicação a um proponente de um número de lotes superior ao número máximo fixado. Ao determinar os lotes a adjudicar, a comissão de avaliação (ver secção 4.1 Constituir a comissão de avaliação) tem de aplicar as regras ou critérios indicados nos documentos do concurso.

A autoridade adjudicante pode adjudicar contratos que combinem vários ou todos os lotes. Neste caso, a autoridade adjudicante tem de especificar no anúncio do concurso que se reserva esse direito, bem como indicar os lotes ou grupos de lotes que podem ser combinados. Uma vez que a Diretiva 2014/24/UE confere esta possibilidade a título facultativo, os profissionais têm de verificar o que estabelece o direito nacional.

### 1.4.3. Duração do contrato

A autoridade adjudicante tem de estabelecer a duração do contrato, ou seja, o período compreendido entre a assinatura do contrato e a aceitação dos produtos ou prestações finais.

Recomenda-se que esta duração inclua a execução das tarefas e a aprovação de eventuais prestações intercalares (por exemplo, serviços, produtos ou fases parciais), visto que, normalmente, a aprovação de uma prestação intercalar determina se o adjudicatário deve ou não continuar a executar as tarefas. Além disso, o tempo despendido pela autoridade adjudicante para aprovar uma prestação não deve reduzir o tempo concedido ao adjudicatário para executar o contrato.

Normalmente, o contrato cessa depois de ambas as partes cumprirem as suas obrigações: o adjudicatário efetuou a entrega de acordo com as condições do contrato e a autoridade adjudicante efetuou o pagamento final. Contudo, algumas das condições em matéria de confidencialidade e acesso dos auditores podem continuar em vigor muito depois do termo do contrato.





### Estabelecer um calendário realista

Durante a fase de planeamento, é necessário estabelecer um calendário para todo o processo de contratação, incluindo possíveis procedimentos de recurso, desde a adjudicação do contrato até à fase de execução. Os calendários demasiado otimistas são comuns e levam a erros nas fases de execução posteriores. Por exemplo, podem resultar no fracasso do processo de contratação ou em problemas de execução graves, devido a prazos irrealistas para a elaboração de propostas que limitam o número e afetam a qualidade das mesmas.

A contratação pública de obras, fornecimentos ou serviços que envolvam fundos da UE ocorre frequentemente no âmbito de um projeto de maior envergadura financiado pela UE passível de ser executado através de vários contratos públicos. Os atrasos num contrato podem afetar a execução de outros contratos. A calendarização das aprovações de subvenções e dos pagamentos constitui uma dificuldade suplementar aquando do lançamento de procedimentos de contratação. É necessário que as autoridades adjudicantes tenham este aspeto em conta numa fase inicial do processo.

#### 1.4.4. Valor do contrato

Outro elemento importante a definir nesta fase, e que deve ser publicado no anúncio do concurso, é o valor do contrato, ou seja, o orçamento máximo disponível para os operadores económicos.

A definição de um orçamento realista para que um contrato atinja os resultados pretendidos, sem deixar de obter uma boa relação qualidade/preço, é fundamental e deve basear-se num conjunto de

requisitos claros e em informações atualizadas sobre os preços de mercado.

A autoridade adjudicante tem de calcular e documentar uma estimativa do valor do contrato, de modo a que a justificação e a fundamentação subjacentes ao valor de uma aquisição estejam disponíveis no futuro, quer para outros funcionários da autoridade adjudicante quer para eventuais auditores. A autoridade adjudicante terá de demonstrar não só as fontes e métodos de cálculo da estimativa, mas também a boa relação qualidade/preço da aquisição.

#### Definição — o que é o valor do contrato?

O valor estimado baseia-se no volume total dos serviços, fornecimentos ou obras a adquirir ao longo de toda a duração do contrato, incluindo todas as opções, fases ou possíveis renovações. Engloba a remuneração total estimada do adjudicatário, incluindo todos os tipos de despesas, por exemplo, recursos humanos, materiais e transportes, e abrange também custos suplementares como manutenção, licenças personalizadas, custos de funcionamento ou despesas de deslocação e de estadia.



### O fracionamento artificial do valor do contrato é ilegal

A autoridade adjudicante não pode fracionar artificialmente obras, fornecimentos ou serviços de maior dimensão em unidades mais pequenas para evitar os limiares da UE para publicitação no JOUE ou limiares nacionais, ou para evitar a aplicação de determinados procedimentos concorrenciais.

Relativamente às obras, tem de existir uma junção de todos os contratos separados que tenham uma relação temporal e funcional entre si. De um modo geral, se o conjunto dos contratos se referir ao mesmo objeto, os valores têm de ser agregados. Se os valores juntos forem superiores aos limiares, os contratos têm de ser publicitados no JOUE. Os projetos de colaboração com vários parceiros têm de ter em conta os requisitos de celebração de contratos públicos ao nível do projeto, ou seja, não ao nível de cada parceiro.

Por exemplo, se uma autoridade adjudicante necessitar de pintar um edifício com dez salas, não pode dividir o contrato em dez ou menos contratos (por exemplo, seis) e adjudicá-los sem concurso. Todos esses serviços/fornecimentos ou obras têm de ser «reunidos» para criar um conjunto funcional. Assim, neste exemplo, o valor do contrato tem de ser o valor total dos dez contratos. O valor global determina se é necessário ou não lançar um concurso nos termos da Diretiva 2014/24/UE.

### Exemplos de fracionamento artificial ou «seccionação»

1. A análise de um plano de celebração de contrato para um projeto num edifício público revelou um padrão de criação de vários lotes com montantes ligeiramente inferiores ao limiar previsto na diretiva, sem uma justificação técnica clara. Todos estes lotes foram adjudicados a nível local, sem ter em consideração o valor global dos lotes, que ultrapassava largamente o limiar.
2. As obras do projeto foram artificialmente fracionadas num contrato a adjudicar por concurso, cujo valor era 1 % inferior ao limiar previsto na diretiva e num «contrato de obras próprias» executadas diretamente pela autoridade adjudicante.
3. Uma proposta de aquisição de uma determinada quantidade total de veículos é artificialmente subdividida em vários contratos com o intuito de assegurar que o valor de cada contrato fique abaixo dos limiares, ou seja, evitando deliberadamente a publicação do contrato no JOUE para todo o conjunto de fornecimentos.

### Oportunidade — Quando deve o valor do contrato ser definido?

As regras em matéria de contratos públicos exigem que o valor seja válido aquando da publicação do concurso ou do lançamento do procedimento sem publicação. No entanto, recomenda-se que os adquirentes públicos estimem o valor do contrato no início do processo, ao definirem o objeto. Em todo o caso, se a Diretiva 2014/24/UE for aplicável, o preço estimado com valor jurídico é o publicado no anúncio de concurso.

### Método — Como calcular o valor do contrato?

Os profissionais da contratação pública devem estimar o valor da aquisição com base na experiência adquirida, em contratos semelhantes anteriores e/ou num estudo ou consulta de mercado preliminares.

Tem de ser calculado sem IVA.

Se o contrato estiver fracionado em lotes, o valor da aquisição é o valor cumulativo da totalidade dos lotes.

Nesta fase, os custos do ciclo de vida podem ser tidos em consideração, visto que constituem um método para avaliar o orçamento necessário (ver secção 2.3 Definir os critérios).

No caso dos contratos de obras, importa ter em conta não apenas o valor das obras, mas também o valor total estimado dos fornecimentos necessários à execução das mesmas e postos à disposição do adjudicatário pela autoridade adjudicante.

### 1.4.5. Contratação conjunta

A contratação conjunta consiste na combinação de procedimentos de contratação de duas ou mais autoridades adjudicantes. Mais concretamente, é lançado apenas um procedimento de contratação em nome de todas as autoridades adjudicantes participantes para a aquisição de serviços, produtos ou obras comuns.

A contratação conjunta pode ocorrer entre várias autoridades adjudicantes do mesmo Estado-Membro ou entre autoridades adjudicantes de diferentes Estados-Membros, através da contratação pública transfronteiriça.

## Iniciativas conjuntas de aquisição ocasionais

Ocasionalmente, duas ou mais autoridades adjudicantes podem acordar a realização de um único procedimento de contratação conjunta. Se um procedimento de contratação for realizado conjuntamente em nome e por conta de todas as autoridades adjudicantes em causa, estas ficam solidariamente responsáveis pelo cumprimento das respetivas obrigações legais.

Porém, se um procedimento de contratação conjunta for realizado por várias autoridades adjudicantes, mas o contrato não for partilhado por inteiro (ou seja, apenas certas tarefas do contrato são conjuntamente adquiridas), as autoridades adjudicantes ficam solidariamente responsáveis apenas pelas partes efetuadas em conjunto.

## Contratação pública transfronteiriça

As autoridades adjudicantes de vários Estados-Membros podem realizar uma contratação conjunta. Esta pode envolver instituições públicas de diferentes Estados-Membros ou recorrer a centrais de compras situadas noutro Estado-Membro.

Se as atividades de aquisição centralizadas forem asseguradas por uma central de compras situada noutro Estado-Membro, tais atividades terão de conformar-se com a legislação nacional do Estado-Membro em que se situa a central de compras.

A atribuição de responsabilidades entre autoridades adjudicantes de diferentes Estados-Membros, nomeadamente a gestão do procedimento de contratação, a distribuição das obras, fornecimentos ou serviços a adjudicar, a celebração dos contratos e o direito nacional aplicável têm de ser claramente indicados nos documentos do concurso.

## 1.5. Escolher o procedimento

A decisão sobre o procedimento a utilizar tem um caráter fundamental e estratégico, afetando todo o processo de contratação. Deve ser tomada e justificada na fase de planeamento.

A Diretiva 2014/24/UE prevê cinco procedimentos principais, bem como critérios específicos para determinadas situações, que são apresentados na presente secção. É possível utilizar um novo procedimento, designado por «contrato pré-comercial», para adquirir serviços de I&D, que, no entanto, não é abrangido pela Diretiva 2014/24/UE.

A fim de escolher o procedimento a utilizar, as autoridades adjudicantes necessitam de ponderar uma série de fatores, designadamente:

- » os requisitos específicos e o objetivo de cada procedimento;
- » os benefícios da plena concorrência aberta;
- » as vantagens de restringir a concorrência;
- » a carga administrativa inerente a cada procedimento;
- » o risco provável de queixas e utilização de vias de recurso, frequentemente associado aos riscos de corrupção e de conluio; e
- » o incentivo a soluções inovadoras ou à medida para uma necessidade específica.

A matriz de decisão seguinte visa dar aos profissionais uma panorâmica das possibilidades que os diferentes procedimentos de contratação oferecem, bem como as respetivas vantagens e desvantagens.

**Quadro 5. Matriz de decisão para apoiar a escolha do procedimento de contratação**

Procedimentos	Requisitos específicos para a utilização do procedimento	Fases	Número mínimo de candidatos	Nível de concorrência	Volume de trabalho para as autoridades adjudicantes	Risco de queixas, utilização de vias de recurso ou irregularidades	Incentivo a ideias ou produtos inovadores ou à medida
<b>Concurso aberto</b>	Nenhum. Pode ser utilizado para todas as aquisições.	1. Seleção e avaliação	Nenhum. Todos os candidatos interessados podem apresentar uma proposta.	ALTA Número ilimitado de propostas.	ALTO Todas as propostas conformes têm de ser analisadas pela AA, o que pode atrasar a adjudicação. Intensivo em recursos tanto para a AA como para os candidatos, que têm de elaborar uma proposta completa.	BAIXO Decisão diretamente focada na adjudicação. Riscos de transparência limitados, visto trata-se de um procedimento aberto, transparente e concorrencial.	BAIXO
<b>Concurso limitado</b>	Nenhum. Pode ser utilizado para todas as aquisições.	1. Pré-qualificação 2. Seleção e avaliação	Todos os candidatos interessados podem apresentar uma manifestação de interesse. Pelo menos cinco candidatos pré-selecionados podem apresentar uma proposta.	MÉDIA Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta. Possibilidade de limitar a participação apenas a operadores de mercado com um elevado nível de especialização.	MÉDIO Número limitado de propostas para avaliar, sendo por isso menos intensiva em recursos para a comissão de avaliação/AA. Os procedimentos em duas fases poderão ser mais prolongados, a fim de respeitar os prazos exigidos.	MÉDIO Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.	BAIXO

<p><b>Procedimento concorrencial com negociação</b></p>	<p>Preencher um ou vários dos seguintes critérios: Um concurso aberto ou limitado resultou apenas na apresentação de propostas irregulares ou inaceitáveis. As necessidades da AA não podem ser satisfeitas sem a adaptação das soluções disponíveis. O objeto compreende a concessão ou soluções inovadoras.</p>	<p>1. Pré-qualificação 2. Negociação e avaliação</p>	<p>MÉDIA</p> <p>Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta.</p> <p>Possibilidade de limitar a participação apenas a operadores de mercado com um elevado nível de especialização.</p>	<p>ALTO</p> <p>O ónus da prova em relação às circunstâncias que permitem a utilização deste procedimento recai sobre a AA.</p> <p>A AA está fortemente envolvida na negociação ou diálogo com os proponentes.</p>	<p>MÉDIO</p> <p>Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.</p>	<p>MÉDIO</p>
<p><b>Diálogo concorrencial</b></p>	<p>A AA não pode definir as especificações técnicas com precisão suficiente por referência às normas ou requisitos técnicos definidos. O contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias ou riscos específicos relacionados com a natureza, a complexidade ou matérias jurídicas e financeiras.</p>	<p>1. Pré-qualificação 2. Diálogo 3. Seleção e avaliação</p>	<p>MÉDIA</p> <p>Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta.</p> <p>Possibilidade de limitar a participação apenas a operadores de mercado com um elevado nível de especialização.</p>	<p>ALTO</p> <p>O ónus da prova em relação às circunstâncias que permitem a utilização deste procedimento recai sobre a AA.</p> <p>A AA está fortemente envolvida na negociação ou diálogo com os proponentes.</p> <p>Número limitado de propostas para avaliar, sendo por isso menos intensivo em recursos para a comissão de avaliação/AA.</p> <p>Os procedimentos em duas ou três fases poderão ser mais prolongados, a fim de respeitar os prazos exigidos.</p>	<p>MÉDIO</p> <p>Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.</p> <p>Os requisitos em matéria de transparência são particularmente exigentes na fase do diálogo.</p>	<p>ALTO</p>

Procedimentos	Requisitos específicos para a utilização do procedimento	Fases	Número mínimo de candidatos	Nível de concorrência	Volume de trabalho para as autoridades adjudicantes	Risco de queixas, utilização de vias de recurso ou irregularidades	Incentivo a ideias ou produtos inovadores ou à medida
<b>Parceria para a inovação</b>	A AA contrata o desenvolvimento e a aquisição de produtos, serviços ou obras inovadores ainda não disponíveis no mercado.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pré-qualificação</li> <li>2. Negociação</li> <li>3. Entrega ou prestação</li> </ol>	<p>Todos os candidatos interessados podem apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso.</p> <p>Pelo menos três candidatos pré-selecionados podem apresentar uma proposta.</p>	<p>MÉDIA</p> <p>Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta.</p> <p>Possibilidade de limitar a participação apenas a operadores de mercado com um elevado nível de especialização.</p>	<p>ALTO</p> <p>O ónus da prova em relação às circunstâncias que permitem a utilização deste procedimento recai sobre a AA.</p> <p>A AA está fortemente envolvida na execução do contrato, visto que adquire e acompanha a investigação &amp; desenvolvimento e a entrega ou prestação de um novo produto ou serviço ainda não existente.</p> <p>Potencialmente, número limitado de propostas para avaliar, sendo por isso menos intensivo em recursos para a comissão de avaliação/AA.</p> <p>Os procedimentos em três fases poderão ser mais prolongados, a fim de respeitar os prazos exigidos.</p>	<p>ALTO</p> <p>Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.</p> <p>Os requisitos em matéria de transparência são particularmente exigentes nas fases de negociação e de execução do contrato.</p> <p>Risco de exclusão de outros investimentos em I&amp;D e da concorrência na fase de entrega ou prestação (as regras em matéria de auxílios estatais à I&amp;D&amp;I de 2014 estabelecem que só não existe risco de auxílio estatal quando o procedimento é limitado à aquisição de produtos ou serviços únicos ou especializados para os quais não existem outros potenciais fornecedores no mercado).</p>	ALTO

<p><b>Concurso para trabalhos de conceção</b></p>	<p>O júri tem de ser composto exclusivamente por pessoas singulares independentes dos participantes no concurso.</p>	<p>1. Seleção e avaliação</p>	<p>Todos os candidatos interessados podem apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso.</p> <p>Possibilidade de limitar o número de participantes com base em critérios de seleção claros e não discriminatórios.</p>	<p>MÉDIA</p> <p>Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta.</p>	<p>ALTO</p> <p>Intensivo em recursos tanto para a AA ou o júri como para os candidatos, que têm de elaborar uma proposta completa.</p>	<p>BAIXO</p> <p>As decisões respeitam a um procedimento com uma única fase.</p> <p>A decisão emana de um júri independente que inclui frequentemente partes interessadas externas.</p>	<p>ALTO</p>
---	--	-------------------------------	--	--	--	--	-------------

Procedimentos	Requisitos específicos para a utilização do procedimento	Fases	Número mínimo de candidatos	Nível de concorrência	Volume de trabalho para as autoridades adjudicantes	Risco de queixas, utilização de vias de recurso ou irregularidades	Incentivo a ideias ou produtos inovadores ou à medida
<p><b>Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso</b></p>	<p>Este procedimento constitui uma derrogação às regras gerais, apenas podendo ser utilizado numa ou mais das circunstâncias excecionais seguintes:</p> <p><b>Relativamente a obras, fornecimentos ou serviços:</b></p> <p>Um concurso aberto ou limitado não atraiu quaisquer propostas ou qualquer proposta adequada;</p> <p>Urgência extrema justificada por acontecimentos imprevisíveis;</p> <p>O contrato só pode ser executado por um determinado operador económico caso tenha por objeto uma obra de arte ou espetáculo artístico único, não exista concorrência por razões técnicas ou seja necessário proteger direitos exclusivos.</p> <p><b>Relativamente a obras ou serviços:</b></p> <p>Novas obras ou novos serviços que repitam as obras ou serviços semelhantes, desde que estejam em conformidade com um projeto de base para o qual foi adjudicado o contrato original.</p> <p><b>Relativamente a fornecimentos ou serviços:</b></p> <p>Por motivos técnicos ou artísticos, ou devido à existência de direitos especiais ou exclusivos, apenas existe um fornecedor ou prestador de serviços possível.</p>	<p>1. Seleção e avaliação</p>	<p>Possibilidade de limitar o número de participantes a um só.</p>	<p>BAIXA</p> <p>A AA escolhe os operadores económicos para a negociação.</p>	<p>BAIXO</p> <p>Menor volume de trabalho para a AA devido ao número reduzido de propostas para avaliar.</p> <p>São necessárias competências negociais para conduzir o processo de forma adequada.</p>	<p>ALTO</p> <p>A utilização do procedimento tem de ser a título excepcional e facilmente contestável pelos operadores económicos prejudicados.</p> <p>Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.</p>	<p>BAIXO</p>



<p>Aquisição de fornecimentos ou serviços em condições especialmente vantajosas;</p> <p><b>Relativamente apenas a fornecimentos:</b></p> <p>Fornecimentos cotados e adquiridos num mercado de matérias-primas.</p> <p>Produtos fabricados apenas para fins de investigação, estudo, experimentação ou desenvolvimento;</p> <p>Entregas complementares para a substituição parcial ou a ampliação de fornecimentos ou instalações existentes, de modo a evitar incompatibilidades ou dificuldades técnicas.</p> <p><b>Relativamente apenas a serviços:</b></p> <p>Contrato a adjudicar ao vencedor de um concurso para trabalhos de conceção.</p>	<p>1. Seleção e avaliação</p>	<p>Todos os candidatos interessados podem apresentar uma proposta.</p> <p>O contrato pré-comercial é adjudicado a vários adjudicatários em simultâneo e é orçamentado de modo a terminar com um mínimo de dois adjudicatários na fase final de I&amp;D.</p>	<p>ALTA</p> <p>Número ilimitado de proponentes autorizados a apresentar uma proposta.</p>	<p>MÉDIO</p> <p>O ónus da prova em relação às circunstâncias que permitem a utilização deste procedimento recai sobre a AA.</p> <p>No entanto, o ónus da prova é menor comparativamente às parcerias para a inovação (não há exclusão de investimentos em I&amp;D ou da concorrência para a entrega final de soluções).</p>	<p>BAIXO</p> <p>Decisão diretamente focada na adjudicação.</p> <p>Riscos de transparência limitados, visto trata-se de um procedimento aberto, transparente e concorrencial.</p>	<p>ALTO</p>
<p><b>Contrato pré-comercial</b></p> <p>Nota: Este procedimento não é abrangido pela Diretiva 2014/24/UE.</p>						

### 1.5.1. Concurso aberto

Os concursos abertos ou limitados são os métodos habituais de contratos para obras, serviços ou fornecimentos com caráter de rotina.

O concurso aberto utiliza-se sobretudo nos casos em que a concorrência é limitada a um número reduzido de candidatos, o caderno de encargos pode ser complexo e haja a eventual necessidade de conhecimentos técnicos.

Todos os operadores económicos interessados no contrato podem apresentar propostas. Todas as propostas têm de ser consideradas sem qualquer processo de seleção prévia. A seleção e a avaliação são efetuadas após a apresentação das propostas.

Uma vez que é aberto a todos os candidatos interessados, incluindo os de outros países, o concurso aberto promove a concorrência, o que resulta numa melhor relação qualidade/preço para as autoridades adjudicantes. De facto, a percentagem de concursos abertos é tida como um indicador essencial do nível de concorrência de um sistema de contratação pública.

Embora sejam preferíveis pelo nível de concorrência que promovem, os concursos abertos não são adequados para todos os tipos de contratos, podendo implicar uma maior carga administrativa. Os contratos complexos ou altamente especializados podem ser melhor adjudicados através de um processo mais seletivo<sup>20</sup>.

### 1.5.2. Concurso limitado

O concurso limitado é um processo em duas fases em que apenas os candidatos pré-selecionados podem apresentar propostas.

Em geral, utiliza-se o concurso limitado quando existe um elevado nível de concorrência (vários proponentes possíveis) no mercado, por exemplo, nos domínios da limpeza, equipamento de TI ou mobiliário, e a autoridade adjudicante decide efetuar uma pré-seleção.

### Pré-qualificação

Numa primeira etapa, os requisitos da autoridade adjudicante são enunciados num anúncio de concurso (publicado no JOUE se ultrapassar os limiares aplicáveis) que convida os potenciais proponentes a apresentarem manifestações de interesse. O anúncio de concurso pode indicar as informações pertinentes a apresentar num Documento Europeu Único de Contratação Pública pormenorizado (ver secção 2.1.1 Criar o DEUCP).

Os documentos do concurso têm de ser disponibilizados a partir da publicação do anúncio de concurso ou da confirmação de interesse, caso se utilize um anúncio de pré-informação como meio de abertura do concurso.

### Seleção e avaliação

A segunda etapa consiste na emissão do convite à apresentação de propostas, dirigido a pelo menos cinco candidatos pré-selecionados com o nível necessário de conhecimentos e capacidades profissionais, técnicos e financeiros.

### 1.5.3. Procedimento concorrencial com negociação

Tal como o diálogo concorrencial, o procedimento concorrencial com negociação é um processo que pode ser utilizado em circunstâncias excecionais. Consiste na pré-seleção de pelo menos três candidatos, que são convidados a apresentar uma proposta inicial e, posteriormente, a negociar.

Em qualquer caso, a autoridade adjudicante tem de justificar devidamente a utilização do procedimento concorrencial com negociação, o qual só é autorizado num número limitado de circunstâncias:

- » em resposta a um concurso aberto ou limitado anterior, só foram recebidas propostas irregulares e inaceitáveis;
- » as necessidades da autoridade adjudicante não podem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções já disponíveis;

<sup>20</sup> Comissão Europeia, DG REGIO, Situação das capacidades, sistemas e práticas de caráter administrativo ao nível da UE para garantir a conformidade e a qualidade dos contratos públicos que envolvam Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), janeiro de 2016. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/).

- » o contrato compreende a conceção ou soluções inovadoras;
- » as especificações técnicas não podem ser definidas com precisão suficiente por referência a normas ou referências técnicas definidas
- » O contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias ou riscos específicos relacionados com as suas natureza e complexidade ou a matérias jurídicas e financeiras.

dos têm de demonstrar que são qualificados para executar o contrato.

### **Negociação e avaliação**

Em seguida, a autoridade adjudicante pode selecionar pelo menos três candidatos e convidá-los a apresentar uma proposta inicial como base para a negociação posterior.

É então organizada uma fase de negociação com base nas propostas iniciais, enquanto a avaliação analisará a versão final das propostas com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa.

### **Pré-qualificação**

Num procedimento concorrencial com negociação, a autoridade adjudicante publica um anúncio de concurso e todos os operadores económicos interessados podem apresentar um pedido de participação no procedimento. Para o efeito, os interessa-



## **Exemplos de procedimento concorrencial com negociação**

### **1. Contrato de fornecimento no setor da saúde**

Uma autoridade adjudicante do setor da saúde lança um concurso limitado para um contrato de fornecimento de uma máquina de raios X. São apresentadas e avaliadas quatro propostas, mas todas elas incluem pequenas variações em relação às especificações técnicas, nenhuma das quais é permitida. A autoridade adjudicante decide iniciar um procedimento concorrencial com negociação, convidando os quatro operadores económicos que apresentaram as propostas iniciais a participar nas negociações. A autoridade adjudicante negocia com todos os proponentes com base nas propostas iniciais por eles apresentadas. As negociações visam adaptar as propostas apresentadas aos requisitos estabelecidos pela autoridade adjudicante no anúncio de contrato, nas especificações técnicas e em documentos complementares, de modo a obter propostas regulares e aceitáveis.

### **2. Contrato de empreitada de obras de uma autoridade local**

Um município pretende adjudicar um contrato para a construção de um novo edifício de escritórios no centro de uma cidade, sabendo-se que existe a probabilidade de serem encontrados vestígios arqueológicos no local, que terão de ser protegidos durante o processo de construção. As autoridades locais desconhecem o nível de risco que os operadores económicos estão dispostos a assumir quanto ao impacto da proteção dos vestígios arqueológicos nos custos e na calendarização da construção. Esta questão terá de ser negociada com os operadores económicos.

Fonte: OCDE/SIGMA, Nota n.º 10 sobre contratos públicos, Procedimentos de celebração de contratos públicos, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-10-200117.pdf>.

### 1.5.4. Diálogo concorrencial

As autoridades adjudicantes com projetos complexos poderão não ser capazes de definir como satisfazer as suas necessidades ou avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas, financeiras ou jurídicas. Esta situação pode ocorrer com infraestruturas de transportes integrados em larga escala, grandes redes informáticas ou projetos que impliquem financiamentos complexos e estruturados (por exemplo, uma parceria público-privada), cuja montagem financeira e jurídica não possa ser definida antecipadamente.

O processo de diálogo concorrencial destina-se a assegurar um determinado grau de flexibilidade para proceder a aquisições particularmente complexas. Tal como sucede no procedimento concorrencial com negociação, a autoridade adjudicante só pode recorrer ao diálogo concorrencial apenas num número limitado de circunstâncias e deve justificar sempre a sua decisão (ver secção 1.5.3 Procedimento concorrencial com negociação).

### Pré-qualificação

Primeiramente, pelo menos três operadores económicos são pré-selecionados com base na sua capacidade para executar o contrato (tal como no procedimento concorrencial com negociação).

### Diálogo

Seguidamente, a autoridade adjudicante dirige o convite à participação apenas aos operadores económicos pré-selecionados, com os quais inicia a fase de diálogo concorrencial.

Durante a fase de diálogo concorrencial, todos os aspetos do projeto podem ser discutidos com os operadores económicos. Fica assim assegurada a transparência entre eles.

### Seleção e avaliação

Logo que estiver segura de receber propostas satisfatórias, a autoridade adjudicante convida os operadores económicos a apresentarem as suas propostas, que serão avaliadas com base nos critérios da proposta economicamente mais vantajosa.



### O diálogo concorrencial é bastante exigente para as autoridades adjudicantes

As autoridades adjudicantes devem estar cientes de que o diálogo concorrencial **exige uma utilização intensiva de pessoal interno e elevados níveis de competências**, dado tratar-se de um processo complexo e moroso.

Para a autoridade adjudicante levar por diante o processo com as melhores oportunidades de êxito e poder dialogar com os candidatos selecionados, os seus funcionários necessitarão de um elevado nível de conhecimentos técnicos na matéria.

### 1.5.5. Parceria para a inovação

Uma parceria para a inovação é concretizada através de um processo de contratação em três fases (pré-qualificação, negociação e entrega ou prestação). A autoridade adjudicante adquire os serviços de I&D para desenvolver uma solução inovadora e os produtos, serviços ou obras inovadores daí resultantes.

A lógica subjacente a uma parceria para a inovação é a de que as propostas relativas à I&D e à entrega ou prestação das soluções resultantes sejam apresentadas no início do procedimento de contratação concorrencial e que essas soluções continuem efetivamente a ser desenvolvidas durante a execução do contrato.

Este aspeto estabelece uma grande diferença em relação ao diálogo concorrencial, no qual o diálogo prossegue até a autoridade adjudicante identificar a solução que melhor satisfaz as suas necessidades.

## Pré-qualificação

Tal como acontece no procedimento concorrencial com negociação e no diálogo concorrencial, todos os prestadores interessados no contrato podem apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso. A autoridade adjudicante seleciona um mínimo de três candidatos pela sua capacidade de I&D e pelos seus resultados na obtenção de soluções inovadoras.

Tem de ser selecionado o parceiro que apresente a melhor capacidade de I&D e a melhor forma de garantir a aplicação à escala real das soluções inovadoras. Os critérios de seleção podem incluir os resultados anteriores, as referências, a composição da equipa, as instalações e os sistemas de garantia da qualidade do parceiro. As empresas em fase de arranque e as PME podem ter dificuldade em ganhar contratos de parcerias para a inovação, uma vez que os candidatos têm de demonstrar, desde o início do processo, a sua capacidade não só para realizar I&D mas também para apresentar resultados.

Por conseguinte, os candidatos selecionados serão convidados a apresentar uma proposta inicial sob a forma de projeto de investigação e inovação. O objeto, os requisitos mínimos e os critérios de adjudicação têm de ser definidos nos documentos do concurso.

## Negociação e execução do contrato

Uma vez apresentadas as propostas, a autoridade adjudicante negocia as propostas iniciais e todas as propostas subsequentes com os candidatos, a menos que decida adjudicar o contrato com base numa das propostas iniciais.

Todos os aspetos são passíveis de negociação, exceto o objeto, os critérios de adjudicação e os requisitos mínimos definidos nos documentos do concurso. No entanto, a repartição dos direitos e obrigações (incluindo os direitos de propriedade intelectual) tem de ser especificada de antemão nos documentos do concurso. Além disso, a autoridade adjudicante não pode alterar o objeto de forma significativa (requisitos mínimos da solução), mesmo que a fase de I&D demonstre que a formulação do objeto no início do processo não foi a ideal. A autoridade adjudicante pode negociar em várias fases sucessivas no sentido de limitar o número de propostas que requeiram negociação e assim eliminar potencialmente alguns dos proponentes do processo.

Depois de adjudicar o contrato a um de vários proponentes, a autoridade adjudicante acorda as condições do contrato de soluções inovadoras e inicia o processo de inovação. Para além das atividades de investigação e desenvolvimento, este inclui a conclusão das obras, o fabrico e a entrega de produtos ou a prestação de serviços.

A autoridade adjudicante tem de pagar aos parceiros participantes em frações adequadas. Cabe às autoridades adjudicantes assegurar, tanto quanto possível, que o grau de inovação da solução prevista e a ordem das atividades de investigação e inovação necessárias para o desenvolvimento de uma solução inovadora sejam tidos em conta para estabelecer a estrutura e o prazo da parceria e o valor das várias fases. O valor estimado da aquisição prevista de fornecimentos, serviços ou obras tem de ser proporcional ao investimento necessário para o efeito.

## Entrega ou prestação

Dado que a parceria para a inovação é um contrato que tem por objeto o desenvolvimento e a entrega de soluções inovadoras, a autoridade adjudicante apenas pode rescindir o contrato antes da entrega ou prestação dessas soluções se as metas que fixou no início do procedimento para os produtos, serviços ou obras inovadores recém-criados não forem alcançadas durante a fase de I&D. Caso as novas soluções não atinjam as metas iniciais e os requisitos mínimos, o ónus da prova recai sobre a autoridade adjudicante. Se as metas e os requisitos mínimos forem cumpridos, o procedimento não confere à autoridade adjudicante o direito de interromper o procedimento por outros motivos (por exemplo, nem sequer se surgirem entretanto melhores soluções no mercado).

### 1.5.6. Concurso para trabalhos de conceção

Um concurso para trabalhos de conceção é um procedimento concorrencial que permite às autoridades adjudicantes a aquisição de um plano ou projeto, sobretudo nos domínios do ordenamento do território, da arquitetura, da engenharia civil ou do tratamento de dados.

Esse plano ou projeto é selecionado por um júri de concurso, após o que o vencedor é convidado a negociar antes da assinatura do contrato. Para o feito, pode ser utilizado o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio (ver secção 1.5.7 Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso).

Além do contrato de trabalhos de conceção, o resultado do procedimento pode também incluir a atribuição de prémios.

Não existem requisitos pormenorizados relativos ao número de fases ou ao processo a seguir.

### 1.5.7. Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso

No procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso, as autoridades adjudicantes negociam diretamente, sem publicitação, as condições do contrato com um ou mais operadores económicos.

Trata-se de uma derrogação importante aos princípios fundamentais da abertura, da transparência e da concorrência, sendo um procedimento muito excecional. Relativamente às circunstâncias que permitem a utilização do procedimento por negociação, o ónus da prova recai sobre a autoridade adjudicante.

O procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso só pode ser utilizado em circunstâncias excecionais, que têm de ser devidamente justificadas. Tais possibilidades encontram-se claramente definidas no artigo 32.º da Diretiva 2014/24/UE e são enumeradas no quadro seguinte.

## Quadro 6. Panorâmica dos casos em que é possível utilizar o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso

Obras	Serviços	Fornecimentos
<p><b>Um concurso público ou limitado não atraiu quaisquer propostas ou nenhuma proposta adequada,</b> desde que todos os proponentes sejam incluídos nas negociações e as especificações do contrato não sejam substancialmente alteradas. Entende-se por propostas inadequadas as propostas inutilizáveis, irrelevantes para o contrato e que manifestamente não permitam satisfazer as necessidades e requisitos da autoridade adjudicante especificados nos documentos do concurso.</p> <p>Casos de <b>urgência extrema justificados por acontecimentos imprevisíveis.</b> Trata-se de situações que a autoridade adjudicante não pode prever no início do procedimento de contratação e que não são imputáveis às suas ações (por exemplo, catástrofes naturais, inundações, ataques à segurança). Tal aplica-se igualmente a obras, serviços ou fornecimentos suplementares que exijam uma ação imediata e ocorram mesmo que a autoridade adjudicante tenha preparado o projeto e/ou as especificações técnicas de forma diligente.</p> <p>O <b>contrato só pode ser executado por um determinado operador económico</b> por uma das seguintes razões: criação ou aquisição de uma obra de arte ou um espetáculo artístico únicos, inexistência de concorrência por razões técnicas (desde que os requisitos técnicos não sejam artificialmente reduzidos), proteção de direitos exclusivos, incluindo os direitos de propriedade intelectual.</p>		

Obras	Serviços	Fornecimentos
<p><b>Novas obras ou serviços em caso de repetição de obras ou serviços semelhantes</b>, desde que estejam em conformidade com um projeto de base que tenha sido objeto de um contrato inicial adjudicado. O projeto de base tem de indicar a amplitude das possíveis obras ou serviços complementares e a eventual utilização deste procedimento para efeitos de adjudicação.</p>		<p><b>Fornecimentos cotados e adquiridos num mercado de matérias-primas.</b></p> <p><b>Aquisição de fornecimentos em condições vantajosas</b> junto de um fornecedor que cesse definitivamente a sua atividade comercial, de um liquidatário num processo de falência, no âmbito de um acordo com credores ou num processo da mesma natureza.</p> <p>Os <b>produtos são fabricados apenas para fins de investigação</b>, experimentação, estudo ou desenvolvimento.</p> <p><b>Entregas complementares para a substituição parcial ou ampliação de fornecimentos ou instalações existentes</b>, apenas nos casos em que a mudança de fornecedor obrigue a AA a adquirir fornecimentos com características técnicas incompatíveis ou causadoras de dificuldades técnicas desproporcionadas na utilização e manutenção.</p>
	<p>O <b>contrato vem na sequência de um concurso de conceção</b> e deve ser adjudicado, de acordo com as regras do concurso, ao vencedor ou a um dos vencedores desse concurso.</p>	

Fonte: Artigo 32.º da Diretiva 2014/24/UE.

Antes de decidirem utilizar este procedimento, as autoridades adjudicantes devem assegurar a existência efetiva das circunstâncias exatas que justificam a negociação. Em caso de dúvida, aconselha-se o recurso a aconselhamento jurídico, mantendo um registo escrito para o efeito.



### **Casos que não justificam a utilização do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso**

Uma autoridade adjudicante adjudica um contrato público através de um procedimento por negociação, mas não consegue justificar tal procedimento (que apenas pode ser utilizado a título excecional e em circunstâncias muito específicas).

Antes de utilizar o procedimento, **verifique atentamente a lista dos requisitos principais e aconselhe-se** junto das autoridades nacionais em matéria de contratos públicos, caso tenha dúvidas.

### **1.5.8. Contrato pré-comercial**

O contrato pré-comercial<sup>21</sup> utiliza o atual concurso aberto para adquirir serviços de I&D de modo a utilizar o desenvolvimento concorrencial por fases, e reparte os direitos de propriedade intelectual e os riscos e benefícios conexos entre a autoridade adjudicante e os proponentes participantes.

#### **Isenção das regras em matéria de contratação pública para a aquisição de serviços de I&D**

Convém salientar que o contrato pré-comercial não é abrangido pelas diretivas da UE relativas aos contratos públicos nem pelas regras do Acordo sobre Contratos Públicos da OMC. No entanto, a Diretiva 2014/24/UE faz-lhe referência, prevendo uma isenção para os serviços de I&D.

Utilizam-se contratos de serviços de I&D quando as soluções existentes no mercado não oferecem uma resposta adequada para as necessidades da autoridade adjudicante.

<sup>21</sup> Comissão Europeia, COM(2007) 799 final, Contratos pré-comerciais: promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa.

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:PT:PDF>.

Ao utilizar esta isenção, a autoridade adjudicante pode adquirir serviços de I&D sem ter de observar as regras da UE e da OMC, desde que continue a respeitar os princípios do Tratado da União Europeia e selecione os operadores económicos de forma transparente e não discriminatória.

### Partilha de propriedade intelectual e de benefícios

No contrato pré-comercial, a autoridade adjudicante não reserva exclusivamente para si a totalidade dos direitos de propriedade intelectual e benefícios da I&D, antes os partilha com os operadores económicos em condições de mercado, garantindo assim a inexistência de qualquer auxílio estatal.

A partilha dos benefícios significa que a autoridade adjudicante abdica dos direitos de detenção de propriedade intelectual a favor dos operadores económicos participantes, conservando os direitos isentos de licença para a utilização dos resultados da I&D e o direito de (exigir aos operadores económicos a) concessão de licenças a terceiros.

O interesse da autoridade adjudicante reside, em primeiro lugar, no direito de utilizar a solução e, eventualmente, licenciá-la em qualquer contrato subsequente. Além disso, a autoridade adjudicante incentiva a concorrência entre operadores económicos, selecionando-os gradualmente com base nos resultados por eles obtidos relativamente a metas predefinidas e nas suas propostas para a fase seguinte. Por último, caso os resultados não atinjam os objetivos previstos, a autoridade adjudicante deve poder pôr termo ao projeto em qualquer altura.

Do ponto de vista dos operadores económicos, a principal vantagem reside no facto de poderem propor uma solução para uma necessidade de serviço público que não é provida de forma satisfatória pelo mercado atual. De igual modo, podem testar essa solução e recolher as impressões dos utilizadores durante a fase de I&D. Se for bem sucedido, este processo permite-lhes testar as soluções e vendê-las a outros adquirentes públicos ou outros mercados.

Além disso, o contrato pré-comercial pode ser particularmente interessante para as PME, porquanto os proponentes apenas têm de satisfazer os requisitos

de qualificação profissional e capacidade financeira para a investigação e desenvolvimento, não para o fornecimento de volumes comerciais de soluções.

### Adjudicação de contratos

Um contrato pré-comercial tem de ter uma duração limitada e pode prever o desenvolvimento de protótipos ou volumes limitados de primeiros produtos ou serviços sob a forma de uma série de testes ou ensaios.

Contudo, a aquisição dos novos produtos ou serviços não pode inserir-se no âmbito do mesmo contrato. O contrato pré-comercial distingue o contrato de I&D dos eventuais contratos subsequentes pela aquisição de volumes comerciais da solução inovadora criada.

#### 1.5.9. Regime simplificado para a contratação de serviços sociais e de saúde

As autoridades adjudicantes podem utilizar um regime simplificado em várias categorias de contratos de serviços nos setores social e da saúde.

Estes serviços, muitas vezes designados por «serviços pessoais», são prestados num contexto particular que pode diferir consoante os Estados-Membros. Além disso, costumam ter, por natureza, uma dimensão transfronteiriça muito limitada.

A esta abordagem simplificada é aplicável um limiar de 750 000 EUR, que é muito superior ao limiar aplicável aos serviços ao abrigo do regime geral.

Esta abordagem simplificada pode ser adotada para a aquisição de serviços de saúde, sociais e outros indicados nos códigos do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos enumerados no anexo XIV da Diretiva 2014/24/UE.

A lista destes serviços inclui:

- » saúde, serviços sociais e serviços conexos;
- » serviços administrativos nas áreas social, da educação, da saúde e da cultura;
- » serviços relacionados com a segurança social obrigatória;

Comissão Europeia, Commission staff working document — Example of a possible approach for procuring R&D services applying risk-benefit sharing at market conditions, i.e. pre-commercial procurement, 2007.

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1511547965552&uri=CELEX:52007SC1668>.



- » serviços de hotelaria e restauração;
- » serviços jurídicos, na medida em que não estejam conjuntamente excluídos das diretivas;
- » serviços de investigação e segurança;
- » serviços internacionais;
- » serviços postais.



### **As práticas decorrentes da Diretiva 2004/18/CE podem induzir em erro**

A anterior Diretiva 2004/18/CE relativa aos contratos públicos (diretiva clássica) estabelecia uma distinção entre serviços (anexo II-A) e serviços prioritários (anexo II-B).

A Diretiva 2014/24 suprime essa distinção e introduz um procedimento de contratação simplificado aplicável aos contratos públicos de serviços de saúde, serviços sociais e outros serviços indicados nos códigos do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos enumerados no anexo XIV.

**As autoridades adjudicantes devem consultar atentamente o anexo XIV** para determinar se um requisito de serviço anteriormente inserido na «parte B» se inscreve ou não no regime simplificado.

Embora a lista de serviços constante do anexo XIV seja semelhante à lista do anexo II-B da diretiva de 2004, **as listas não são iguais**. Certos contratos de serviços anteriormente incluídos na «parte B», mas não enumerados no anexo XIV, continuarão sujeitos às regras de contratos públicos do regime geral.

A Diretiva 2014/24/UE inclui poucas disposições sobre a contratação de serviços ao abrigo do regime simplificado. Por conseguinte, cabe aos Estados-Membros estabelecer regras nacionais conformes com os princípios da transparência e da igualdade de tratamento dos operadores económicos, tendo em conta a natureza específica dos serviços.

No entanto, ao abrigo do regime simplificado, as autoridades adjudicantes são obrigadas a anunciar a oportunidade de contrato no JOUE, mediante um anúncio de concurso ou anúncio de pré-informação, e a publicar um anúncio de adjudicação de contrato no JOUE.

#### **1.5.10. Acordos-quadro**

Os acordos-quadro não são um procedimento específico ou um tipo de contrato, mas sim um instrumento recomendado para satisfazer necessidades estabelecidas e recorrentes nos casos em que a autoridade adjudicante não conheça antecipadamente o valor do contrato ou não saiba exatamente quan-

do é que essas necessidades irão surgir. Os acordos-quadro são um dos instrumentos e técnicas de contratação pública agregada definidos na legislação da UE.

Os acordos-quadro podem aplicar-se a obras, fornecimentos ou serviços e ser celebrados por uma autoridade adjudicante (ou entre várias autoridades adjudicantes) com um ou vários operadores económicos.

A autoridade adjudicante anuncia o acordo-quadro no JOUE e utiliza um dos procedimentos normais de contratação definidos na diretiva para selecionar e avaliar as propostas. Depois de receber e avaliar as propostas, a autoridade adjudicante adjudica o acordo-quadro a um ou mais operadores económicos.

Os adjudicatários (normalmente selecionados através de concurso aberto ou limitado) beneficiam da exclusividade do acordo-quadro. O acordo regula a forma como os contratos serão adjudicados aos membros do quadro e as condições aplicáveis a essa adjudicação durante um determinado prazo.

A lógica subjacente à utilização de um acordo-quadro para efeitos de aquisição reside no facto de este instrumento contribuir para a obtenção de economias, tanto nos custos da aquisição, graças às economias de escala, como no tempo despendido no processo de contratação.

Os acordos-quadro são frequentemente utilizados por centrais de compras agindo em seu próprio nome ou em nome de várias autoridades adjudicantes. Os acordos-quadro podem também ser facilmente conjugados com a contratação conjunta, tal como nos exemplos a seguir descritos.



### Exemplos de acordos-quadro

A utilização mais adequada de um acordo-quadro ocorre quando uma autoridade adjudicante tem uma necessidade recorrente de obras, serviços ou fornecimentos, mas não consegue determinar de antemão os respetivos volumes exatos, como nos seguintes casos:

1. «Uma central de compras, agindo em nome de dez organismos no domínio da saúde, celebra um acordo-quadro com quatro fornecedores para o fornecimento de veículos de emergência.»
2. «Quatro autoridades locais vizinhas celebram um acordo-quadro com um único operador económico para a manutenção das estradas.»
3. «Um serviço da administração pública celebra com três fornecedores um acordo-quadro para o fornecimento de artigos de papelaria.»

Fonte: OCDE/SIGMA, Nota n.º 19 sobre contratos públicos, Acordos-quadro, setembro de 2016.

Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-19-200117.pdf>.



### Mais informações sobre os acordos-quadro

Ligação para explicações completas e orientações sobre os acordos-quadro:

Comissão Europeia, DG GROW, Nota explicativa sobre os acordos-quadro. Disponível em: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation\\_pt](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_pt)

## 1.6. Planear o procedimento

Nesta fase, recomenda-se a elaboração de um plano global para todo o procedimento de contratação, de modo a organizar a execução e gestão

futuras do contrato. Tal pode ser feito com base em todos os elementos essenciais já definidos: necessidade(s) por satisfazer, equipa e partes interessadas, objeto, duração e valor do contrato, e o procedimento.



### O planeamento pode ser rápido e permite poupar tempo no futuro

O planeamento é fundamental e não implica necessariamente processos pesados e morosos.

Trata-se simplesmente de **definir o que fazer, quando e com que recursos**. Se a autoridade adjudicante não cumprir devidamente esta etapa do processo, é muito provável que comecem a surgir erros e problemas.

Nos procedimentos de contratação normais, a equipa principal pode efetuar o planeamento apenas com algumas horas de trabalho, utilizando uma ferramenta de planeamento simples, como a apresentada na secção 1.6.2 Ferramenta de planeamento simples.

A autoridade adjudicante deve elaborar um calendário completo, ferramentas ou normas-tipo (por exemplo, para a comunicação com os proponentes) e criar um sistema de registo das decisões principais (ou seja, para registar as informações conhecidas na fase em causa, as opções disponíveis e a justificação da opção escolhida). O plano deve incluir metas realistas e regulares para acompanhar os progressos na execução de contratos, sejam eles complexos ou mais simples.

Recomenda-se igualmente que a autoridade adjudicante estabeleça regras relativamente à gestão do contrato, à participação das partes interessadas e ao acompanhamento e controlo dos procedimentos de contratação (ver capítulo 5 Execução do contrato).

### 1.6.1. Planear contratos complexos

No que toca aos contratos complexos, é possível criar um diagrama de Gantt para ter em conta todas as tarefas necessárias, distribuir as responsabilidades e identificar de forma clara as relações de causalidade entre as etapas do processo.

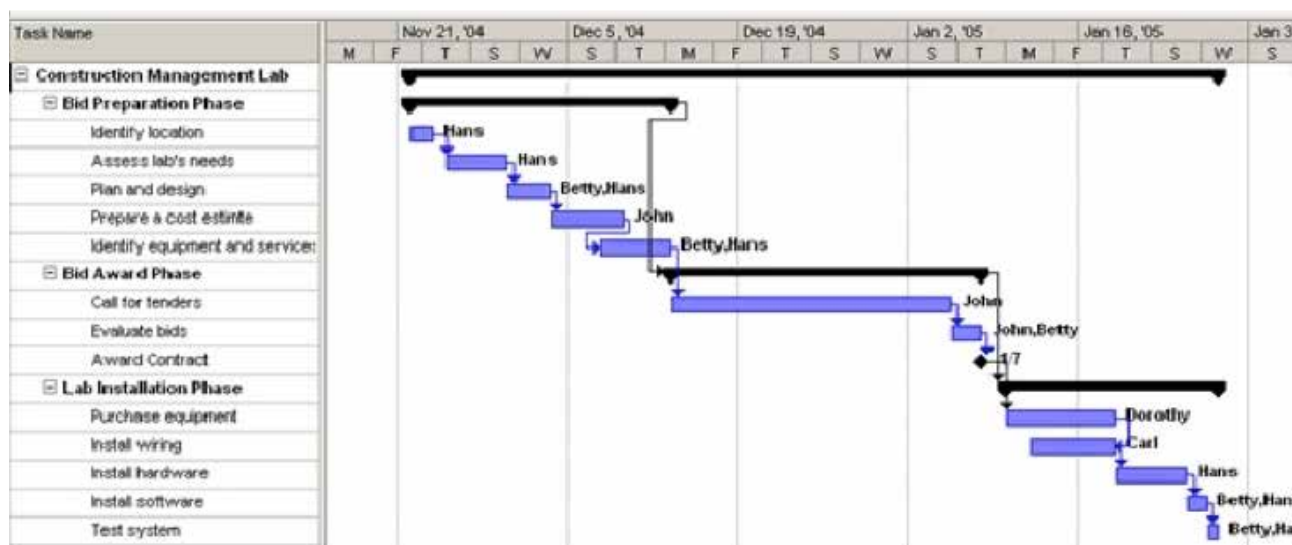
Para efetuar a programação no diagrama de Gantt, são necessários os seguintes dados:

- » sequência das tarefas a executar;
- » duração estimada das tarefas;
- » necessidades de recursos humanos;
- » condicionalismos de prazos e principais metas;
- » entregas, prestações ou equivalentes;
- » dependências entre tarefas.

O diagrama de Gantt centra-se na sequência das tarefas necessárias para concluir um determinado projeto. Cada tarefa é representada como uma barra horizontal. O eixo horizontal é a escala temporal da execução do projeto. Assim, a extensão de cada

barra de tarefa corresponde à duração da tarefa ou ao tempo necessário para concluí-la. As setas que ligam as tarefas representam a relação de causalidade entre algumas delas (ver exemplo abaixo)<sup>22</sup>.

**Figura 3. Exemplo de diagrama de Gantt de um procedimento de contratação gerado pelo MS Project**



O diagrama de Gantt é uma excelente ferramenta para avaliar rapidamente a situação de um projeto. É, portanto, adequado para elaborar relatórios de situação e comunicar informações sobre o andamento de um projeto a todas as partes interessadas.

Pode ser desenvolvido utilizando software como o Microsoft Project ou um modelo do Microsoft Excel, que tem menos funcionalidade mas é mais fácil e rápido de utilizar.

### 1.6.2. Ferramenta de planeamento simples

Para os contratos de natureza mais rotineira, pode-se preencher fácil e rapidamente um painel de avaliação global, sob a forma de um simples quadro, para planejar e acompanhar a preparação e execução dos contratos.

O quadro indicativo seguinte permite reunir numa única folha as informações necessárias para cada uma das fases principais do processo de contratação.

<sup>22</sup> Direção dos Contratos Públicos (DCP) do Tesouro da República de Chipre, GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA DE CONTRATOS PÚBLICOS, 2008. Disponível em: [http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html?7\\_4\\_1\\_5\\_time\\_planning\\_of\\_activities.htm](http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html?7_4_1_5_time_planning_of_activities.htm).

**Quadro 7. Estrutura de painel de avaliação simples para o planeamento da contratação**

Tarefas e principais metas	Pessoa responsável	Partes interessadas envolvidas	Sistemas e ferramentas	Manutenção de registos	Calendarização/ Conclusão prevista
----------------------------	--------------------	--------------------------------	------------------------	------------------------	------------------------------------

**1. Preparação e planeamento**

Identificar as necessidades futuras					
Envolver as partes interessadas (nomear grupo de trabalho)					
Analisar o mercado					
Definir o objeto					
Escolher o procedimento					

**2. Publicação e transparência**

Elaborar os documentos do concurso					
Publicar o anúncio de concurso					
Prestar esclarecimentos aos potenciais proponentes					

**3. Avaliação e adjudicação**

Abrir e avaliar as propostas					
Adjudicar o contrato					
Assinar o contrato					
Publicar o anúncio de adjudicação de contrato					

**4. Execução do contrato**

Gerir e acompanhar a execução					
Emitir pagamentos					
Se for caso disso, modificação do contrato					
Se for caso disso, rescisão do contrato					

Idealmente, este painel de avaliação deve ser elaborado conjuntamente e partilhado com as partes interessadas a nível interno no início do processo,

de modo a garantir a concordância e compreensão comuns do planeamento geral.

## 2. Publicação e transparência

*A fase da publicação e transparência visa atrair propostas competitivas que permitam executar o contrato de forma satisfatória, isto é, com resultados que satisfaçam as necessidades da autoridade adjudicante.*

Para tal, é necessário:

### **Elaborar documentos do concurso claros**

que estabeleçam de forma precisa a necessidade e o objeto do contrato nas especificações técnicas, os critérios de exclusão e os critérios de seleção e adjudicação;

**Fixar prazos suficientes** para os proponentes poderem elaborar adequadamente as suas propostas;

**Publicitar devidamente** o contrato ou convidar os candidatos a apresentarem propostas e, se necessário, prestar esclarecimentos.

### 2.1. Elaborar os documentos do concurso

A elaboração dos documentos do concurso é uma etapa fundamental do processo de contratação. É através dela que a autoridade adjudicante explica ao mercado, ou seja, a todos os interessados em apresentar propostas, as suas necessidades e os objetivos e requisitos conexos.

O número e a natureza dos documentos do concurso dependem do tipo de procedimento escolhido. No entanto, na maior parte dos casos, o processo do concurso incluirá os elementos abaixo referidos.

#### Quadro 8. Principais documentos do concurso

Documento	Descrição
<b>Convite à apresentação de propostas ou convite para efeitos de pré-qualificação</b>	Este documento consiste numa <b>breve carta</b> que convida os operadores económicos a apresentarem à autoridade adjudicante uma proposta ou um pedido de participação, no caso de um procedimento em duas fases (por exemplo, o concurso limitado ou o procedimento concorrencial com negociação).
<b>Anúncio de concurso</b>	O anúncio de concurso é o documento que <b>lança formal e publicamente o procedimento de contratação</b> . Consoante o valor do contrato e as normas nacionais, o anúncio de concurso é publicado no Jornal Oficial da UE e/ou em publicações nacionais, regionais ou locais (ver secção 2.5.2 Anúncios a publicitar). Fornece informações essenciais sobre o contrato, refere os principais organismos competentes e indica onde as partes interessadas podem aceder a todos os documentos do concurso.
<b>Especificações técnicas</b>	As especificações técnicas constituem o <b>documento principal</b> do processo do concurso. Podem incluir informações gerais sobre o contrato, a descrição do objeto, os motivos de exclusão, os critérios de seleção e adjudicação, e pormenores sobre o âmbito específico das obras exigidas ao operador económico.

Documento	Descrição
	<p>Têm como objetivo principal fornecer aos operadores económicos as informações necessárias para prepararem as suas propostas ou pedidos de participação. Além disso, ao definirem uma fonte de informação única e clara para o(s) proponente(s), as especificações técnicas poderão servir para, numa fase posterior, proteger a autoridade adjudicante. Mais precisamente, impedem que os proponentes aleguem que não tinham conhecimento de determinadas circunstâncias durante as fases de adjudicação ou de execução.</p> <p>No domínio dos serviços, as especificações técnicas são frequentemente designadas por caderno de encargos (CdE). Em certos casos, o caderno de encargos inclui mais documentos para além das especificações técnicas.</p>
<p><b>Instruções aos proponentes</b></p>	<p>As instruções consistem em <b>orientações e regras formais</b> que regulam o procedimento de contratação.</p> <p>Estas regras destinam-se a apoiar os operadores económicos na preparação e apresentação das suas propostas ou pedidos de participação. Normalmente, fornecem indicações práticas sobre a forma como as propostas devem ser estruturadas, a língua em que devem ser redigidas, a tabela de preços, o método de apresentação por via eletrónica ou os requisitos de apresentação formal (por exemplo, é frequente as propostas técnicas e financeiras terem de ser apresentadas em envelopes selados separados).</p> <p>Recomenda-se a inclusão de uma <b>lista de verificação de conformidade formal</b> para ajudar os proponentes a preparar a documentação e para facilitar a verificação dos documentos por parte da autoridade adjudicante ou comissão de avaliação.</p>
<p><b>Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP)</b></p>	<p>O DEUCP é uma <b>declaração sob compromisso de honra</b> de que o operador económico possui uma situação financeira, capacidades e habilitação para participar num procedimento de contratação pública. Está disponível em todas as línguas da UE e é utilizado como comprovativo prévio de que o proponente cumpre as condições exigidas nos procedimentos de contratação pública. Graças ao DEUCP, <b>os proponentes deixaram de ter de apresentar todas as provas documentais</b> e diferentes formulários anteriormente utilizados nos contratos públicos da UE, o que vem simplificar sobremaneira o acesso às oportunidades de apresentação de propostas transfronteiriças. A partir de 18 de outubro de 2018, o DEUCP apenas poderá ser apresentado em formato eletrónico .</p>
<p><b>Proposta de contrato</b></p>	<p>Os documentos do concurso podem incluir uma proposta de contrato para fornecer informações claras aos operadores económicos sobre as disposições contratuais necessárias. Uma proposta de contrato é um <b>documento jurídico pormenorizado</b> que, em geral, indica o valor, objeto, duração e calendário do contrato, as condições de pagamento e outras disposições legais, tais como a proteção das partes, representações, garantias, indemnizações, condições e todas as disposições legislativas e regulamentares aplicáveis.</p>

Os principais elementos relativos à parte administrativa das propostas são descritos com mais pormenor mais à frente, enquanto secções específicas abordam de forma mais aprofundada a parte técnica das propostas (ver secções 2.2 Definir as especificações e normas e 2.3 Definir os critérios).

### 2.1.1. Criar o DEUCP

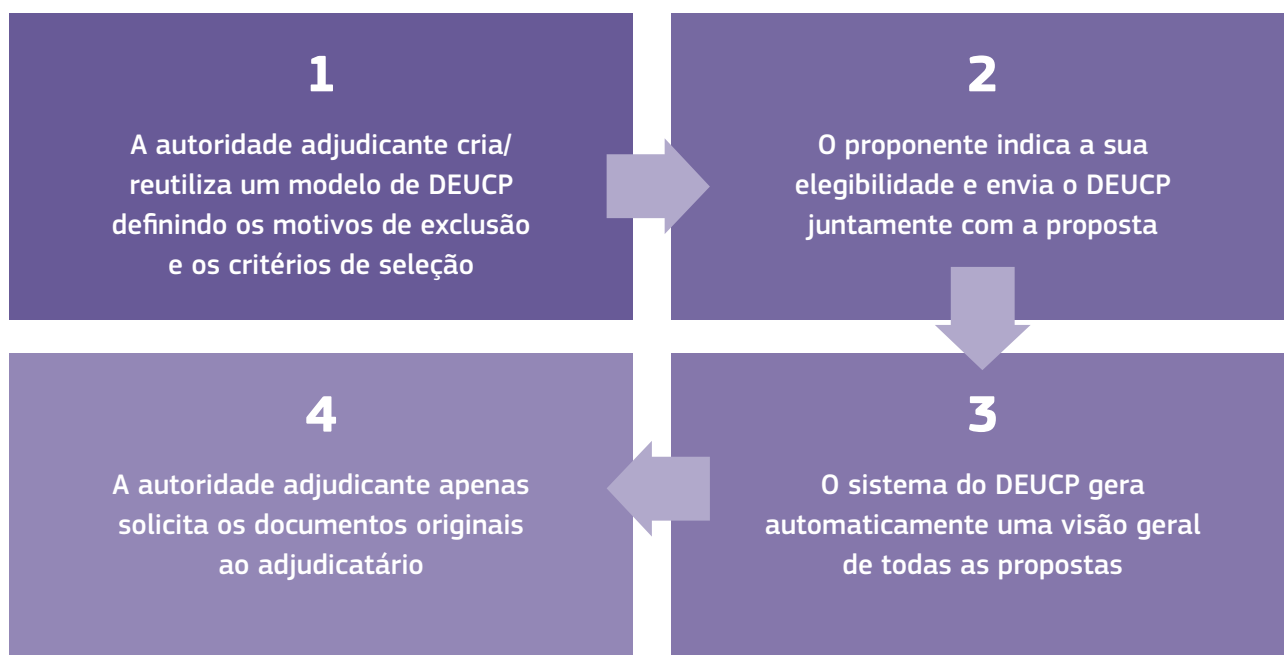
O Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP) visa reduzir a carga administrativa dos operadores económicos, em especial das PME, que advém da necessidade de apresentar um número significativo de certificados e documentos administrativos relacionados com os motivos de exclusão e os critérios de seleção.

O DEUCP permite que os operadores económicos declarem por via eletrónica que preenchem as condições exigidas para participar num procedimento de contratação pública. Por outras palavras, o DEUCP consiste numa declaração formal dos operadores confirmando que os motivos de exclusão não se lhes aplicam e que cumprem os critérios de seleção.

Apenas o adjudicatário necessitará de apresentar todas as provas documentais que sustentem esta declaração. Futuramente, mesmo esta obrigação poderá ser levantada quando for possível ligar os documentos por via eletrónica às bases de dados nacionais.

A figura abaixo apresenta as principais etapas relativas ao DEUCP.

**Figura 4. Quatro etapas para verificar a elegibilidade do proponente**



Fonte: Comissão Europeia, DG GROW, 2016.

### Como funciona o DEUCP?

A partir de 18 de abril de 2018, os Estados-Membros da UE passarão a utilizar a contratação pública exclusivamente eletrónica. Até lá, o DEUCP pode ser impresso, preenchido manualmente, digitalizado e enviado por via eletrónica.

Para criar e utilizar o DEUCP, as autoridades adjudicantes podem utilizar uma ferramenta integrada nas suas próprias plataformas de contratação públi-

ca eletrónica ou utilizar a ferramenta DEUCP desenvolvida pela Comissão (ver Figura 5 abaixo).

A Comissão desenvolveu uma [ferramenta](#) que permite às autoridades adjudicantes criar o seu DEUCP e anexá-lo aos documentos do concurso<sup>23</sup>. Em seguida, as autoridades adjudicantes podem adaptar o DEUCP às suas necessidades e exportá-lo num formato eletrónico.

<sup>23</sup> Comissão Europeia, DG GROW, Documento Europeu Único de Contratação Pública e e-Certis, 2017. Disponível em: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/espd\\_pt](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/espd_pt).



Figura 5. Ferramenta em linha para criar e utilizar o DEUCP

Advertência jurídica | Testemunhos de conexão (=cookies=) | Contacto | Acerca de | Português

## Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP)

### Serviço para preenchimento e reutilização do DEUCP

Comissão Europeia > Ferramentas > Documento Europeu Único de Contratação Pública

**Começar** | Procedimento | Exclusão | Seleção | Terminar

#### Bem-vindo ao serviço DEUCP

O Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP) é um documento pelo qual a própria empresa declara que possui uma situação financeira e capacidades para participar num procedimento de contratação pública. Está disponível em todas as línguas da UE e será utilizado como comprovativo prévio do cumprimento das condições exigidas nos procedimentos de contratação pública em toda a UE. Graças ao DEUCP, os proponentes já não precisarão de apresentar todas as provas documentais e formulários anteriormente utilizados nos procedimentos de contratação pública na UE, o que se traduz numa simplificação significativa do acesso a oportunidades de contratação além-fronteiras. A partir de outubro de 2018, o DEUCP passará a existir apenas em formato eletrónico.

A Comissão Europeia disponibiliza um serviço Web gratuito para ajudar os adquirentes, proponentes e outras partes interessadas no preenchimento em linha dos DEUCP. O formulário em linha pode ser preenchido, impresso e enviado ao adquirente juntamente com a proposta. Se o procedimento for gerido eletronicamente, o DEUCP pode ser exportado, armazenado e apresentado por via eletrónica. Os DEUCP entregues no quadro de um procedimento de contratação anterior poderão ser reutilizados, desde que a informação continue a estar atualizada. Os proponentes poderão ser excluídos do procedimento ou mesmo ser objeto de procedimento criminal se as informações que apresentarem no DEUCP forem enganosas, se ocultarem informações ou se as informações não puderem ser comprovadas por documentação de apoio.

Para mais informações sobre o DEUCP, queira clicar [aqui](#)

Para ficar a conhecer as respostas às perguntas mais frequentes sobre o DEUCP queira consultar [Perguntas mais frequentes \(FAQ\)](#)

#### Diga-nos quem é

- Sou uma autoridade contratante
- Sou uma entidade adjudicante
- Sou um operador económico

#### O que deseja fazer?

- Criar um novo DEUCP
- Reutilizar um DEUCP existente
- Analisar um DEUCP

#### Onde está localizada a sua autoridade?

Selecionar país: ---

Fonte: Comissão Europeia, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/tools/espd/filter?lang=pt>

O DEUCP tem de acompanhar os outros documentos do concurso. Além disso, o anúncio de concurso deve indicar que os candidatos ou proponentes são obrigados a preencher e apresentar um DEUCP como parte da candidatura ou proposta.

Antes da adjudicação do contrato, a autoridade adjudicante tem de exigir ao proponente a quem decidiu adjudicar o contrato que apresente documentos atualizados comprovativos das informações declaradas no DEUCP. Se a autoridade adjudicante estiver já na posse ou tiver pleno acesso aos documentos comprovativos atualizados pertinentes ou a outras provas documentais através de uma base de dados nacional, o adjudicatário não é obrigado a voltar a apresentar os documentos comprovativos.

Além disso, os operadores económicos podem reutilizar um DEUCP que já tenha sido utilizado num procedimento de contratação anterior, desde que confirmem que as informações dele constantes continuam corretas.

#### e-Certis, base de dados em linha de provas documentais administrativas

O e-Certis é uma fonte de informação gratuita destinada a ajudar os operadores económicos e as autoridades adjudicantes a identificar os diferentes certificados e atestados frequentemente solicitados no âmbito dos procedimentos de contratação pública na UE.

O sistema encontra-se disponível em linha: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>.

Ajuda os proponentes a saber quais os documentos comprovativos exigidos por uma autoridade adjudicante (por exemplo, em relação aos motivos de exclusão ou aos critérios de seleção), e ajuda as autoridades adjudicantes a compreender os

documentos fornecidos por um operador económico. É especialmente útil no quadro de um procedimento de contratação transfronteiriço em que as diferentes partes sejam oriundas de vários Estados-Membros.



### **O e-Certis é uma ferramenta de referência, não um serviço de consultoria jurídica**

A fiabilidade do sistema e-Certis depende das informações prestadas pelos vários organismos responsáveis pela contratação pública em todos os Estados-Membros, bem como da atualização periódica destas informações.

Deste modo, o e-Certis não pode garantir que as informações obtidas na sequência de uma pesquisa sejam reconhecidas como válidas por uma autoridade adjudicante. É uma ferramenta de informação que ajuda os utilizadores a identificar e reconhecer os certificados e atestados mais frequentemente exigidos no âmbito dos procedimentos de contratação dos vários Estados-Membros.

Em caso de dúvida, recomenda-se o contacto direto com a parte competente (autoridade adjudicante ou autoridades nacionais) para obter mais esclarecimentos sobre as provas documentais necessárias.

### **2.1.2. Proposta de contrato**

As autoridades adjudicantes devem publicar, nos documentos do concurso, a proposta de contrato a celebrar com o adjudicatário, de modo a que todos os operadores económicos tenham conhecimento do quadro jurídico que rege a execução do contrato (ver capítulo 5 Execução do contrato).

Um contrato bem elaborado deve incluir disposições em matéria de legislação aplicável, objeto, preço, atrasos, faltas graves, responsabilidade, resolução de litígios, cláusulas de revisão, direitos de propriedade intelectual, obrigações de confidencialidade e quaisquer outros aspetos pertinentes.

O contrato deve ser equitativo e equilibrado em termos de partilha de riscos. Mais especificamente, as autoridades adjudicantes devem evitar cláusulas ou condições contratuais que transfiram para o adjudicatário riscos que estejam totalmente fora do

seu controlo, pois estas podem limitar o número de propostas, ter um impacto significativo no preço ou conduzir a litígios sobre o contrato.

Recomenda-se que as autoridades adjudicantes utilizem um contrato pro forma normalizado, emitido pelo seu departamento jurídico ou pelos organismos nacionais em matéria de contratos públicos. De igual modo, poderá ser útil dividir os modelos de contrato em «condições específicas» e «condições gerais», sendo estas últimas normalizadas e as primeiras adaptadas a cada procedimento de contratação específico. Em caso de dúvida, as autoridades adjudicantes devem sempre procurar aconselhamento jurídico adequado.

O conjunto completo dos documentos do concurso e a proposta completa do adjudicatário devem ser anexados ao contrato definitivo assinado por todas as partes.



## As alterações contratuais podem dar origem a erros

A possibilidade de modificação do contrato deve ser bem ponderada durante a fase de planeamento. Assim, a proposta de contrato deve enunciar de forma clara, precisa e inequívoca as cláusulas de revisão, incluindo o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas.

O princípio subjacente é que qualquer modificação do procedimento de contratação inicial que altere substancialmente o contrato em termos de objeto, valor, calendário ou âmbito de aplicação, na medida em que seja suscetível de alterar o resultado do procedimento inicial, deve ser considerada um novo contrato para obras ou serviços complementares.

São apresentadas mais informações no capítulo 5 Execução do contrato.

## 2.2. Definir as especificações e normas

### 2.2.1. Elaboração das especificações

O **documento mais importante do procedimento de contratação** é o das especificações técnicas.

As especificações destinam-se a dar ao mercado uma descrição clara, precisa e completa das necessidades da autoridade adjudicante, a fim de permitir aos operadores económicos proporem uma solução para a satisfação das mesmas.

As especificações constituem a base da escolha do adjudicatário e integram o contrato definitivo, estabelecendo o que se exige do adjudicatário. Desse modo, a revisão final e a validação das especificações constituem um importante momento de decisão no procedimento de contratação, pelo que importa que os responsáveis pela decisão tenham os conhecimentos, autoridade e experiência necessários para o efeito.

Normalmente, as especificações descrevem as necessidades da autoridade adjudicante, o objeto do contrato explicando o serviço, fornecimento ou obras a realizar, os recursos, as realizações e resultados previstos e as normas a observar, apresentando também informações sobre os antecedentes e contexto. Ao elaborarem as especificações, os redatores devem ter presente que estas têm um impacto direto no custo.

Existem três tipos principais de especificações, baseadas nos recursos, nas realizações ou nos resultados:

- » A especificação baseada nos **recursos** consiste numa série de instruções sobre a forma de executar uma determinada tarefa. Este tipo de especificação raramente é utilizado (salvo para contratos públicos de base), visto que não é flexível, não garante frequentemente uma boa relação qualidade/preço e não permite que o proponente proporcione valor acrescentado ou inovação. Normalmente, é acompanhada por um critério de adjudicação baseado no preço mais baixo (ver secção 2.3.3 Critérios de adjudicação).
- » A especificação baseada nas **realizações** centra-se nas realizações ou prestações pretendidas em termos comerciais e não em especificações técnicas pormenorizadas sobre a forma como as realizações devem ser concretizadas. Tal permite que os proponentes proponham soluções inovadoras que podem não ter ocorrido à autoridade adjudicante.
- » A especificação baseada nos **resultados** pode ser a de mais fácil elaboração, mas a mais difícil de avaliar e acompanhar. Consiste na descrição de uma necessidade e na explicação dos benefícios previstos, e não numa descrição de recursos e prestações.

Os últimos dois tipos de especificações podem ser combinados, tendo os proponentes de elaborar uma proposta metodológica que defina como é possível cumprir os requisitos. Uma vez que cada proponente pode propor algo diferente, é necessário que a autoridade adjudicante seja capaz de avaliar essas alternativas.

Regra geral, as especificações técnicas bem elaboradas devem:

- » ser exatas na forma como descrevem os requisitos;
- » ser facilmente compreendidas pelos operadores económicos e por todas as outras partes interessadas;
- » definir de forma clara recursos, realizações e resultados alcançáveis e mensuráveis;
- » fornecer informações suficientemente pormenorizadas que permitam aos operadores económicos apresentar propostas realistas e adaptadas às necessidades;
- » ter em conta, tanto quanto possível, as opiniões da autoridade adjudicante, dos potenciais utilizadores ou beneficiários do contrato e de partes interessadas externas, bem como os contributos do mercado;
- » ser elaboradas por pessoas com conhecimentos especializados suficientes, seja no seio da autoridade adjudicante seja recorrendo a peritos externos;
- » não mencionar nomes de marcas ou requisitos que limitem a concorrência;
- » ser elaboradas de forma a ter em conta critérios de acessibilidade para pessoas com deficiência, ou ser concebidas para todos os utilizadores caso a aquisição se destine a ser utilizada por pessoas singulares, quer se trate do público em geral ou de pessoal da autoridade adjudicante;
- » ser aprovadas pelos responsáveis e órgãos competentes da autoridade adjudicante, em função das regras internas aplicáveis.

As especificações técnicas de obras devem incluir, no mínimo: uma descrição técnica da obra, um relatório técnico, um conjunto de informações sobre o projeto (desenhos de engenharia, cálculos do projeto, desenhos pormenorizados), pressupostos e regulamentação, incluindo condições de trabalho (desvio de tráfego, trabalho noturno), mapas de quantidades (quando aplicável), a lista de preços e o calendário das obras.

Se for caso disso, as especificações técnicas devem prever cláusulas de revisão explícitas permitindo um certo grau de flexibilidade para proceder a eventuais modificações do contrato durante a sua execução. As cláusulas de revisão têm de especificar o âmbito e a natureza das alterações possíveis de forma clara e precisa, não podendo ter uma redação genérica para abranger todas as modificações possíveis. De igual modo, têm de indicar as condições em que podem ser aplicadas (ver secção 5.3 Modificações do contrato).



### **Especificações técnicas sólidas permitem melhorar a qualidade geral do procedimento**

Uma formulação deficiente das especificações é, em muitos casos, a causa principal de modificações subsequentes ao contrato, por não explicitar devidamente as necessidades da autoridade adjudicante e os resultados previstos das obras, fornecimentos ou serviços.

Esta falta de clareza pode levar a alterações contratuais, sob a forma de modificações ou aditamentos de tarefas, alterando assim o âmbito e o valor do contrato em relação aos inicialmente previstos. As autoridades adjudicantes seriam então obrigadas a consultar as regras em matéria de modificações do contrato e, se necessário, lançar um novo procedimento de contratação (ver secção 5.3 Modificações do contrato).

Além disso, especificações técnicas claras, completas e precisas ajudam os operadores económicos a apresentar propostas de elevada qualidade e adaptadas às necessidades da autoridade adjudicante.

O recurso a conhecimentos especializados sobre o objeto do contrato (a nível interno ou externo) contribui para a eficiência geral do processo, pois resulta na disponibilização de informações devidamente estudadas, analisadas, avaliadas e redigidas.

## Objeto

As informações constantes do anúncio de concurso e/ou dos documentos do concurso têm de ser suficientes para que os potenciais proponentes ou candidatos possam identificar o objeto do contrato. Por exemplo, as especificações técnicas não devem descrever apenas «mobiliário» ou «veículos», sem explicar que tipo de mobiliário ou veículos se pretende adquirir.

As pessoas responsáveis pela elaboração das especificações devem deter competências suficientes para descrever as necessidades e expectativas de forma precisa, devendo obter apoio junto das outras partes interessadas.

As especificações têm de **descrever o objeto do contrato de forma clara e neutra**, sem qualquer tipo de referências discriminatórias a determinadas marcas ou empresas. Se tal não for possível por razões objetivas, as autoridades adjudicantes devem sempre acrescentar a menção «ou equivalente(s)».



### Evitar especificações técnicas discriminatórias

As autoridades adjudicantes não podem estabelecer especificações técnicas para o fornecimento de equipamento mencionando uma determinada marca sem permitir um «equivalente» ou utilizando especificações à medida que, de forma deliberada ou não, favoreçam determinados fornecedores.

Esta situação ocorre por vezes quando pessoal inexperiente responsável pela elaboração das especificações técnicas de um dado equipamento se limita a copiar as especificações diretamente de uma brochura de um determinado fabricante, sem se aperceber de que tal pode limitar o número de empresas com a possibilidade de fornecer o equipamento.

Deve utilizar-se a menção «ou equivalente(s)» sempre que a referência a uma determinada marca seja inevitável.

## Orçamento

Considera-se uma boa prática incluir o orçamento estimado (ou seja, o valor estimado do contrato) no anúncio de concurso ou nas especificações técnicas, de modo a que os documentos do concurso sejam tão transparentes quanto possível.

Isto implica que o referido orçamento deve ser realista face às obras, serviços ou fornecimentos solicitados. O valor do contrato não só constitui uma indicação dada aos proponentes para a elaboração das suas propostas financeiras como fornece também informações essenciais sobre os resultados e níveis de qualidade pretendidos pela autoridade adjudicante (ver secção 1.4.4 Valor do contrato).

Há sempre a possibilidade de lançar um concurso aberto sem indicar o orçamento, mas os documentos do concurso têm de estabelecer que a autoridade

de adjudicante se reserva o direito de não avançar se não receber propostas a preços razoáveis (ou por qualquer outra razão objetiva). Neste caso, a autoridade adjudicante tem de fixar um preço máximo aceitável não publicado antes de lançar o procedimento de contratação, e as especificações técnicas têm de ser elaboradas de forma precisa.

### Variantes

Regra geral, os operadores económicos devem elaborar as respetivas propostas com base no que é solicitado nos documentos do concurso. No entanto, as autoridades adjudicantes podem decidir dar margem para a apresentação de diferentes abordagens ou soluções alternativas. Para o efeito, podem permitir a apresentação de variantes.

Os documentos do concurso, incluindo o anúncio de concurso, têm de indicar claramente se é ou não permitida a apresentação de variantes. Caso estas sejam permitidas, as autoridades adjudicantes devem assegurar o seguinte:

- » A possibilidade de apresentação de variantes deve ser abordada na **fase de planeamento**. O estudo de mercado deve revelar se existe a possibilidade de o projeto de especificações ser cumprido por um adjudicatário empregando métodos diferentes dos previstos. Em caso afirmativo, e se a autoridade adjudicante estiver disposta a recorrer a esta possibilidade, as especificações devem ser elaboradas em conformidade.
- » As autoridades adjudicantes apenas podem emitir convites à apresentação de variantes no caso das **especificações baseadas em realizações ou resultados**, mas não em recursos, caso em que as autoridades adjudicantes dirigem instruções aos proponentes. As autoridades adjudicantes devem definir os requisitos mínimos a observar pelas variantes.
- » Os **critérios de adjudicação e o método de avaliação** têm de ser elaborados de modo a que tanto as propostas «conformes» como as «variantes» possam ser avaliadas aplicando os mesmos critérios. Neste caso, é fundamental que os critérios de adjudicação sejam exaustivamente ensaiados na fase de planeamento do procedimento de contratação, de modo a garantir uma avaliação justa, aberta e transparente. Em casos extremos, se tal não acontecer, o concurso poderá ter de ser anulado e reiniciado.

Prever a possibilidade de apresentação de variantes nas especificações técnicas é uma tarefa difícil que exige conhecimentos técnicos adequados durante a avaliação das propostas. Assim, a aceitação de variantes tem de ser abordada e acordada o mais cedo possível, antes da publicitação do procedimento de contratação.

## 2.2.2. Utilização estratégica de critérios ecológicos, sociais e de inovação nos contratos públicos

Habitualmente, a contratação pública tem por objetivo principal conseguir a melhor relação qualidade/preço na aquisição de obras, fornecimentos ou serviços. Contudo, num contexto de penúria financeira e restrições orçamentais, as autoridades públicas recorrem cada vez mais aos contratos públicos, não só para satisfazer uma necessidade e adquirir obras, fornecimentos ou serviços, mas também para prosseguir objetivos de política estratégicos.

Dada a percentagem significativa de contratos públicos das economias europeias (cerca de 14% do PIB da UE), a contratação pública afigura-se um poderoso instrumento para promover objetivos ambientais, sociais e de inovação e estimular o acesso das PME aos contratos públicos.

Existem três formas de contratação pública estratégica<sup>24</sup>:

- » O **contrato público ecológico (CPE)** visa a aquisição de bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos<sup>25</sup>;
- » O **contrato público socialmente responsável (CPSR)** permite que as autoridades adjudicantes tenham em consideração diversos aspetos sociais, tais como a inclusão social, as normas laborais, a igualdade de género e o comércio ético<sup>26</sup>;
- » O **contrato público para soluções inovadoras (CPSI)** permite que as autoridades adjudicantes adquiram bens e serviços inovadores ainda não disponíveis numa base comercial em larga escala. Com a autoridade adjudicante na qualidade de primeiro cliente, trata-se de um instrumento do lado da procura para fomentar a inovação e, ao mesmo tempo, satisfazer as necessidades da autoridade adjudicante<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Comissão Europeia, DG GROW, Estudo sobre a utilização estratégica dos contratos públicos para promover as políticas ecológicas, sociais e de inovação — Relatório final, 2016.  
Disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17261?locale=pt>.

<sup>25</sup> Comissão Europeia, Comunicação (COM(2008) 400) — Contratos públicos para um ambiente melhor.  
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1517067386024&uri=CELEX:52008DC0400>.

<sup>26</sup> Comissão Europeia, DG EMPL, Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos, 2011.  
Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=89&newsId=978>.

<sup>27</sup> OCDE, Contrato público para soluções inovadoras — Boas práticas e estratégias, 2017.  
Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement-for-innovation-9789264265820-en.htm>.

O quadro legislativo da UE em matéria de contratos públicos autoriza explicitamente as autoridades adjudicantes a utilizarem **disposições específicas para facilitar o trabalho de realização dos objetivos estratégicos** nos procedimentos de contratação. Essas disposições podem:

- » prever requisitos específicos (por exemplo, sociais ou ambientais) como critérios de adjudicação ao utilizar a melhor relação qualidade/preço, desde que esses requisitos estejam relacionados com o contrato;
  - » exigir certificações, rótulos ou outros comprovativos equivalentes da aplicação das normas de qualidade, ambientais ou sociais (ver secção 2.2.3 Utilização de normas ou rótulos);
  - » ter em conta os custos do ciclo de vida ao definir os critérios de adjudicação, a fim de incentivar aquisições mais sustentáveis. Embora, numa primeira análise, se afigure mais onerosa, esta prática poderá permitir poupar dinheiro a longo prazo (ver secção 2.3.3 Critérios de adjudicação);
  - » utilizar procedimentos destinados a apoiar a inovação no domínio dos contratos públicos, designadamente o diálogo concorrencial e a parceria para a inovação (ver secções 1.5.4 Diálogo concorrencial e 1.5.5 Parceria para a inovação);
  - » estabelecer condições relativas ao modo de execução do contrato, incluindo considerações de natureza ambiental ou social. Estas condições
- » têm de ser não discriminatórias e compatíveis com a legislação da UE (por exemplo, as cláusulas relativas às condições de trabalho têm de ser elaboradas em conformidade com as regras da UE relativas às normas mínimas aplicáveis a todos os trabalhadores europeus);
  - » reservar certos contratos de prestação de serviços para organizações específicas, desde que preencham cinco condições:
    - » prossigam uma missão de serviço público;
    - » reinvestam os lucros no objetivo da organização;
    - » sejam geridas com base na participação dos trabalhadores no capital social ou em princípios participativos;
    - » não lhes tenha sido adjudicado um contrato nos últimos três anos;
    - » os contratos adjudicados utilizando esta opção não podem ter uma duração superior a três anos.
  - » reservar certos contratos para organizações em que pelo menos 30% da força de trabalho seja composta por pessoas com deficiência ou pessoas desfavorecidas.



### Contratos reservados para apoiar a inclusão social

Independentemente do tipo de contrato (fornecimento, obras, serviço) e do seu objeto, as autoridades adjudicantes podem reservar a participação no concurso a entidades e operadores económicos cujo objetivo principal seja a integração profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas, ou exigir que o contrato seja executado por uma entidade deste tipo.

As propostas apenas têm legitimidade para ser analisadas se pelo menos 30% do pessoal empregado na execução do contrato forem pessoas com deficiência ou desfavorecidas. Caso decida utilizar esta opção, a autoridade adjudicante tem de especificar claramente a natureza reservada do contrato no anúncio de concurso.



## Critérios comuns aos contratos públicos ecológicos ao nível da UE

A fim de facilitar a inclusão de considerações de natureza ambiental nos procedimentos de contratação, a Comissão Europeia desenvolveu conjuntos práticos de critérios de contratos públicos ecológicos (especificações técnicas e critérios de adjudicação) para os diversos grupos de produtos que as autoridades adjudicantes podem utilizar diretamente caso pretendam adquirir produtos e serviços respeitadores do ambiente<sup>28</sup>.

Além disso, a Comissão publica regularmente informações e orientações para apoiar as autoridades adjudicantes na utilização dos CPE, nomeadamente:

- » uma lista de rótulos ecológicos europeus e internacionais<sup>29</sup>;
- » «Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos», disponível em todas as línguas da UE<sup>30</sup>. Este documento fornece orientações sobre como incluir as considerações de ordem ambiental em cada fase do processo de contratação no atual quadro jurídico da UE;
- » uma compilação de casos de boas práticas<sup>31</sup>.

### 2.2.3. Utilização de normas ou rótulos

A utilização de normas, rótulos e certificações nos contratos públicos é uma prática generalizada, na medida em que estes são objetivos e mensuráveis e constituem uma forma prática e fiável de as autoridades adjudicantes atestarem a conformidade dos proponentes com determinados requisitos mínimos. As autoridades adjudicantes podem mencionar normas ou rótulos do conhecimento geral nos documentos do concurso para garantir que o produto é fornecido ou o serviço é prestado em conformidade com determinadas normas setoriais ou de qualidade.

Normalmente, as normas ou rótulos utilizados nos procedimentos de contratação têm a ver com garantia da qualidade, certificação ambiental, rótulos ecológicos, sistemas de gestão ambiental e requisitos de caráter social como a acessibilidade para pessoas com deficiência ou a igualdade de género.

As autoridades adjudicantes devem ter unicamente como referência normas elaboradas por organismos independentes, de preferência a nível europeu ou internacional, tais como o Sistema de Ecogestão e Auditoria (EMAS) ou as certificações da Organização Internacional de Normalização (ISO).

Caso decidam fazer menção a uma certificação nacional ou regional, as autoridades adjudicantes devem aceitar certificações equivalentes de outros Estados-Membros ou quaisquer outros elementos comprovativos do cumprimento do requisito.

<sup>28</sup> Comissão Europeia, DG ENV, Critérios para contratos públicos ecológicos ao nível da UE (todas as línguas da UE). Disponível em: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm).

<sup>29</sup> Comissão Europeia, DG ENV, Lista dos atuais rótulos ecológicos da UE e internacionais. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/ecolabels.pdf>.

<sup>30</sup> Comissão Europeia, DG ENV, Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos, 2016. Disponível em: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm).

<sup>31</sup> Comissão Europeia, DG ENV, Boas práticas no domínio dos contratos públicos ecológicos. Disponível em: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/case\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm).





### Ao exigir uma norma ou rótulo, utilizar a menção «ou equivalente(s)»

Regra geral, não são aceitáveis condições das especificações técnicas passíveis de ser interpretadas como discriminatórias, nomeadamente contra proponentes de outro país, ou que exijam bens só disponibilizáveis por um único fornecedor (ou por fornecedores de um país).

Caso uma autoridade adjudicante pretenda mencionar uma norma específica ou um determinado rótulo, explicando de forma clara os critérios aplicáveis, as especificações devem indicar de forma clara que os rótulos ou normas equivalentes serão igualmente aceites.

Deste modo, é necessária a utilização da menção «ou equivalente(s)» para evitar restrições à concorrência.

## 2.3. Definir os critérios

As autoridades adjudicantes devem definir nos documentos do concurso os critérios de escolha da melhor proposta. Estes critérios têm de ser publicados de forma clara e transparente.

Existem três tipos de critérios utilizados para escolher a proposta vencedora:

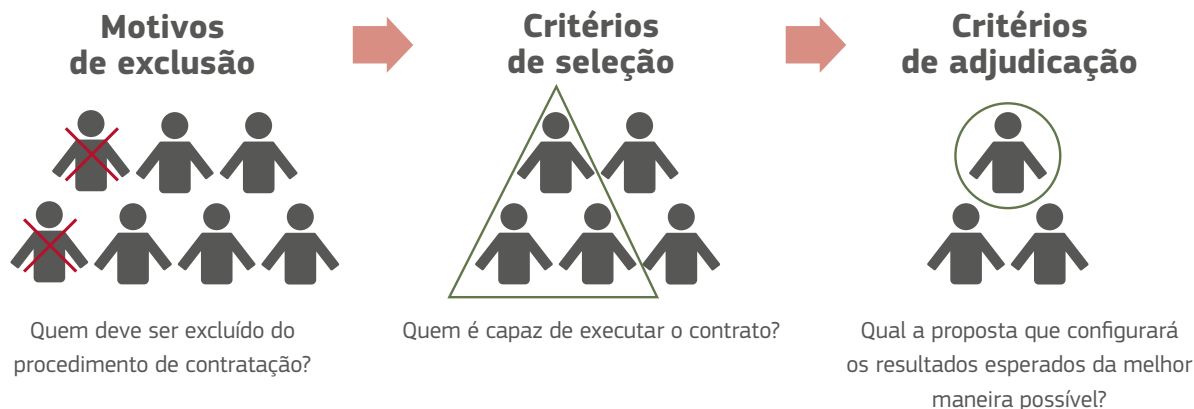
- » os **motivos de exclusão** são circunstâncias que obrigam à exclusão de um operador económico do procedimento de contratação;
- » os **critérios de seleção** determinam a habilitação dos proponentes para executar o contrato;
- » os **critérios de adjudicação** determinam o proponente que elaborou a proposta economicamente mais vantajosa para alcançar os resultados previstos e ao qual, por conseguinte, deve ser adjudicado o contrato.



### Não misturar os diferentes tipos de critérios

Importa clarificar as diferenças entre os tipos de critérios. As autoridades adjudicantes e os operadores económicos devem assegurar que não haja confusão entre esses diferentes tipos.

Os três tipos de critérios correspondem a três etapas diferentes da seleção da proposta vencedora. Visam objetivos diferentes e destinam-se a responder a três perguntas diversas.



Ao identificar os critérios, as autoridades adjudicantes devem atentar nestas perguntas, de modo a evitar qualquer confusão e a eventual inclusão de critérios inadequados.

### 2.3.1. Motivos de exclusão

As autoridades adjudicantes têm de excluir do procedimento de contratação todos os operadores económicos que infrinjam ou tenham infringido a lei, ou que tenham tido um comportamento profissional altamente condenável. A legislação define uma série de motivos de exclusão de carácter obrigatório ou deixados ao poder discricionário das autoridades adjudicantes, consoante a transposição para o direito nacional das diretivas da UE aplicáveis.

Nos casos de apresentação de uma proposta conjunta, em que vários operadores económicos formam um consórcio para apresentar uma proposta conjunta, os motivos de exclusão são aplicáveis a todos os proponentes.

Os **motivos de exclusão obrigatória** têm de ser aplicados por todas as autoridades adjudicantes.

Têm de ser excluídos de qualquer procedimento de contratação os operadores económicos que tenham sido condenados por uma das seguintes **infrações**:

- » participação numa organização criminosa;
- » corrupção;
- » fraude;
- » terrorismo;
- » branqueamento de capitais;
- » trabalho infantil ou tráfico de seres humanos.

Além disso, são obrigatoriamente excluídos de qualquer procedimento de contratação os operadores económicos que não tenham procedido ao devido pagamento de **impostos e contribuições para a segurança social** no seu Estado-Membro.

A título excecional, as autoridades adjudicantes podem aceitar uma **derrogação** a esta regra caso o não pagamento de impostos ou contribuições para a segurança social respeite apenas a pequenos montantes ou o operador económico tenha sido informado tardiamente do incumprimento das suas obrigações, ficando assim impossibilitado de proceder ao pagamento em tempo oportuno.

Além dos motivos de exclusão obrigatória, recomenda-se também às autoridades adjudicantes (que podem ser obrigadas a tal, consoante a transposição para o direito nacional das diretivas da UE aplicáveis) que excluam da participação num procedimento de contratação os operadores económicos que se encontrem numa das seguintes situações (ou seja, **motivos de exclusão facultativa, consoante o Estado-Membro**):

- » incumprimento da legislação ambiental, social ou laboral;
- » falência ou objeto de processo de insolvência;
- » falta profissional grave que afete a idoneidade do operador económico;
- » distorção da concorrência, por exemplo, através de conluio com outros proponentes ou da participação de um operador económico na preparação do procedimento de contratação;
- » conflito de interesses impossível de resolver através de medidas «menos gravosas» do que a exclusão;
- » deficiências significativas na execução de um contrato público anterior;
- » não prestação de informações necessárias para confirmar a inexistência de motivos de exclusão;
- » exercício de influência indevida no processo de decisão da autoridade adjudicante, obtenção de informações confidenciais conferindo vantagens indevidas no concurso, ou prestação, com negligência, de informações erróneas suscetíveis de influenciar materialmente as decisões relativas à exclusão, seleção ou adjudicação.

A fim de poderem avaliar adequadamente a conformidade com os motivos de exclusão, é fundamental que as autoridades adjudicantes tenham **aceso a informações atualizadas**, quer através das bases de dados nacionais de outras administrações públicas quer através da documentação apresentada pelos proponentes. Estas informações são particularmente importantes em caso de dificuldades financeiras que afetem a habilitação de um operador económico ou devido a uma dívida por liquidar relativa a impostos ou contribuições para a segurança social.



## Indicar os critérios e a sua ponderação no anúncio de concurso ou nas especificações técnicas

Os motivos de exclusão e os critérios de seleção e de adjudicação, bem como a respetiva ponderação, têm de ser indicados no anúncio de concurso, nas especificações técnicas ou noutros documentos do concurso.

A utilização de listas de verificação específicas e de formulários normalizados de anúncios de concurso ou de documentos do concurso ajuda a evitar o esquecimento destes elementos-chave.

### 2.3.2. Critérios de seleção

**A seleção visa determinar quais os operadores económicos qualificados para executar o contrato.** Os critérios de seleção destinam-se a identificar os candidatos ou proponentes com capacidade para executar o contrato e alcançar os resultados previstos.

Para serem selecionados, os operadores económicos têm de demonstrar a sua aptidão para executar o contrato preenchendo as seguintes condições:

- » habilitação para o exercício da atividade profissional;
- » capacidade económica e financeira; e
- » capacidade técnica e profissional.

#### Definir os critérios de seleção

Os critérios de seleção correspondem aos níveis mínimos de capacidade necessários para participar no concurso, tendo de ser:

- » conformes com os princípios do Tratado da UE, nomeadamente os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação;
- » relacionados com e proporcionais à dimensão e natureza do contrato;
- » determinados em função da(s) necessidade(s)

específica(s) de cada contrato;

- » pertinentes em relação ao contrato específico a adjudicar e estabelecidos de forma não abstrata;
- » formulados de forma simples e clara, de modo a poderem ser facilmente compreendidos por todos os operadores económicos;
- » elaborados de modo a não dissuadir a participação dos operadores económicos com potencial para serem prestadores ou fornecedores eficientes, incluindo as pequenas e médias empresas.

Ao especificar normas, marcas ou origens de qualquer tipo, os critérios de seleção têm de incluir sempre a menção «ou equivalente(s)».

Uma vez que os critérios de seleção dependem da natureza e âmbito específicos do concurso, a melhor prática passa por defini-los quando se elaboram as especificações.

O quadro seguinte resume os potenciais critérios de seleção previstos na Diretiva 2014/24/UE, que podem ser aplicados pelas autoridades adjudicantes para selecionar os proponentes.

## Quadro 9. Exemplos de critérios de seleção

Objetivo	Requisito a cumprir pelos operadores económicos
<b>Avaliar a habilitação para o exercício da atividade profissional</b>	Estar inscrito num dos registos profissionais ou comerciais mantidos no Estado-Membro em causa
	Autorização oficial para prestar um determinado tipo de serviço (por exemplo, engenheiros civis, arquitetos)
	Certificado de seguro profissional válido (este documento pode também ser solicitado aquando da assinatura do contrato).
<b>Avaliar a capacidade económica e financeira</b>	Volume de negócios anual mínimo, que não pode exceder o dobro do valor estimado do contrato (por exemplo, 2 milhões de EUR se o valor do contrato for 1 milhão de EUR anuais), incluindo um determinado volume de negócios mínimo no domínio abrangido pelo contrato
	Informações sobre as contas anuais apresentando o rácio entre ativos e passivos (por exemplo, um nível de solvabilidade mínimo igual ou superior a 25%)
	Nível adequado de seguro contra riscos profissionais
<b>Avaliar a capacidade técnica e profissional</b>	Recursos humanos (por exemplo, qualificações relevantes dos elementos essenciais do pessoal) e técnicos (por exemplo, equipamento específico) adequados para executar o contrato de acordo com o nível de qualidade exigido
	Experiência do próprio adjudicatário — não dos membros do pessoal — para executar o contrato garantindo um nível de qualidade adequado (por exemplo, referências de contratos anteriores nos últimos três anos, incluindo pelo menos dois contratos semelhantes)
	As competências, eficiência, experiência e fiabilidade necessárias para prestar o serviço ou executar a instalação ou as obras



### Uma vez definidos os critérios de seleção, não são aceitáveis alterações substanciais

Após a publicação dos documentos do concurso, apenas são aceitáveis pequenas alterações dos critérios de seleção principais, tais como alterações na redação ou no endereço para a apresentação das candidaturas.

As alterações de requisitos como os pormenores financeiros (volume de negócios anual ou taxa de capital próprio), o número de referências ou a cobertura de seguro são consideradas alterações significativas, exigindo a prorrogação do prazo para a apresentação da candidatura ou proposta (ver secção 2.4 Definir os prazos) ou a anulação do concurso.

<sup>32</sup> a lista completa dos registos profissionais ou comerciais dos Estados-Membros da UE é apresentada no anexo XI da Diretiva 2014/24/UE.

### Avaliar os critérios de seleção

A metodologia adotada para selecionar os proponentes depende da natureza e complexidade do procedimento de contratação. A metodologia deve permitir que a autoridade adjudicante determine de forma objetiva e transparente quais os proponentes com capacidade para executar o contrato.

Os critérios de seleção podem ser avaliados através de:

- » uma pergunta de «cumprimento ou incumprimento»;
- » um sistema de ponderação dos critérios;
- » uma metodologia de avaliação para os contratos mais complexos.

Pode igualmente ser utilizada uma metodologia de classificação numérica para ajudar as autoridades adjudicantes a classificar e pré-selecionar os proponentes, se necessário. Nos concursos limitados, depois de excluídos os proponentes que não cumprem os critérios mínimos de seleção, deve ser atribuída uma classificação numérica, caso seja necessário reduzir o número de candidatos para efetuar uma pré-seleção. Neste caso, as autoridades adjudicantes têm de estabelecer, no anúncio de concurso ou no convite à confirmação de interesse:

- » o método objetivo e não discriminatório que pretendem aplicar;

- » o número mínimo de candidatos que pretendem convidar; e
- » se for caso disso, o número máximo de candidatos que serão convidados.

Na classificação dos candidatos, a decisão sobre as pontuações tem de ser sempre acompanhada de observações, de modo a poder explicar os resultados no futuro.

Tal como acontece com muitos aspetos da contratação, **os critérios de seleção e a metodologia de seleção dos proponentes têm de ser transparentes e indicados nos documentos do concurso.**

Ao definir os critérios de seleção, é comum as autoridades adjudicantes cometerem os seguintes erros:

- » não verificar se todos os critérios de seleção são pertinentes e proporcionais a um determinado contrato, e reutilizar pura e simplesmente os mesmos critérios em novos procedimentos;
- » adicionar questões sem qualquer reflexão sobre as respostas possíveis;
- » não publicar a metodologia de avaliação e classificação da conformidade com os critérios de seleção.



### Critérios de seleção ilegais e/ou discriminatórios

Os critérios de seleção não podem ser desproporcionados ou injustos, nem limitar desnecessariamente o número de proponentes. Por exemplo, as autoridades adjudicantes têm de indicar um requisito de receita anual razoável por ano e não podem distinguir entre uma referência do setor público e outra do setor privado. Em caso de dúvida, deve procurar-se aconselhamento jurídico.

Os exemplos de obrigações abaixo descritos referem-se a casos em que os operadores económicos foram dissuadidos de apresentar uma proposta devido a critérios de seleção ilegais, o que obrigou as autoridades adjudicantes a proceder a correções financeiras:

1. ter já um escritório ou um representante no país ou região, ou experiência no país ou região;
2. ter receitas anuais de 10 milhões de EUR, mesmo que o valor do contrato seja de apenas 1 milhão de EUR;
3. ter pelo menos cinco referências semelhantes apenas do setor público, e não do setor privado (por exemplo, em contratos de limpeza), exceto em casos devidamente justificados e não discriminatórios;

4. apresentar referências de obras anteriores que sejam significativamente superiores em termos de valor e âmbito às do contrato a concurso, exceto em casos devidamente justificados e não discriminatórios;
5. ter já certificados de qualificações ou profissionais reconhecidos no país da autoridade adjudicante aquando da apresentação das propostas, porquanto seria difícil aos proponentes estrangeiros cumprirem um prazo tão curto;
6. cumprir uma determinada norma profissional sem utilizar a menção «ou equivalente(s)» (por exemplo, as normas estabelecidas pela Federação Internacional dos Engenheiros Consultores (FIDIC), normas mundiais da Federação Internacional dos Trabalhadores dos Serviços Sociais, normas sobre tratamento de águas da NSF, normas da Organização da Aviação Civil Internacional ou da Associação do Transporte Aéreo Internacional, etc.).

### 2.3.3. Critérios de adjudicação

Após a seleção dos proponentes que satisfazem os motivos de exclusão e os critérios de seleção, as autoridades adjudicantes têm de escolher a melhor proposta com base nos critérios de adjudicação. À semelhança dos critérios de seleção, os critérios de adjudicação têm de ser previamente definidos e publicados nos documentos do concurso e não podem obstar a uma concorrência leal.

As autoridades adjudicantes têm de basear a adjudicação do contrato na **proposta economicamente mais vantajosa**. Este critério pode ser aplicado através de três abordagens diferentes, todas elas envolvendo um elemento económico:

- » apenas o preço;
- » apenas o custo, utilizando uma abordagem custoe-ficácia, como o cálculo dos custos do ciclo de vida;
- » melhor relação qualidade/preço.

As autoridades adjudicantes têm total liberdade para escolher um destes três métodos, exceto nos casos do diálogo concorrencial e da parceria para a inovação, em que é obrigatória a aplicação do critério da melhor relação qualidade/preço. O critério do preço pode igualmente assumir a forma de um preço fixo, a partir do qual os operadores económicos concorrerão com base em critérios de qualidade.

A abordagem escolhida para os critérios de adjudicação tem de ser claramente indicada no anúncio de concurso. Além disso, caso seja utilizada a melhor relação qualidade/preço, os critérios de adjudicação e a respetiva ponderação devem ser indicados no anúncio de concurso ou nos documentos do concurso (por exemplo, nas especificações técnicas) através de uma matriz de classificação ou de uma metodologia de avaliação clara<sup>33</sup>.

#### Apenas o preço ou o preço mais baixo

Na abordagem baseada apenas no preço, o preço é o único elemento tido em conta para a escolha da melhor proposta. A proposta com o preço mais baixo ganha o contrato. Neste tipo de escolha, não há análise de custos nem avaliação de aspetos qualitativos.

A utilização do critério baseado apenas no preço pode ser útil nos seguintes casos:

- » Nas obras em que os projetos são fornecidos pela autoridade adjudicante ou com um projeto já existente, é comum aplicar o critério do preço mais baixo.
- » Nos fornecimentos de produtos simples e normalizados imediatamente disponíveis (por exemplo, artigos de papelaria), o preço pode ser o único fator relevante que serve de base à decisão de adjudicação do contrato.

<sup>33</sup> OCDE/SIGMA, Nota n.º 8 sobre contratos públicos, Definir os critérios de adjudicação, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-8-200117.pdf>.

- » Em certos serviços normalizados (por exemplo, serviços de limpeza de edifícios ou serviços de publicação), a autoridade adjudicante pode preferir por menorizar os requisitos exatos das especificações e, posteriormente, selecionar a proposta que preencha os requisitos e ofereça o preço mais baixo.
- » custos de aquisição (por exemplo, aquisição, instalação, formação inicial);
- » custos de funcionamento (por exemplo, energia, consumíveis, manutenção);
- » custos de fim de vida (por exemplo, reciclagem, eliminação);
- » impactos ambientais (por exemplo, emissões poluentes).

Convém salientar que, apesar de a aplicação do critério baseado apenas no preço ser ainda permitido e poder ser útil para aquisições simples, as autoridades adjudicantes podem decidir limitar a utilização deste critério, pelo facto de poder não ajudar a alcançar a melhor relação qualidade/preço.

### **Custo-eficácia, cálculo dos custos do ciclo de vida**

Na abordagem custo-eficácia, a proposta vencedora é a que oferece o custo total mais baixo, tendo em conta todos os custos dos bens, obras ou serviços ao longo de todo o seu ciclo de vida. Os custos do ciclo de vida abrangem todos os custos, pontuais ou recorrentes, suportados pela autoridade adjudicante, incluindo<sup>34</sup>:

As autoridades adjudicantes têm de especificar, nos documentos do concurso, o método a utilizar para calcular os custos do ciclo de vida, e têm de indicar com precisão os dados que serão necessários aos proponentes para o efeito.



### **Ferramentas e recursos para o cálculo dos custos do ciclo de vida**

A Agência Nacional de Compras Públicas da Suécia desenvolveu ferramentas específicas para o cálculo dos custos do ciclo de vida dos seguintes grupos de produtos: iluminação de interiores e exteriores, máquinas de venda automática, eletrodomésticos e aparelhos para uso profissional.

Disponível em: <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/subject-areas/lcc-tools/>

O projeto SMART SPP desenvolveu e testou uma ferramenta em formato Excel para ajudar as autoridades adjudicantes a calcular os custos do ciclo de vida e as emissões de CO<sub>2</sub> e a comparar as propostas.

Disponível em: <http://www.smart-spp.eu/index.php?id=7633>

A Comissão Europeia desenvolveu uma ferramenta de cálculo dos custos do ciclo de vida que visa facilitar a adoção desta abordagem pelos adquirentes públicos. Centra-se em categorias específicas de produtos, tais como equipamento de TI para escritório, iluminação de exteriores e interiores, eletrodomésticos, máquinas de venda automática e equipamento eletromedicinal.

Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>

<sup>34</sup> OCDE/SIGMA, Nota n.º 34 sobre contratos públicos, Cálculo dos custos do ciclo de vida, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-34-200117.pdf>.

### Melhor relação qualidade/preço

A **melhor relação qualidade/preço** visa identificar a proposta economicamente mais vantajosa. Tem de ser avaliada com base nos critérios ligados ao objeto do contrato público em causa, os quais podem incluir aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais.

Considera-se que a melhor relação qualidade/preço é adequada nos seguintes casos:

- » obras projetadas pelo proponente;
- » fornecimentos que impliquem a instalação e/ou manutenção de produtos importantes e especializados, e/ou atividades de formação do utilizador. Neste tipo de contrato, a qualidade é, normalmente, de extrema importância;

- » serviços ligados a atividades intelectuais, tais como os serviços de consultoria, nos quais a qualidade seja essencial. A experiência mostra que, na aquisição deste tipo de serviços, os melhores resultados são obtidos aplicando o critério da melhor relação qualidade/preço.

Em geral, os critérios de adjudicação baseados na relação qualidade/preço são classificados por meio de um sistema que atribui coeficientes de ponderação aos vários critérios. A ponderação relativa de cada um dos critérios utilizados para avaliar as propostas tem de ser expressa em percentagens ou em valores quantificáveis, por exemplo, «preço 30%, qualidade 40%, serviço 30%». Se tal não for possível por razões objetivas, os critérios devem ser enumerados por ordem de importância descendente (ver secção 4.2 Aplicar os critérios de adjudicação).

O quadro abaixo apresenta os critérios e subcritérios de adjudicação habituais e utilizáveis caso a autoridade adjudicante opte pela abordagem da melhor relação qualidade/preço.

### Quadro 10. Exemplos de critérios de adjudicação da abordagem da melhor relação qualidade/preço

Critérios	Subcritérios
<b>Preço</b>	Preço fixo Tarifas (por exemplo, taxas diárias, custos unitários) Custo do ciclo de vida
<b>Qualidade</b>	Valor técnico Características estéticas e funcionais Acessibilidade e conceção para todos os utilizadores Condições sociais, ambientais e de inovação
<b>Organização</b>	Gestão do projeto Análise dos riscos Controlo da qualidade
<b>Pessoal afetado à execução do contrato</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>» Caso a qualidade do pessoal afetado tenha um impacto significativo na forma como o contrato irá ser executado:</li> <li>» Qualificação do pessoal;</li> <li>» Experiência do pessoal.</li> </ul>



Critérios	Subcritérios
<b>Serviço</b>	Condições de entrega, tais como a data de entrega, o processo de entrega e o prazo de entrega ou de conclusão  Manutenção  Serviço pós-venda  Assistência técnica

Os critérios de adjudicação devem ser específicos de cada contrato público. As autoridades adjudicantes devem defini-los ao elaborar os documentos do concurso, não podendo alterá-los posteriormente.



### **Nunca alterar os critérios de adjudicação durante o procedimento de contratação**

Os critérios de adjudicação e as respetivas ponderações são considerados elementos substanciais dos documentos do concurso, pelo que não podem ser alterados depois da publicação do anúncio de concurso.

Tal como acontece com os critérios de seleção, caso os critérios de adjudicação constantes dos documentos do concurso não estejam corretos e tenham de ser modificados, é necessário prorrogar o prazo para a apresentação das propostas (ver secção 2.5.2 Anúncios a publicar).

Além disso, os esclarecimentos prestados aos proponentes não podem resultar na alteração dos critérios publicados ou de outras informações substanciais.

A definição dos critérios de adjudicação de um contrato complexo exige competências técnicas consideráveis, pelo que as autoridades adjudicantes poderão ter de solicitar aconselhamento de peritos, a nível interno ou externo (ver secção 1.2 Envolver as partes interessadas). Os consultores técnicos podem também participar como membros sem direito de voto nas comissões de avaliação (ver capítulo 4 Avaliação das propostas e adjudicação), mas importa que não tenham qualquer conflito de interesses em relação a potenciais proponentes (ver secção 1.2.3 Integridade e conflito de interesses).

Uma vez que os critérios de adjudicação têm de ser específicos de cada procedimento de contratação e estar estreitamente ligados ao objeto do contrato, não se pode nem deve elaborar critérios de adjudicação universais para todos os casos. Contudo, para uma melhor orientação dos profissionais da contratação pública, é possível apontar alguns erros comuns a evitar e enumerar alguns exemplos de práticas aconselháveis e desaconselháveis na elaboração dos critérios de adjudicação.



Seguem-se exemplos de más práticas ou erros que deram origem a sanções pecuniárias por não cumprirem as regras em matéria de contratos públicos e terem dissuadido a apresentação de propostas por parte dos operadores económicos:

1. critérios de adjudicação sem ligação clara ao objeto do contrato.
2. critérios de adjudicação demasiado vagos, por exemplo, a qualidade é avaliada com base na durabilidade e solidez do produto, mas não existe uma definição clara de durabilidade ou solidez nos documentos do concurso.
3. requisitos mínimos utilizados para adjudicar o contrato (por exemplo, prazo de garantia de cinco anos, cor azul, prazo de entrega de sete dias), quando deviam ser utilizados como critérios de seleção (ou seja, resposta sim/não).
4. erros matemáticos na soma das pontuações e na classificação das propostas.
5. confusão entre critérios de seleção e critérios de adjudicação, ou seja, os critérios de seleção são aplicados como critérios de adjudicação ou os critérios já utilizados na fase de seleção voltam a ser utilizados na fase de adjudicação. Por exemplo, a experiência adquirida com um contrato semelhante não deve ser utilizada como critério de adjudicação, pois respeita à capacidade do proponente para executar o contrato. Esta deve ser avaliada na fase de seleção, não na fase de adjudicação. No entanto, a experiência do pessoal afetado ao contrato, caso a qualidade do pessoal possa ter um impacto significativo na execução do contrato, pode ser utilizada como critério de adjudicação.
6. utilização da média de preços, na qual são atribuídos mais pontos às propostas próximas da média de todas as propostas do que às distantes dessa média. Embora o preço da proposta seja um critério objetivo para aplicar na fase de adjudicação, a utilização desta metodologia resulta num tratamento desigual dos proponentes, nomeadamente em relação a propostas baixas válidas.
7. utilização das sanções contratuais como critério de adjudicação, ou seja, quanto maior for a sanção contratual que o proponente esteja disposto a pagar por atrasos na entrega do contrato, mais pontos são concedidos. Caso sejam previstas, tais sanções devem constar apenas das condições do contrato.
8. utilização da duração do contrato como critério de adjudicação. A duração do contrato deve ser estabelecida nos documentos do concurso e igual para todos os potenciais proponentes.
9. utilização de «extras ao contrato» como critério de adjudicação, por exemplo, atribuindo pontos adicionais aos proponentes que ofereçam elementos gratuitos para além dos solicitados.
10. utilização do nível da «subcontratação» a fim de limitá-la, por exemplo, atribuindo uma maior pontuação aos proponentes que não tencionem utilizar a subcontratação do que àqueles que a proponham.

O quadro seguinte apresenta alguns exemplos de boas práticas na elaboração de critérios.



### Exemplos de práticas aconselháveis e desaconselháveis na definição dos critérios de adjudicação

Os exemplos seguintes de critérios de adjudicação destacam certos pormenores importantes a ter em conta na definição dos critérios de adjudicação.

Esses pormenores podem fazer a diferença entre um critério útil e um critério ineficaz.

Práticas desaconselháveis	Práticas aconselháveis
<p>Horário de funcionamento mínimo do proponente das 8h00 às 16h00. Um horário de funcionamento alargado será avaliado de forma positiva.</p> <p>→ a autoridade adjudicante não define o «horário de funcionamento alargado».</p>	<p>Horário de funcionamento mínimo das 8h00 às 16h00. Um horário de funcionamento alargado de até 24 horas por dia, sete dias por semana será avaliado e ponderado de forma positiva.</p> <p>→ Os proponentes competem com horários de funcionamento entre 8h00-16h00 e 24 horas por dia, sete dias por semana.</p>
<p>Dias de demora da entrega a partir da data de encomenda. Um tempo de entrega curto será avaliado positivamente.</p> <p>→ a autoridade adjudicante não define o «tempo de entrega curto», por exemplo, o tempo máximo em dias e os dias indicados da proposta que terão uma ponderação positiva.</p>	<p>Tempo máximo de entrega a partir da data de encomenda de 12 dias. Uma proposta de 4 dias terá uma avaliação e ponderação positivas.</p> <p>→ Os proponentes competem entre 12 e 4 dias. Não serão atribuídos pontos adicionais a um tempo de entrega inferior a 4 dias.</p> <p>O modelo de pontuação pode ser indicado e publicado como se segue:</p> <p>≤4 dias: 5 pontos            5-6 dias: 4 pontos            7-8 dias: 3 pontos            9-10 dias: 2 pontos            11 dias: 1 ponto            &gt;12 dias 0 pontos</p>
<p>Custos suplementares de encomendas urgentes.</p> <p>→ a autoridade adjudicante deve indicar um número previsto de «encomendas urgentes» por ano para que os proponentes possam calcular os custos associados.</p>	<p>Custos suplementares de encomendas urgentes. O número previsto de «encomendas urgentes» por ano é de 500.</p> <p>→ Os proponentes podem calcular um custo total por ano para as encomendas urgentes que seja realista e claro.</p>
<p>Garantia mínima do produto de dois anos a contar da data de produção.</p> <p>→ a autoridade adjudicante não define um período de garantia preferencial.</p>	<p>Garantia mínima do produto de dois anos a contar da data de produção. Uma garantia de cinco anos será avaliada e ponderada de forma positiva.</p> <p>→ Os proponentes competem com um período de garantia de entre dois e cinco anos. Não serão atribuídos pontos adicionais a um período de garantia superior a cinco anos.</p>

### Fórmula de classificação das propostas

Após a avaliação e pontuação dos critérios de adjudicação, deve ser utilizada uma fórmula específica para classificar as propostas e determinar a proposta que deve ganhar o concurso. Tal não se aplica se for utilizado o critério baseado apenas no preço, método em que a classificação das propostas é facilmente determinada comparando as propostas financeiras.

Para calcular a proposta que oferece a melhor relação qualidade/preço, as autoridades adjudicantes devem ter em conta a pontuação da qualidade e o preço, expressos sob a forma de índices. O método aplicado tem de ser indicado nos documentos do concurso e permanecer inalterado durante todo o procedimento.

Não existe uma forma obrigatória de definir a melhor relação qualidade/preço, utilizando-se geralmente duas fórmulas :

a) um método básico sem uma ponderação específica da relação qualidade/preço;

$$\text{Score for tender X} = \frac{\text{cheapest price}}{\text{price of tender X}} \times \text{total quality score (out of 100) for tender X}$$

b) um método que aplica uma ponderação entre qualidade e preço expressa em termos percentuais (por exemplo, 60%/40%):

$$\text{Score for tender X} = \frac{\text{cheapest price}}{\text{price of tender X}} \times 100 \times \text{price weighting (in \%)} + \text{total quality score}$$

(out of 100) for tender X x quality criteria weighting (in %)

A ponderação determina o montante adicional que a autoridade adjudicante está disposta a gastar para adjudicar o contrato a um operador económico cuja proposta apresente um valor técnico mais elevado.

O exemplo abaixo mostra as diferenças do cálculo dos resultados e da classificação de três propostas válidas (A, B e C) utilizando os dois métodos acima descritos.

Ambas as fórmulas dão uma classificação final de 100 pontos. O contrato é adjudicado à proposta com a classificação mais elevada.

A fórmula de ponderação b) atribui claramente mais importância à qualidade do que a fórmula a).

### Quadro 11. Exemplo de cálculos para classificação de propostas

Pro-posta	Preço	Pontuação da qualidade	a) Sem fórmula de ponderação		b) Com fórmula de ponderação 40% para o preço, 60% para a qualidade	
			Cálculo	Classificação	Cálculo	Classificação
A	100	62	$\frac{100}{100} \times 62 = 62$ points	<b>1st</b>	$\frac{100}{100} \times 100 \times 0.4 + 62 \times 0.6 = 77.20$ points	2nd
B	140	84	$\frac{100}{140} \times 84 = 60$ points	2nd	$\frac{100}{140} \times 100 \times 0.4 + 84 \times 0.6 = 78.97$ points	<b>1st</b>
C	180	90	$\frac{100}{180} \times 90 = 50$ points	3rd	$\frac{100}{180} \times 100 \times 0.4 + 90 \times 0.6 = 76.22$ points	3rd

## 2.4. Definir os prazos

Nesta fase do processo, a autoridade adjudicante tem de fixar o período de tempo entre a publicação do procedimento de contratação e o prazo-limite para a apresentação das propostas ou dos pedidos de participação por parte dos operadores económicos.

As autoridades adjudicantes podem optar por dar mais ou menos tempo aos operadores económicos para estes elaborarem as suas propostas, tendo em conta a dimensão e a complexidade do contrato.

Na prática, as autoridades adjudicantes confrontam-se habitualmente com limitações de tempo significativas e prazos apertados a nível interno. Por conseguinte, tendem a aplicar os prazos mínimos permitidos pela legislação. Além disso, em casos excecionais, as autoridades adjudicantes podem recorrer a procedimentos acelerados para dar mais celeridade ao processo de contratação.

### 2.4.1. Prazos mínimos

Tal como explicado anteriormente (ver secção 1.5 Escolher o procedimento), a escolha do procedimento deve ser feita e justificada na fase de planeamento. Para cada tipo de procedimento, as autoridades adjudicantes têm de respeitar os prazos mínimos estabelecidos na Diretiva 2014/24/UE.

O quadro seguinte resume os prazos mínimos obrigatórios a observar para os procedimentos acima dos limiares da UE.

Convém referir que a publicação de um anúncio de pré-informação (API), aliada à possibilidade de os operadores económicos apresentarem as suas propostas por via eletrónica, reduz consideravelmente os prazos mínimos.

### Quadro 12. Prazos mínimos acima dos limiares da UE

Procedimento	Receção dos pedidos de participação		Receção das propostas	
	Apresentação normal	Apresentação eletrónica	Apresentação normal	Apresentação eletrónica
<b>Concurso aberto</b>	–	–	35 dias <u>sem</u> API 15 dias <u>com</u> API	30 dias <u>sem</u> API 15 dias <u>com</u> API
<b>Concurso limitado</b>	30 dias	30 dias	30 dias <u>sem</u> API 10 dias <u>com</u> API	25 dias <u>sem</u> API 10 dias <u>com</u> API
<b>Procedimento concorrencial com negociação</b>	30 dias	30 dias	30 dias <u>sem</u> API 10 dias <u>com</u> API	25 dias <u>sem</u> API 10 dias <u>com</u> API
<b>Diálogo concorrencial</b>	30 dias	30 dias	Sem prazo mínimo	Sem prazo mínimo
<b>Parceria para a inovação</b>	30 dias	30 dias	Sem prazo mínimo	Sem prazo mínimo
<b>Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso</b>	–	–	Sem prazo mínimo	Sem prazo mínimo
<b>Concurso para trabalhos de conceção</b>	–	–	Sem prazo mínimo	Sem prazo mínimo

Fonte: Diretiva 2014/24/UE, artigos 27.º a 31.º, em número de dias a contar da data de envio do anúncio de concurso para publicação no JOUE.

Seguem-se explicações suplementares relativas aos procedimentos de contratação mais frequentes, o concurso aberto e o concurso limitado.

### Concurso aberto

A Diretiva 2014/24/UE prevê um **prazo mínimo de 35 dias** a contar da data de publicação do anúncio de concurso (AC) no JOUE até à receção das propostas.

Este prazo pode ser reduzido em cinco dias se o anúncio de concurso for transmitido por via eletrónica e a autoridade adjudicante der acesso eletrónico total aos documentos do concurso.

O prazo pode ser reduzido para 15 dias a contar da data de publicação do AC se for publicado um anúncio de pré-informação (API) entre 35 dias e 12 meses antes da data da publicação do AC. O API tem de incluir todas as informações exigidas para o anúncio de concurso na Diretiva 2014/24/UE (anexo V, parte B, secção I), na medida em que tais informações estejam disponíveis no momento da publicação do API.

Todas as respostas a perguntas dos proponentes têm de ser dadas a título anónimo e enviadas para todas as partes interessadas, o mais tardar seis dias antes do termo do prazo para a apresentação de propostas.

Os esclarecimentos prestados aos proponentes não devem resultar na alteração de aspetos importantes das especificações iniciais (incluindo os critérios de seleção e de adjudicação iniciais). A fim de garantir a total transparência, todos os esclarecimentos devem ser publicados antes do termo do prazo para a apresentação de propostas, no sítio Web da autoridade adjudicante, para que possam ficar disponíveis para todos os potenciais proponentes.

Um anúncio de adjudicação de contrato tem de ser publicado no prazo de 30 dias a contar da data de celebração do contrato (assinado por todas as partes).

### Concurso limitado

A Diretiva 2014/24/UE estipula um **prazo mínimo de 30 dias** a contar da data de publicação do anúncio de concurso (AC) no JOUE até à receção do pedido de participação.

Se a AA quiser limitar o número de proponentes no âmbito deste procedimento, o limite mínimo é cinco. No entanto, a AA não é obrigada a especificar um limite se o não quiser aplicar.

Com base nos pedidos de participação, a autoridade adjudicante seleciona um mínimo de cinco candidatos, que serão convidados a apresentar uma proposta.

Os candidatos selecionados terão de receber um convite por escrito à apresentação de propostas, prevendo-se um prazo mínimo de 30 dias a contar da data de envio dos convites até à receção das propostas. Este prazo pode ser reduzido em cinco dias se a autoridade adjudicante aceitar a apresentação de propostas por via eletrónica.

Se tiver sido publicado eletronicamente um anúncio de pré-informação (API) entre 35 dias e 12 meses antes da data da publicação do AC, o prazo para apresentação de propostas pode ser reduzido para 10 dias. Tal como no concurso aberto, o API tem de incluir todas as informações exigidas para o anúncio de concurso na Diretiva 2014/24/UE (anexo V, parte B, secção I), na medida em que tais informações estejam disponíveis no momento da publicação do API.

Todas as respostas a perguntas dos proponentes têm de ser dadas a título anónimo e enviadas para todas as partes interessadas, o mais tardar seis dias antes do termo do prazo para a apresentação de propostas.

Um anúncio de adjudicação de contrato tem de ser publicado no prazo de 30 dias a contar da data de celebração do contrato (assinado por todas as partes).



### O incumprimento dos prazos mínimos leva a correções financeiras

Antes de publicarem o anúncio, as autoridades adjudicantes têm de considerar os prazos estabelecidos nos artigos 27.º a 31.º da Diretiva 2014/24/UE e definir calendários realistas na fase de planeamento (ver quadro 12. Prazos mínimos acima dos limiares da UE).

Se os prazos para a receção das propostas (ou dos pedidos de participação) forem mais curtos do que os previstos na Diretiva 2014/24/UE, a autoridade adjudicante não estará a conceder aos operadores económicos tempo suficiente para a sua participação.

Caso os prazos sejam reduzidos na sequência da publicação de um anúncio de pré-informação (API), as autoridades adjudicantes têm de assegurar que o API inclua todas as informações necessárias para o anúncio de concurso.

#### 2.4.2. Prorrogação dos prazos inicialmente estabelecidos

Os prazos podem ser prorrogados para que os operadores económicos tomem conhecimento de todas as informações pertinentes sobre os documentos do concurso nas seguintes situações:

- » foram introduzidas alterações significativas nos documentos do concurso;
- » foram dadas respostas a pedidos de esclarecimento de potenciais proponentes menos de seis dias antes do termo do prazo fixado para a receção de

propostas ou menos de quatro dias no âmbito de um procedimento acelerado (ver secção 2.4.3 Redução dos prazos: o procedimento acelerado);

- » os operadores económicos necessitam de ter acesso a informações na hora para poderem preparar as suas propostas, por exemplo, informações cujo acesso só seja possível com visitas no local, dados que não existam em formato eletrónico ou documentos bastante extensos.



### Não publicação no JOUE da prorrogação de prazos para a receção de propostas ou de pedidos de participação

Os pormenores sobre a prorrogação dos prazos de receção de propostas (ou de pedidos de participação) **têm de ser publicados** em conformidade com as regras aplicáveis.

Relativamente aos contratos que careçam da publicação de um anúncio de concurso no JOUE nos termos dos artigos 18.º, 47.º e 27.º a 31.º da Diretiva 2014/24/UE, todas as prorrogações de prazos têm de ser publicadas no JOUE.

### 2.4.3. Redução dos prazos: o procedimento acelerado

O procedimento acelerado previsto na Diretiva 2014/24/UE permite que as autoridades adjudicantes acelerem um procedimento de contratação pública especialmente urgente caso os prazos normais sejam impraticáveis. Embora não corresponda a um procedimento de contratação distinto (ver secção 1.5 Escolher o procedimento), esta prática é designada por «procedimento acelerado».

Os prazos podem ser reduzidos nas seguintes condições:

- » a urgência do procedimento torna os prazos normais irrealistas;

- » a utilização do procedimento acelerado tem de ser devidamente justificada, com uma explicação clara e objetiva, no anúncio de concurso;
- » estas disposições relativas ao procedimento acelerado aplicam-se apenas a três tipos de procedimento: concurso aberto, concurso limitado e procedimento concorrencial com negociação.

O quadro seguinte resume a redução dos prazos possível no âmbito do procedimento acelerado.

#### Quadro 13. Prazos acelerados

Procedimento	Prazo normal para a receção de pedidos de participação	Prazo acelerado	Prazo normal para a receção de propostas	Prazo acelerado
Concurso aberto	–	–	35 dias	15 dias
Concurso limitado	30 dias	15 dias	30 dias	10 dias

Fonte: Diretiva 2014/24/UE, artigos 27.º e 28.º, em número de dias a contar da data de envio do anúncio de concurso para publicação no JOUE.

Não raro, o procedimento acelerado é utilizado indevidamente. As autoridades adjudicantes têm de

poder justificar a sua utilização com factos claros e objetivos.



#### O «procedimento acelerado» não é um procedimento em si mesmo

A possibilidade concedida pela Diretiva 2014/24/UE de «acelerar» um concurso aberto ou um concurso limitado não constitui outro tipo de procedimento.

Este processo não deve ser confundido com o procedimento por negociação sem publicação, em casos de urgência extrema justificados por acontecimentos imprevisíveis, que não exige a publicação de um anúncio de concurso (ver secção 1.5.7 Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso).



## 2.5. Publicitar o contrato

A publicidade do contrato consiste em tornar público o procedimento de contratação, de modo a que todos os operadores económicos interessados tenham a possibilidade de nele participar e apresentar uma proposta (ou um pedido de participação).

A publicação é um dos elementos mais importantes da contratação pública, garantindo a transparência, a igualdade de tratamento e a concorrência entre os operadores económicos no mercado único.

A publicidade contribui para aumentar a transparência e combater a corrupção, pois garante que os operadores económicos e a sociedade civil, incluindo os meios de comunicação social, assim como o público em geral, têm conhecimento das oportunidades de contratos públicos disponíveis e dos contratos anteriormente adjudicados. De igual modo, permite que as autoridades adjudicantes informem o maior número possível de potenciais operadores económicos sobre as oportunidades de negócio no setor público e, por conseguinte, que haja concorrência entre estes operadores, o que conduz à obtenção da melhor relação qualidade/preço por parte das autoridades adjudicantes<sup>35</sup>.

### 2.5.1. Acima dos limiares, a publicitação no JOUE é obrigatória

Se o valor de um contrato for superior aos limiares da UE (ver secção Novas definições, novos limiares e uma nova categoria de autoridade adjudicante), será necessário respeitar o disposto na Diretiva 2014/24/UE e, conseqüentemente, o contrato terá de ser publicado no suplemento do Jornal Oficial da União Europeia (JOUE). Os anúncios são publicados gratuitamente pelo Serviço das Publicações da União Europeia.

Os contratos públicos cuja publicitação no JOUE seja obrigatória podem igualmente ser publicados noutros diários oficiais ou jornais internacionais, nacionais ou locais. As autoridades adjudicantes têm de atentar no facto de esta publicidade suplementar não poder anteceder a publicação do anúncio de concurso no JOUE, nem conter qualquer informação que não conste do anúncio de concurso publicado no JOUE.

Além disso, os contratos cujo valor seja inferior aos limiares da UE mas com um potencial interesse transfronteiriço devem também ser publicitados no JOUE. Regra geral, a publicação no JOUE está aberta a qualquer tipo de contrato abaixo dos limiares da UE, mesmo que não tenha um interesse transfronteiriço específico.



#### **Em caso de dúvida, publicitar o contrato no Jornal Oficial da UE (JOUE)**

A falta de publicidade adequada representa um dos erros mais graves.

Sempre que os contratos abaixo dos limiares da UE tenham um potencial interesse transfronteiriço, a forma mais segura de evitar riscos de irregularidades e eventuais correções financeiras consiste em publicitar o contrato no JOUE e num sítio Web de contratação pública nacional, ou num sítio Web de contratação pública do conhecimento geral.

Em caso de dúvida, por exemplo, sobre os limiares ou o potencial de interesse transfronteiriço de um contrato, recomenda-se a publicidade no JOUE como forma de garantir a concorrência ao nível da UE.

Muitos Estados-Membros já têm as respetivas plataformas de contratação pública ligadas ao suplemento eletrónico do Jornal Oficial (o TED), podendo a publicação no JOUE ser feita em paralelo com a publicitação a nível nacional. No entanto, a fim de evitar erros, as autoridades adjudicantes devem sempre efetuar uma dupla verificação na plataforma do TED para se certificarem da correta publicação do anúncio.

<sup>35</sup> OCDE/SIGMA, Nota n.º 6 sobre contratos públicos, Publicidade, setembro de 2016.

Disponível em: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-6-200117.pdf>.

## 2.5.2. Anúncios a publicitar

Um dos princípios fundamentais da legislação da UE em matéria de contratos públicos é o de que todos os contratos acima dos limiares da UE devem ser anunciados no JOUE de acordo com um formato normalizado ao nível da UE, de modo a que os operadores económicos de todos os Estados-Membros tenham a possibilidade de concorrer a contratos cujos requisitos considerem estar em condições de preencher.

As autoridades adjudicantes podem elaborar os anúncios através da sua habitual plataforma de contratação pública eletrónica, caso esta possa gerar anúncios compatíveis com os formulários-tipo da UE, ou da [eNotices](#), a aplicação em linha para elaborar e publicar anúncios de contratos públicos<sup>36</sup>.

Todos os anúncios enviados ao JOUE têm de utilizar um vocabulário normalizado. O **Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV, do inglês Common Procurement Vocabulary)** é um sistema de classificação de oito dígitos (com um nono para verificação) que visa normalizar as referências utilizadas pelas autoridades adjudicantes para descrever os objetos dos contratos públicos. Os códigos CPV estão acessíveis em linha, no sítio Web do SIMAP<sup>37</sup>.

Os profissionais da contratação pública podem também consultar as orientações específicas elaboradas pela Comissão Europeia para o preenchimento dos formulários-tipo a utilizar nos contratos acima dos limiares da UE<sup>38</sup>.

Os documentos essenciais a publicitar no JOUE para os contratos acima dos limiares da UE são os três anúncios abaixo descritos.

### Quadro 14. Principais anúncios a publicar para os contratos acima dos limiares da UE

Acrónimo do anúncio	Formulários-tipo <sup>39</sup>	Objetivo	Obrigatório?	Prazo
<b>API</b>	<a href="#">Anúncio de pré-informação</a>	Alerta o mercado para contratos futuros	Não	Entre 35 dias e 12 meses antes da publicação do AC ou do convite aos candidatos
<b>AC</b>	<a href="#">Anúncio de concurso</a>	Lança um procedimento de contratação	Sim	–
<b>AAC</b>	<a href="#">Anúncio de adjudicação de contrato</a>	Informa o mercado do resultado de um procedimento de contratação	Sim	No prazo de 30 dias a contar da data de celebração do contrato

<sup>36</sup> Comissão Europeia, SIMAP, eNotices. Disponível em: <http://simap.europa.eu/enotices/>.

<sup>37</sup> Comissão Europeia, SIMAP, Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV). Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>.

<sup>38</sup> Comissão Europeia, DG GROW, Orientações sobre os formulários-tipo dos contratos públicos, versão 1.05, 2015-09-19. Disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14683/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>.

<sup>39</sup> Comissão Europeia, SIMAP, Standard forms for public procurement. Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu/en/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>.

## Anúncio de pré-informação (API)

A publicação do API não é obrigatória.

Porém, a publicação de um API no início do ano permite aproveitar os prazos reduzidos para a apresentação de propostas (ver secção 2.4 Definir os prazos).

O API foi introduzido para que as autoridades adjudicantes pudessem informar o mercado de todos os seus contratos futuros, por exemplo, nos seis meses seguintes ou no ano seguinte. O API pode igualmente servir para anunciar consultas preliminares ao mercado futuras, embora estas possam também ser lançadas sem a publicação do API. Esta possibilidade acompanha a previsão periódica (na maioria dos casos, anual) dos procedimentos de contratação que as autoridades adjudicantes deverão elaborar para promover a elevada qualidade dos contratos públicos em geral<sup>40</sup>.

Mais recentemente, as autoridades adjudicantes têm utilizado o API associando-o especificamente a um contrato. O API tem de ser publicado entre 35 dias e 12 meses antes da publicação do contrato em causa através do anúncio de concurso.

## Anúncio de concurso (AC)

Se o contrato exceder o limiar da UE (e, por conseguinte, se inserir no âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE), é obrigatório publicar o AC.

O AC fornece informações sobre a autoridade adjudicante, o objeto do contrato (incluindo os códigos CPV), o valor do contrato, as condições de participação (informações jurídicas, económicas, financeiras e técnicas), o tipo de contrato, o procedimento utilizado, o prazo e as instruções para a apresentação de propostas, e os órgãos competentes em matéria de recurso.

Uma vez publicado o anúncio, não pode haver alterações substanciais dos conteúdos principais dos documentos do concurso (nomeadamente, os requisitos técnicos, o volume, o calendário, os critérios de seleção e adjudicação e as condições contratuais) sem uma prorrogação dos prazos (ver secção 2.4.2 Prorrogação dos prazos inicialmente estabelecidos).

Caso ocorram pequenas alterações dos documentos do concurso antes do termo do prazo para a apresentação de propostas, as autoridades adjudicantes têm de publicar as alterações no JOUE, recomendando-se sempre a prorrogação do prazo para a apresentação de propostas.



### **A não publicação do anúncio de concurso pode levar a correções financeiras graves**

Exceto em casos muito específicos, a não publicação do anúncio de concurso de um contrato com um valor superior aos limiares da UE será considerada uma violação das regras da UE em matéria de contratos públicos e pode conduzir a uma correção financeira de 25 % a 100 % das despesas associadas<sup>41</sup>.

Os requisitos de publicidade da Diretiva 2014/24/UE são cumpridos com a publicação do anúncio de concurso e o fornecimento de todas as informações exigidas pelo formulário-tipo de forma clara e precisa.

<sup>40</sup> Comissão Europeia, DG REGIO, Situação das capacidades, sistemas e práticas de carácter administrativo ao nível da UE para garantir a conformidade e a qualidade dos contratos públicos que envolvam Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), janeiro de 2016.

Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/).

<sup>41</sup> Comissão Europeia, Decisão da Comissão, de 19.12.2013, relativa à definição e à aprovação das orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos, COCOF(2013)9527 final.

Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof\\_13\\_9527\\_annexe\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_pt.pdf).

### **Anúncio de adjudicação de contrato (AAC)**

O AAC enuncia a decisão resultante do procedimento de contratação (ver secção 4.6 Adjudicar o contrato). Além das informações sobre a adjudicação, incluindo o adjudicatário e o valor definitivo do contrato, a maior parte dos conteúdos relacionados com o procedimento de contratação podem ser automaticamente preenchidos com as informações do anúncio de concurso. No entanto, a autoridade adjudicante tem de tomar a decisão deliberada de publicar o AAC no prazo exigido.

Se um contrato não for adjudicado, recomenda-se (mas não é obrigatório) que a autoridade adjudicante publique um AAC explicando a razão da não adjudicação do contrato. Na maior parte dos casos, a não adjudicação deve-se ao facto de não terem sido apresentadas propostas ou pedidos de participação, ou de todos eles terem sido rejeitados. É necessário indicar outros motivos que tenham levado à anulação do procedimento<sup>42</sup>.

Caso o contrato seja adjudicado, o AAC fornece informações sobre as propostas recebidas (número de propostas e principais características dos proponentes), o nome e os dados do proponente vencedor (isto é, do adjudicatário) e o valor total definitivo do contrato.

### **Novos anúncios**

As autoridades adjudicantes têm sempre de informar o mercado (isto é, os potenciais proponentes) de eventuais alterações nos documentos do concurso e nos anúncios (por exemplo, a data de receção das propostas) através da publicação de um novo anúncio e, adicionalmente, informando todos os operadores que manifestaram interesse no contrato.

É possível enviar uma retificação das informações publicadas utilizando o formulário [F14 Retificação - Anúncio de alterações ou outras informações](#), criado pelo Serviço das Publicações da UE. São publicadas mais instruções sobre como utilizar uma retificação no sítio Web do SIMAP<sup>43</sup>.

### **2.5.3. Acesso aos documentos do concurso**

As autoridades adjudicantes têm de conceder acesso ilimitado, direto e total aos documentos do concurso, a título gratuito, a partir da data de publicação do anúncio de concurso (AC). Para o efeito, o anúncio de concurso tem de indicar às partes interessadas o sítio Web em que os documentos de concurso se encontram disponíveis.

Se não for possível conceder este acesso livre, direto e total aos documentos do concurso, as autoridades adjudicantes têm de indicar, no anúncio de concurso ou no convite à confirmação de interesse, que os documentos em causa serão fornecidos por outros meios. Os potenciais proponentes ou candidatos podem depois aceder aos documentos do concurso e apresentar as suas propostas através de uma plataforma eletrónica ou de correio eletrónico.

De igual modo, as autoridades adjudicantes têm de fornecer informações adicionais relativas ao anúncio de concurso e aos documentos do concurso a todos os proponentes interessados. Assim, as autoridades adjudicantes têm de manter um registo de todos os operadores económicos que descarregaram os documentos do concurso, manifestaram o seu interesse ou solicitaram esclarecimentos sobre o procedimento de adjudicação.

<sup>42</sup> OECD/SIGMA, Public Procurement Training Manual, Update 2015. Module E, Conducting the procurement process, 2.11.1 Advertising the award of the contract.

Disponível em: <http://www.sigmapweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>.

<sup>43</sup> Comissão Europeia, SIMAP, F14 Corrigendum — Notice for changes or additional information.

Disponível em: [http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/99173/EN\\_F14.pdf](http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/99173/EN_F14.pdf).

Comissão Europeia, SIMAP, Instructions for the use of the standard form 14 'Corrigendum'. Disponível em: [http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/166101/Instructions+for+the+use+of+F14\\_EN.pdf/909e4b38-1871-49a1-a206-7a5976a2d262](http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/166101/Instructions+for+the+use+of+F14_EN.pdf/909e4b38-1871-49a1-a206-7a5976a2d262).



## 3. Apresentação das propostas e seleção dos proponentes

*A fase de apresentação e seleção destina-se a assegurar a receção e seleção de propostas conformes com as regras e critérios estabelecidos nos documentos do concurso (ver secção 2.1 Elaborar os documentos do concurso).*



### Assegurar a transparência antes da apresentação das propostas

Antes da apresentação das propostas, os potenciais proponentes podem ser autorizados a contactar a autoridade adjudicante para solicitar esclarecimentos, desde que tal esteja previsto nos documentos do concurso, que os canais de comunicação estejam à disposição de todos os potenciais proponentes e que sejam definidos prazos e datas-limite claros para o efeito.

Em tais casos, recomenda-se que as comunicações sejam feitas exclusivamente por escrito, e todas as informações suplementares fornecidas pela autoridade adjudicante têm de ser tornadas públicas para todos os potenciais proponentes, e não apenas para o proponente que solicitar esclarecimentos.

As comunicações com os proponentes após o prazo para a apresentação de propostas limitam-se à clarificação da proposta, mas apenas nos concursos abertos e limitados. Qualquer diálogo relativo à substância de uma proposta é inaceitável e será interpretado como negociação.

### 3.1. Assegurar a apresentação das propostas de acordo com as instruções

As autoridades adjudicantes devem fornecer instruções técnicas e administrativas claras nos documentos do concurso para apoiar os operadores económicos na elaboração e apresentação das suas propostas ou pedidos de participação.

Recomenda-se também a inclusão de uma **lista de verificação da conformidade formal** para ajudar os proponentes a preparar a documentação necessária e facilitar a verificação dos documentos por parte da autoridade adjudicante (ver secção 2.1 Elaborar os documentos do concurso).

Se for exigida uma cópia em papel da proposta, é fundamental explicar pormenorizadamente as instruções de entrega, ou seja, para onde deve ser enviada a proposta (nome, morada, número da sala ou escritório), o número de exemplares exigido e eventuais instruções de acondicionamento. As autoridades adjudicantes podem igualmente especificar que as propostas têm de ser apresentadas num envelope sem qualquer identificação da empresa, por exemplo, o seu carimbo ou logótipo. No contexto da contratação pública eletrónica, nomeadamente em caso de apresentação por via eletrónica, os sítios Web e plataformas de contratação pública eletrónica correspondentes têm de estar disponíveis para todos os potenciais proponentes.

O prazo para a receção das propostas ou pedidos de participação tem de constar do anúncio de concurso. Cabe ao proponente assegurar a apresentação dentro do prazo.



### Indicar a data e hora da entrega de forma clara

A fim de evitar que um potencial proponente seja pura e simplesmente excluído do processo, é de extrema importância indicar de forma clara um prazo no anúncio de concurso e nos documentos do concurso.

Para evitar qualquer mal-entendido, as autoridades adjudicantes devem indicar:

- » A data completa (dia, mês, ano); e
- » A hora exata (horas e minutos).

Se for exigida aos proponentes uma cópia em papel e esta puder ser enviada por correio, deve-se especificar se a data do selo postal é considerada válida ou se a cópia em papel tem de ser entregue no local indicado pela autoridade adjudicante antes do termo do prazo.

Caso se decida prorrogar o prazo para a apresentação de propostas (ver secção 2.4.2 Prorrogação dos prazos inicialmente estabelecidos), todos os proponentes devem ser imediatamente informados por escrito e deve ser enviado um anúncio para o JOUE ou para outra plataforma de contratação pública eletrónica utilizada. Pretende-se assim que todos os potenciais proponentes tomem conhecimento do novo prazo, para o caso de estarem interessados em apresentar uma proposta na sequência da prorrogação do mesmo. Tal abrange os proponentes que já tenham apresentado as suas propostas, que podem assim apresentar uma proposta de substituição dentro do novo prazo.

## 3.2. Confirmar a receção e abrir as propostas

Sejam as propostas apresentadas em papel ou por via eletrónica, aconselha-se as autoridades adjudicantes a elaborar uma **lista das propostas recebidas**, com o nome de todos os proponentes e a data e hora de receção.

Além disso, se as propostas forem apresentadas através do serviço de correio normal ou expresso, em mão ou por via eletrónica, os proponentes devem receber uma confirmação oficial por escrito da receção, com a data e hora da entrega registada.

No caso da apresentação de propostas por via eletrónica, os portais de contratação pública eletrónica devem disponibilizar uma estrutura de apresentação fiável e gerar automaticamente uma confirmação de receção para os proponentes.

A confidencialidade e a segurança das propostas apresentadas devem ser preservadas.

Seguidamente, incumbirá à autoridade adjudicante verificar todas as propostas para assegurar a sua conformidade formal com as instruções dadas aos proponentes (por exemplo, número de exemplares, acondicionamento, estrutura da proposta). Caso não estejam conformes, e não haja possibilidade de pedir esclarecimentos (quer porque a não conformidade ultrapasse o que é permitido pelas regras relativas aos esclarecimentos, quer porque estes não sejam simplesmente permitidos pelo direito nacional), as propostas devem ser imediatamente rejeitadas e deve-se explicar aos proponentes o(s) motivo(s) da rejeição. Tanto a rejeição como o(s) seu(s) motivo(s) têm de ser registados.

Considera-se boa prática que as autoridades adjudicantes organizem uma **cerimónia de abertura** formal das propostas conformes com os requisitos formais. Devem estar presentes pelo menos duas pessoas da comissão de avaliação para registar os pormenores da proposta (ver secção 4.1 Constituir a comissão de avaliação). O local, a hora e a data da cerimónia de abertura podem constar do anúncio do concurso, de modo a que todos os proponentes ou outras partes interessadas possam estar presentes.

Convém ressaltar que esta prática varia nos diferentes países europeus e que, em caso de dúvida quanto à organização do evento, as autoridades adjudicantes devem consultar as respetivas autoridades nacionais em matéria de contratação pública.

### 3.3. Avaliar e selecionar as propostas

A seleção das propostas consiste em avaliá-las com base nos motivos de exclusão e nos critérios de seleção enunciados nos documentos do concurso (ver secção 2.3 Definir os critérios). A avaliação das propostas será efetuada após esta fase, com base nos critérios de adjudicação (ver secção 4 Avaliação das propostas e adjudicação).

A avaliação com base nos motivos de exclusão e critérios de seleção pode ser efetuada através de uma matriz que reúne os critérios constantes dos documentos do concurso e as diferentes propostas (ver quadro 15. Matriz de avaliação dos motivos de exclusão e dos critérios de seleção). Os motivos de exclusão e os critérios de seleção não podem ser alterados durante a avaliação.

Mesmo que os motivos de exclusão e os critérios de seleção sejam transparentes e objetivos, recomenda-se que a avaliação seja efetuada por pelo menos duas pessoas da autoridade adjudicante e/ou da comissão de avaliação (ver secção 4.1 Constituir a comissão de avaliação), uma para analisar cada um dos critérios e outra para rever a avaliação.

#### Quadro 15. Matriz de avaliação dos motivos de exclusão e dos critérios de seleção

<b>Avaliação</b>	Nome do avaliador:	Data da avaliação:
<b>Revisão</b>	Nome do revisor:	Data da revisão:

Propostas	Proposta A	Proposta B	Proposta ...
<b>Motivo de exclusão 1</b>	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	...
<b>Motivo de exclusão 2</b>	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	...
<b>Motivo de exclusão 3</b>	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	...
<b>Motivo de exclusão ...</b>	...	...	...
<b>O proponente cumpre os requisitos para ser selecionado</b>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, o proponente é excluído do processo de contratação.	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, o proponente é excluído do processo de contratação.	...
<b>Critério de seleção 1</b>	Conforme: Sim/Não ou Pontuação: ... Fonte: ... (DEUCP, outra) Observação:	Conforme: Sim/Não ou Pontuação: ... Fonte: ... (DEUCP, outra) Observação:	...



Propostas	Proposta A	Proposta B	Proposta ...
<b>Critério de seleção 2</b>	Conforme: Sim/Não ou Pontuação: ... Fonte: ... (DEUCP, outra) Observação:	Conforme: Sim/Não ou Pontuação: ... Fonte: ... (DEUCP, outra) Observação:	...
<b>Critério de seleção ...</b>	...	...	...
<b>Proponente selecionado: a proposta pode ser avaliada</b>	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, a proposta é excluída do processo de contratação.	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, a proposta é excluída do processo de contratação.	...

Em primeiro lugar, a autoridade adjudicante determinará se existem motivos para excluir os operadores económicos da participação e se foi estabelecida alguma derrogação (ver secção 2.3.1 Motivos de exclusão). Em seguida, a autoridade adjudicante apreciará se os operadores económicos não excluídos preenchem os requisitos aplicáveis para ser selecionados como proponentes. Os operadores económicos selecionados serão então convidados

a apresentar propostas, negociar ou participar no diálogo. No caso do concurso aberto, as propostas que já tiverem apresentado serão avaliadas<sup>44</sup>.

Caso um proponente incorra num motivo de exclusão ou não cumpra um critério de seleção, a proposta deve ser considerada não elegível e o seu restante conteúdo não deve ser avaliado.



### **Apresentação de uma proposta conjunta para cumprir os critérios de seleção**

É prática comum vários operadores económicos decidirem cooperar e unir forças para provar que, enquanto agrupamento ou consórcio, cumprem os requisitos de capacidade económica, financeira, técnica ou profissional dos critérios de seleção. Por exemplo, é suficiente que os requisitos de capacidade económica e financeira sejam preenchidos pelo agrupamento no seu conjunto e não por cada um dos seus membros.

Além disso, um operador económico pode, se for caso disso e relativamente a um determinado contrato, recorrer às capacidades de outras entidades, independentemente da natureza jurídica das relações que com elas mantenha. Neste caso, tem de provar que terá à sua disposição os recursos necessários, por exemplo, através da apresentação de um compromisso dessas entidades nesse sentido.

Esta possibilidade contribui para promover a participação das PME nos procedimentos de contratação pública.

<sup>44</sup> OECD/SIGMA, Nota n.º 7 sobre contratos públicos, Seleção dos operadores económicos, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-7-200117.pdf>.



### **Aceitação de proponentes que deviam ter sido eliminados**

Registaram-se casos de proponentes que deviam ter sido eliminados por incumprimento de um determinado critério de seleção mas que, não obstante, foram aceites para avaliação pela comissão de avaliação. Em certos casos, esses proponentes acabaram por ganhar o contrato. Trata-se de um caso evidente de desigualdade de tratamento que tem de ser evitado.

Aconselha-se as autoridades adjudicantes a assegurarem a aplicação do princípio dos «quatro olhos» no seio da comissão de avaliação, de modo a garantir o reexame pelo menos do adjudicatário e assim assegurar o cumprimento de todos os critérios de seleção pelos proponentes selecionados para avaliação.

#### **3.3.1. Utilização da pontuação**

Caso esteja previsto um mecanismo de pontuação para avaliar a conformidade com os critérios de seleção, as autoridades adjudicantes devem certificar-se de que a pontuação é aplicada de forma tão objetiva e coerente quanto possível por uma comissão de avaliação (ver secção 4.1 Constituir a comissão de avaliação).

Em primeiro lugar, a modalidade de pontuação deve ser decidida pela comissão de avaliação antes de qualquer membro iniciar a classificação. O mecanismo de pontuação deve ser descrito no anúncio de concurso e nos documentos do concurso e claramente explicado a todos os membros da comissão de avaliação.

Além disso, convém decidir se a pontuação deve ser dada de forma individual ou colegial e como atribuir as pontuações. Se for aplicada a pontuação individual, cada membro da comissão tem de criar uma matriz de avaliação individual para apresentar as pontuações que atribuir, bem como a pontuação total. Se preferir, a comissão de avaliação pode acordar uma pontuação colegial, em vez de calcular uma média das pontuações individuais. Se for esta a opção, deve ser utilizada uma única matriz de avaliação.

Durante a avaliação, cada proponente tem de ser tratado equitativamente, e a abordagem utilizada para a pontuação tem de ser coerente, não discriminatória e justa.

As pontuações devem ser estabelecidas apenas com base nas informações constantes das propostas, não podendo a comissão de avaliação ter em conta quaisquer outras informações recebidas por outro meio, incluindo o conhecimento ou experiência pessoais do proponente.

O conteúdo das pontuações da comissão de avaliação, individualmente ou no total, não deve ser divulgado a pessoas externas à comissão.

#### **3.3.2. Pedido de esclarecimento**

Se um proponente incorrer num dos motivos de exclusão e não cumprir os critérios de seleção, terá de ser excluído.

Nesta fase, as autoridades adjudicantes podem solicitar aos proponentes que confirmem ou esclareçam certas informações, por exemplo, se estas estiverem redigidas de forma imprecisa ou claramente



### **Consultar a legislação nacional em matéria de contratos públicos antes de pedir esclarecimentos**

Em certos países, a legislação nacional em matéria de contratos públicos pode não permitir que as autoridades adjudicantes solicitem aos proponentes o esclarecimento de informações nesta fase ou pode permiti-lo apenas em determinadas condições.

Recomenda-se às autoridades adjudicantes que verifiquem as correspondentes disposições nacionais em matéria de contratos públicos ou contactem o organismo nacional competente na matéria.

erradas. As autoridades adjudicantes podem também convidar os proponentes a complementar ou explicitar os documentos apresentados. Os pedidos de esclarecimento e as respetivas respostas têm de ser enviados por escrito.

Os esclarecimentos não devem ser entendidos como negociações. A falta de certificados ou de documentos comprovativos, o cálculo acidental, erros aritméticos, erros ortográficos ou gralhas serão aceites como complementos ou esclarecimentos. Não são

autorizadas alterações ou modificações substanciais da proposta.

Por exemplo, uma autoridade adjudicante pode solicitar um determinado documento (por exemplo, um certificado existente) que o proponente se tenha esquecido de juntar aos restantes. No entanto, caso o faça, a autoridade adjudicante é obrigada a tratar todos os proponentes de igual forma e tem de pedir documentação suplementar a todos os proponentes cujos documentos careçam de ser complementados.



### Desigualdade de tratamento dos proponentes

Durante o processo de seleção, as autoridades adjudicantes têm de garantir que todos os pedidos de esclarecimento ou documentação complementar relativos aos critérios de seleção sejam dirigidos de forma igual a todos os proponentes afetados. A comissão de avaliação tem de pedir esclarecimentos a todos os proponentes relativamente a omissões sobre os mesmos aspetos das suas propostas.

Por exemplo, constitui desigualdade de tratamento solicitar a um proponente que apresente um certificado de conformidade fiscal que, claramente por esquecimento, não tenha sido incluído na proposta apresentada e, ao mesmo tempo, não fazer o mesmo em relação a outro proponente.

A fim de garantir a máxima concorrência, as autoridades adjudicantes podem também solicitar informações complementares, desde que estas não alterem o conteúdo da proposta.

Na sequência da avaliação das informações complementares solicitadas, a comissão de avaliação deve prosseguir com a avaliação de todas as propostas selecionadas.

#### 3.3.3. Pré-seleção

No âmbito de determinados procedimentos de contratação, por exemplo, o concurso limitado (ver secção 1.5 Escolher o procedimento), as autoridades adjudicantes podem optar por pré-selecionar apenas um número limitado de proponentes qualificados se tal estiver previsto no anúncio de concurso, juntamente com o número ou o leque de candidatos a incluir na pré-seleção.

A pré-seleção de proponentes que satisfaçam os critérios mínimos de seleção tem de reger-se por regras e critérios não discriminatórios e transparentes comunicados aos candidatos.

Contudo, a fim de assegurar uma concorrência adequada, é necessário convidar pelo menos cinco proponentes a apresentar propostas, desde que exista pelo menos este número de proponentes que satisfaçam os critérios de seleção, e um mínimo de três proponentes no procedimento concorrencial com negociação, no diálogo concorrencial e na parceria para a inovação.

Refira-se que a pré-seleção não é permitida nos concursos abertos.

## 4. Avaliação das propostas e adjudicação

*A avaliação das propostas tem por objetivo identificar aquela que, observando os motivos de exclusão e os critérios de seleção, constitui a proposta economicamente mais vantajosa com base nos critérios de adjudicação publicados.*

A avaliação das propostas deve ser efetuada por uma comissão de avaliação (por vezes também designada por painel de avaliação), que tem por objetivo dirigir à autoridade adjudicante uma recomendação sobre a adjudicação do contrato.

A avaliação tem de decorrer de forma equitativa e transparente e basear-se nos critérios de adjudicação publicados nos documentos do concurso.

A comissão de avaliação é frequentemente presidida pelo gestor de contrato responsável pelo procedimento de contratação na autoridade adjudicante.

Este pode ser assistido por um secretário com experiência em matérias financeiras e/ou jurídicas no domínio dos contratos públicos. Nos procedimentos de contratação de menor dimensão, as funções de presidente e secretário da comissão podem ser exercidas por uma única pessoa (por exemplo, o gestor de contrato).

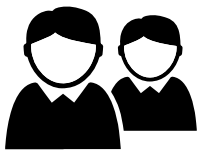
Os avaliadores podem ser pessoal técnico da autoridade adjudicante ou peritos externos especializados no objeto do contrato. É igualmente possível a participação, na qualidade de membros sem direito de voto, de consultores técnicos ou partes interessadas externas ligados aos resultados do contrato.

O quadro seguinte apresenta o exemplo de uma comissão de avaliação aplicável à maioria dos procedimentos de contratação.

### 4.1. Constituir a comissão de avaliação

É boa prática constituir a comissão de avaliação assim que seja tomada a decisão de avançar com a contratação, de modo a assegurar que o processo envolva, desde o início, todos os participantes com as qualificações e os conhecimentos especializados necessários (ver secção 1.2 Envolver as partes interessadas).

#### Quadro 16. Exemplo de estrutura da comissão de avaliação

Presidente	Secretário	Avaliadores
		
<p>Conduz, coordena, orienta e controla a avaliação das propostas;</p> <p>Assegura que a avaliação se realize em conformidade com a legislação em matéria de contratos públicos e os princípios do Tratado;</p> <p>Assina uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade.</p>	<p>Apoia o presidente e exerce as funções administrativas ligadas à avaliação;</p> <p>Elabora e regista atas de reuniões e relatórios de avaliação;</p> <p>Não tem necessariamente direito de voto;</p> <p>Assina uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade.</p>	<p>Avalia as propostas (a título individual ou colegial) com base nos critérios de adjudicação e segundo o método de avaliação previsto nos documentos do concurso;</p> <p>Assina uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade.</p>

As autoridades adjudicantes devem exigir a todos os membros da comissão de avaliação a assinatura de uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade (ver 6.5 Modelo de declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade).

Além disso, devem ser utilizadas técnicas de extração de dados ou sinais de alerta para identificar e investigar eventuais ligações não reveladas entre os membros da comissão de avaliação e os proponentes (ver secção 1.2.3 Integridade e conflito de interesses).



### **Evitar os conflitos de interesses não revelados**

As autoridades adjudicantes devem ter orientações ou protocolos para lidar com os conflitos de interesses, nomeadamente no que toca aos membros das comissões de avaliação.

Por exemplo, se o/a cônjuge de um membro da comissão de avaliação for um alto funcionário de um dos proponentes, o referido membro tem de informar a autoridade adjudicante desse facto e retirar-se da comissão e do procedimento de contratação em geral.

## **4.2. Aplicar os critérios de adjudicação**

Durante a elaboração dos documentos do concurso, a autoridade adjudicante terá decidido qual o método de avaliação a adotar. Este método tem de ser claramente apresentado nos documentos do concurso (ver secção 2.3 Definir os critérios) de acordo com o tipo de critérios de adjudicação:

- » apenas o preço;
- » apenas o custo, utilizando uma abordagem custo-eficácia, como o cálculo dos custos do ciclo de vida;
- » melhor relação qualidade/preço.



### **É proibido modificar uma proposta durante a avaliação**

As autoridades adjudicantes não podem permitir que os proponentes modifiquem as suas propostas durante o processo de avaliação, por exemplo, com a apresentação de informações substanciais suplementares.

Cabe ao presidente da comissão de avaliação e/ou ao responsável pela contratação garantir que sejam avaliadas apenas as informações apresentadas dentro do prazo.

De igual modo, as autoridades adjudicantes não podem modificar uma proposta em circunstância alguma: tal ato pode ser considerado favoritismo ou corrupção.



### **Não negociar durante a avaliação no âmbito de um concurso aberto ou limitado**

No âmbito de um concurso aberto ou limitado, a autoridade adjudicante não pode negociar com os proponentes durante a fase de avaliação, pois tal levaria à alteração das condições iniciais previstas no anúncio de concurso e nos documentos do concurso (por exemplo, uma alteração significativa do âmbito do projeto ou do preço do contrato).

Após a apresentação das propostas, todos os esclarecimentos ou comunicações com os proponentes devem ser efetuados por escrito. Se tiver dúvidas acerca da clareza dos documentos do concurso, a autoridade adjudicante deverá considerar o reinício do procedimento com especificações revistas.

#### **4.2.1. Apenas o preço**

Caso seja escolhido o critério do preço mais baixo, o método de avaliação é bastante simples e transparente, visto que consiste apenas na comparação das diferentes propostas financeiras, desde que a proposta técnica, caso exista, esteja conforme com as especificações técnicas.

No entanto, na avaliação dos preços das propostas, é necessário ter em conta certos aspetos importantes:

As propostas financeiras têm de incluir todos os elementos do preço, de acordo com os requisitos estabelecidos nos documentos do concurso:

- » os erros aritméticos têm de ser corrigidos e registados;
- » os descontos têm de ser aplicados;
- » as propostas anormalmente baixas têm de ser devidamente analisadas.

O critério do preço mais baixo ou baseado apenas no preço só é aconselhável na condição de a autoridade adjudicante definir previamente especificações técnicas e requisitos mínimos de qualidade que, por conseguinte, têm de ser iguais para todas as propostas.



### **Nunca alterar o âmbito do contrato**

Se o âmbito do contrato for alterado no decorrer do procedimento de contratação, tal afetará sobremaneira a avaliação das propostas financeiras.

Efetivamente, as propostas financeiras apresentadas pelos proponentes não serão proporcionais ao novo âmbito (seja ele reduzido ou alargado) e a sua avaliação será irrelevante.

Uma tal alteração deve obrigar à anulação do procedimento, pois os proponentes poderiam ter proposto preços diferentes e outros operadores económicos poderiam ter manifestado interesse em participar se tivessem tido conhecimento do valor real do contrato.

## 4.2.2. Cálculo dos custos do ciclo de vida

Caso seja adotada uma abordagem custo-eficácia, a comissão de avaliação tem de aplicar o método publicado nos documentos do concurso para calcular os custos ao longo do ciclo de vida dos produtos, serviços ou obras. Sempre que a legislação dos Estados-Membros estabeleça um método comum obrigatório para o cálculo dos custos do ciclo de vida (CCV), esse método tem de ser aplicado.

Os custos do ciclo de vida podem cobrir os custos suportados pela autoridade adjudicante ou outros utilizadores, bem como os custos imputáveis a externalidades ambientais ligadas aos produtos, serviços ou obras durante o seu ciclo de vida, desde que seja possível determinar e verificar o seu valor monetário.

A comissão de avaliação deve certificar-se de que:

- » as propostas incluem os dados indicados no método de cálculo dos CCV nos documentos do concurso;
- » o método publicado para determinar os CCV não foi alterado durante o processo de avaliação;
- » é aplicado o mesmo método a todas as propostas.

Ao avaliarem e classificarem as propostas financeiras, os avaliadores devem seguir a mesma lógica do critério baseado apenas no preço, assegurando que todas as despesas sejam incluídas, os erros aritméticos sejam corrigidos, os descontos sejam aplicados e qualquer proposta anormalmente baixa seja atentamente analisada.

## 4.2.3. Melhor relação qualidade/preço

A proposta economicamente mais vantajosa com base na melhor relação qualidade/preço tornou-se um **método de avaliação comum** entre as autoridades adjudicantes, se bem que, em certos países, o critério baseado apenas no preço continue a ser a prática principal.

Neste contexto, as autoridades adjudicantes têm de dispor dos recursos necessários para realizar uma avaliação com base no preço e na qualidade, no mérito técnico e nas características funcionais. De igual modo, os proponentes têm de saber como elaborar uma proposta nessa base.

Em certos casos, as autoridades adjudicantes podem solicitar a ajuda de peritos externos independentes dos proponentes (ver secção 1.2.2 Principais partes interessadas a nível externo).

Caso seja adotada a abordagem da melhor relação qualidade/preço, a comissão de avaliação tem de aplicar os critérios específicos publicados e a sua ponderação relativa. Se os documentos do concurso indicarem uma metodologia de avaliação mais pormenorizada, essa metodologia tem de ser seguida<sup>45</sup>.

A avaliação das propostas pode utilizar uma **matriz de avaliação**. Esta matriz pode servir como instrumento prático e ferramenta de manutenção de registos a incluir no relatório de avaliação (ver secção 4.5.2 Relatório de avaliação).

Na pontuação das propostas em função dos critérios de adjudicação, a lógica da pontuação tem de ser decidida antes de os membros da comissão de avaliação iniciarem a avaliação. Sugere-se a adoção de uma abordagem estruturada, como a apresentada no quadro abaixo.

A matriz seguinte respeita ao critério da melhor relação qualidade/preço, mas pode ser adaptada a outros critérios de adjudicação. Os critérios e as respetivas ponderações são meramente indicativos, servindo apenas de exemplo.

<sup>45</sup> OCDE/SIGMA, Nota n.º 9 sobre contratos públicos, Avaliação das propostas e adjudicação do contrato, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-9-200117.pdf>

## Quadro 17. Matriz de avaliação das propostas com base na melhor relação qualidade/preço

<b>ID da proposta</b>	A, B, ...	
<b>Avaliação</b>	Nome do(s) avaliador(es):	Data:

PEMV	Ponderação	Pontuação	Categoria	Ponderação	Pontuação	Subconjunto	Ponderação	Pontuação
<b>Preço</b>	30	...	Custo	30	...	Custo	30	...
<b>Qualidade</b>	70	...	Técnica	25	...	Pertinência	12	...
						Valor acrescentado	5	...
						Gestão	8	...
			Entrega ou prestação	10	...	Capacidade de resposta e flexibilidade	4	...
						Comunicação	4	...
						Gestão dos riscos	2	...
			Recursos	15	...	Pertinência	10	...
						Gestão do pessoal	5	...
			Ambiente	10	...	Compromisso/medidas	7	...
						Metas	3	...
	Responsabilidade social	10	...	Compromisso/medidas	7	...		
				Metas	3	...		
<b>TOTAL</b>	<b>100</b>	...						

Ao realizar a avaliação, a comissão de avaliação deve prestar especial atenção aos seguintes aspetos:

- » os critérios de adjudicação publicados devem sempre incluir um critério relativo ao preço;
- » os critérios de adjudicação e as respetiva ponderações, incluindo os subcritérios e qualquer metodologia de avaliação, não podem ser alterados durante o processo de avaliação.

Na pontuação das propostas, os membros da comissão de avaliação têm de acordar uma abordagem coerente para garantir uma avaliação válida e de qualidade.

Ao avaliarem e classificarem as propostas financeiras, os avaliadores devem seguir a mesma lógica do critério baseado apenas no preço, assegurando que todas as despesas sejam incluídas, os erros aritméticos sejam corrigidos, os descontos sejam aplicados e qualquer proposta anormalmente baixa seja atentamente analisada.





### **Modificação dos critérios de adjudicação ou da metodologia de avaliação após o termo do prazo para a apresentação de propostas**

Pode acontecer que os avaliadores modifiquem erradamente certos critérios ou elaborem outros critérios ou subcritérios durante o processo de avaliação, mesmo quando essas alterações ou aspetos suplementares não constem dos documentos do concurso. Estas práticas são ilegais e têm de ser evitadas.

Assim, se os critérios de adjudicação forem modificados durante o processo de avaliação, a adjudicação será decidida com base em critérios que não foram publicados, daí resultando uma avaliação incorreta das propostas.

Se houver necessidade de modificar os critérios de adjudicação após a publicação do anúncio de concurso, a autoridade adjudicante tem de i) anular e relançar o procedimento de contratação ou ii) emitir uma errata e, eventualmente, prorrogar o prazo para a apresentação de propostas.

### **4.3. Propostas anormalmente baixas**

A avaliação de «propostas anormalmente baixas» pode ser problemática para as autoridades adjudicantes, porquanto não existe uma abordagem direta que possa ser utilizada para identificá-las. As propostas anormalmente baixas ocorrem quando o preço proposto por um operador económico suscita dúvidas quanto à sustentabilidade económica e à exequibilidade da proposta<sup>46</sup>.

Caso a proposta financeira de uma proposta se afi-gure anormalmente baixa, a comissão de avaliação deve solicitar ao proponente que clarifique por escrito que a proposta é economicamente sustentável e pode ser executada de forma adequada. Pode acontecer que o proponente tenha compreendido mal as especificações ou subestimado o volume de trabalho ou os riscos, ou que os requisitos técnicos não sejam suficientemente claros.

O proponente deve explicar por que razão a sua proposta financeira é tão baixa e se existem circunstâncias que contribuam de forma razoável para tal, nomeadamente:

- » soluções técnicas inovadoras;
- » possibilidade de o proponente obter auxílios estatais;
- » circunstâncias específicas que lhe permitam obter fornecimentos ou subcontratar tarefas em condições favoráveis.

Com base na análise da justificação dada pelo proponente, a comissão de avaliação deve decidir se a proposta deve ser rejeitada ou aceite.

A rejeição de uma proposta anormalmente baixa tem de ser devidamente justificada no relatório de avaliação.

<sup>46</sup> OCDE/SIGMA, Nota n.º 35 sobre contratos públicos, Propostas anormalmente baixas, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-35-200117.pdf>.



### Rejeição de propostas anormalmente baixas sem justificação

As autoridades adjudicantes têm de dar sempre aos proponentes que apresentem propostas baixas a oportunidade de as justificar, não podendo excluí-las automaticamente. É obrigatório solicitar ao proponente uma justificação escrita que clarifique os motivos do baixo preço da proposta.

Caso uma proposta seja rejeitada, a decisão tem de ser claramente justificada no relatório de avaliação e ter em conta a resposta do proponente.

Além disso, algumas autoridades adjudicantes estabelecem um preço de proposta mínimo de referência, frequentemente calculado por meio de uma fórmula matemática.

As propostas inferiores a este preço de referência são automaticamente eliminadas, sem que os proponentes tenham a oportunidade de justificá-las. Esta prática é ilegal e tem de ser evitada.

#### 4.4. Solicitar esclarecimentos

Nos concursos abertos e limitados, a comissão de avaliação pode solicitar esclarecimentos aos proponentes sobre as respetivas propostas. Deve-se referir que outros procedimentos permitem igualmente os esclarecimentos, prevendo mesmo a ocorrência de negociações com os proponentes.

Os pedidos de esclarecimento podem respeitar apenas a pequenas questões relacionadas com informações já apresentadas pelo proponente, por exemplo:

- » informações incoerentes ou contraditórias na proposta;
- » descrição pouco clara de um produto ou serviço oferecido;
- » pequenos erros ou omissões;
- » aspetos não conformes com os requisitos não fundamentais e/ou formais estabelecidos nos documentos do concurso.

Recomenda-se que as autoridades adjudicantes solicitem sempre ao proponente que esclareça ou complemente documentos apresentados caso o texto da

proposta seja demasiado vago ou pouco claro e determinadas circunstâncias, conhecidas pela autoridade adjudicante, sugiram que esta ambiguidade pode ser facilmente explicada ou eliminada. Neste caso, a autoridade adjudicante não deve excluir o proponente sem antes lhe solicitar esclarecimentos ou a apresentação de documentos suplementares.

De acordo com o princípio da igualdade de tratamento, não podem ser solicitadas nem aceites alterações substanciais de uma proposta através de um pedido de esclarecimento. Acresce que o pedido de esclarecimento não implica a realização subsequente de negociações.

Além disso, o pedido de esclarecimento tem sempre de ser enviado por escrito, de preferência, pelo presidente da comissão de avaliação (e não por um dos avaliadores). A correspondência relativa ao esclarecimento tem de ser pormenorizadamente resumida no relatório de avaliação, indicando claramente se as respostas recebidas são consideradas satisfatórias pelos avaliadores. Se não for esse o caso, o relatório tem de indicar os motivos para tal.

Os esclarecimentos apresentados por um proponente sobre a sua proposta que não sejam solicitados pela comissão de avaliação não podem ser tidos em conta na avaliação<sup>46</sup>.



### Os esclarecimentos não podem alterar propostas apresentadas

Os esclarecimentos não devem resultar na alteração das propostas já apresentadas no que respeita a informações substanciais como aspetos relativos à fixação de preços, qualidade e serviço.

Assim, um pedido de esclarecimento não pode permitir, por exemplo:

- » que uma proposta não conforme passe a estar em conformidade com as especificações essenciais estabelecidas;
- » a alteração do preço proposto (exceto para a correção de erros aritméticos detetados durante a avaliação das propostas, quando aplicável).

## 4.5. Concluir a avaliação e decidir

Normalmente, a avaliação das propostas termina com uma reunião de avaliação em que cada proposta pode ser conjuntamente analisada e debatida, e os membros da comissão de avaliação podem tomar uma decisão comum.

A decisão da comissão é seguidamente comunicada à autoridade adjudicante a título de recomendação da adjudicação do contrato a um determinado proponente, através de um relatório de avaliação pormenorizado.

### 4.5.1. Reunião de avaliação

Considera-se boa prática realizar uma reunião de avaliação com a presença de todos os membros da comissão de avaliação. A reunião deve ser agendada antecipadamente pelo presidente da comissão, de modo a que os seus membros possam ter tempo suficiente para concluir a sua avaliação individual, se for essa a abordagem adotada.

Cada membro deve preencher previamente uma matriz de avaliação para cada proposta (ver exemplo no quadro 17. Matriz de avaliação das propostas com base na melhor relação qualidade/preço), de modo a poder partilhar os resultados e discutir as diferentes propostas com os restantes membros. Outra opção passa por preencher uma única matriz de avaliação por proposta na reunião de avaliação.

Durante a reunião, a comissão discute as pontuações atribuídas e as observações formuladas por cada membro para estabelecer a classificação das propostas avaliadas e acordar a recomendação da adjudicação a incluir no relatório de avaliação.

Devem ser previamente acordadas medidas específicas para lidar com eventuais divergências importantes nos pontos de vista e pontuações da comissão. Tais medidas podem passar por solicitar esclarecimentos aos proponentes ou o aconselhamento de peritos. Neste caso, será necessário realizar mais de uma reunião para debater e conciliar tais divergências<sup>46</sup>. Caso subsista a discordância entre os membros da comissão, o presidente deve decidir em última instância e assegurar que essa discordância seja inscrita no relatório de avaliação.

A proposta vencedora deve ser escolhida durante a reunião, sendo esta decisão comunicada à autoridade adjudicante no relatório de avaliação.

### 4.5.2. Relatório de avaliação

A recomendação sobre a adjudicação do contrato consta do relatório de avaliação, que é normalmente elaborado pelo presidente ou secretário da comissão de avaliação, com o apoio dos avaliadores (ver secção 4.2 Aplicar os critérios de adjudicação).

O relatório de avaliação deve ser claro e suficientemente pormenorizado para demonstrar como foi tomada a decisão de adjudicação do contrato.

Deve descrever a forma como foram aplicados os diferentes critérios, bem como os resultados das atividades de avaliação. A recomendação sobre a adjudicação do contrato tem de ser claramente justificada e sustentada pelo mecanismo de pontuação, pelos esclarecimentos, quando aplicável, e pelo processo de decisão seguido na comissão de avaliação.

Além disso, os trabalhos da reunião de avaliação devem ser registados, devendo o relatório de avaliação incluir uma lista de presenças.

Segue-se uma estrutura indicativa do conteúdo do relatório de avaliação.

## Quadro 18. Exemplo de estrutura do relatório de avaliação

ID da proposta	A, B, ...	
Comissão de avaliação	Nomes dos membros:	Data do relatório:
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Introdução               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Nome e endereço da autoridade adjudicante</li> <li>b. Composição da comissão de avaliação</li> <li>c. Calendário do procedimento de contratação</li> </ol> </li> <li>2. Antecedentes e contexto               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Descrição do contrato (objeto e valor)</li> <li>b. Escolha do procedimento e justificação nos casos do procedimento concorrencial com negociação, do diálogo concorrencial ou do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso</li> <li>c. Nomeação dos membros da comissão de avaliação</li> <li>d. Critérios publicados</li> <li>e. Lista de proponentes</li> </ol> </li> <li>3. Atividades de avaliação               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Avaliação dos motivos de exclusão</li> <li>b. Avaliação dos critérios de seleção</li> <li>c. Avaliação das propostas</li> <li>d. Esclarecimentos (quando aplicável)</li> </ol> </li> <li>4. Recomendação sobre a adjudicação do contrato               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Pontuação e classificação final</li> <li>b. Candidato(s) ou proponente(s) propostos (incluindo subadjudicatários e as respetivas percentagens, caso existam) e justificação</li> <li>c. Candidato(s) ou proponente(s) preteridos e justificação</li> <li>d. Rejeição de propostas anormalmente baixas e justificação</li> <li>e. Se for caso disso, as razões pelas quais a autoridade adjudicante decidiu não adjudicar o contrato</li> <li>f. Se for caso disso, as razões pelas quais foram utilizados outros meios de comunicação que não os eletrónicos para a apresentação de propostas</li> <li>g. Se for caso disso, os conflitos de interesses detetados e as medidas tomadas</li> </ol> </li> <li>5. Anexos               <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Matriz(es) de avaliação</li> <li>b. Lista(s) de presenças na(s) reunião(ões) de avaliação</li> <li>c. Declarações de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade assinadas</li> <li>d. Outros documentos pertinentes (por exemplo, esclarecimentos, documentos de trabalho)</li> </ol> </li> </ol>		

No quadro do sistema nacional de apresentação de relatórios em matéria de contratos públicos, a Comissão Europeia pode solicitar a qualquer autoridade adjudicante europeia um relatório específico sobre os procedimentos aplicados na adjudicação de um determinado contrato. Neste contexto, as autoridades adjudicantes devem certificar-se de que cumprem os requisitos mínimos previstos no artigo 84.º

da Diretiva 2014/24/UE. Um relatório de avaliação devidamente documentado e pormenorizado deve ajudar a localizar e registar todas as informações necessárias. No entanto, as autoridades adjudicantes podem igualmente optar por cumprir os requisitos com base em diferentes fontes de informação (ou seja, relatório de avaliação, decisão de contratação, etc.), de acordo com os seus processos internos.



### **Falta de transparência e/ou de igualdade de tratamento durante a avaliação**

Se as pontuações atribuídas a cada proposta forem pouco claras e injustificadas, carecerem de transparência ou não forem totalmente registadas, a autoridade adjudicante não estará em condições de demonstrar como é que a comissão de avaliação chegou à decisão de adjudicação.

As autoridades adjudicantes têm de elaborar um relatório de avaliação completo e manter informações suficientes sobre cada contrato para justificar as decisões tomadas sobre a seleção dos proponentes e a adjudicação de contratos.

O presidente da comissão de avaliação deve assegurar a justificação escrita de cada pontuação atribuída durante a avaliação das propostas.

Além disso, as pontuações e observações relativas a cada proponente têm de ser apresentadas numa carta escrita dirigida ao proponente e incluídas no relatório de avaliação.

## **4.6. Adjudicar o contrato**

Com base na recomendação da comissão de avaliação, as autoridades adjudicantes devem iniciar o procedimento interno necessário para obter uma decisão de adjudicação oficial.

Posteriormente, terão de notificar os proponentes e tornar pública a adjudicação.

### **4.6.1. Notificação de proponentes e prazo suspensivo**

Uma vez aprovada a adjudicação, as autoridades adjudicantes têm, assim que possível, de comunicar por escrito ao adjudicatário que a sua proposta foi selecionada para efeitos de adjudicação do contrato.

Os proponentes preteridos têm igualmente de ser informados da decisão de adjudicação e da respetiva justificação. A notificação tem de incluir um resumo dos fundamentos da decisão, em especial o nome

do adjudicatário e as características e vantagens relativas da proposta selecionada. Normalmente, inclui também um quadro de síntese da pontuação e da classificação final das propostas.

A pedido de qualquer proponente, as autoridades adjudicantes têm, no prazo de 15 dias a contar da data de receção de um pedido por escrito, de informar os proponentes preteridos das razões da rejeição da sua proposta.

Antes de o contrato definitivo ser celebrado, terá de decorrer um prazo de pelo menos 10 dias, designado por «prazo suspensivo». A duração exata do prazo suspensivo tem também de ser indicada na notificação enviada aos proponentes, de modo a que estes tomem conhecimento do tempo de que dispõem para contestar a decisão de adjudicação, se assim o desejarem.

Caso não seja apresentada nenhuma queixa, o contrato pode ser adjudicado após o termo do prazo suspensivo.

Além disso, a autoridade adjudicante pode igualmente decidir não adjudicar o contrato se não receber propostas ou pedidos de participação, ou se todos eles forem rejeitados. A anulação do procedimento pode ainda ocorrer se todas as propostas

excederem o orçamento disponível, se as circunstâncias do contrato tiverem sofrido alterações substanciais ou se tiverem ocorrido algumas irregularidades durante a avaliação das propostas<sup>47</sup>.



### **Não negociar o contrato com o adjudicatário**

Depois de o adjudicatário ser designado e informado e antes da assinatura do contrato, as autoridades adjudicantes não podem negociar nenhum dos elementos essenciais do contrato,

nomeadamente, mas não apenas, o preço, a natureza das obras, fornecimentos ou serviços, o prazo de conclusão, as condições de pagamento ou os materiais a utilizar.

Este tipo de negociações é proibido, na medida em que altera a natureza do contrato publicitado e retira aos restantes proponentes a oportunidade de apresentar uma proposta para o contrato alterado.

Caso a autoridade adjudicante verifique, antes da assinatura do contrato, que o âmbito deste tem de ser redefinido, o procedimento de contratação tem de ser integralmente anulado. Em seguida, a autoridade adjudicante terá de lançar um novo procedimento para que todos os operadores económicos tenham outra oportunidade de concorrer ao contrato alterado.

Tal aplica-se de igual modo ao aumento ou redução significativa do âmbito ou do preço do contrato.

#### **4.6.2. Contrato e anúncio de adjudicação**

Depois de a autoridade adjudicante decidir a que proponente vai adjudicar o contrato, e decorrido o prazo suspensivo (sem que nenhuma queixa tenha sido apresentada), o contrato pode ser assinado entre o adjudicatário e a autoridade adjudicante.

Em princípio, o proponente tem de ter conhecimento do conteúdo do contrato, visto que é recomendada a inclusão de uma proposta de contrato nos documentos do concurso (ver secção 2.1.2 Proposta de contrato).

No prazo de 30 dias a contar da data de assinatura do contrato por ambas as partes, a autoridade adjudicante tem de enviar um anúncio de adjudicação de contrato ao JOUE para publicação, para que todas as partes interessadas e o público em geral sejam informados dos resultados do procedimento de contratação.

Convém recordar que o anúncio de adjudicação de contrato se destina a apresentar a decisão resultante do procedimento de contratação. Deste modo, as autoridades adjudicantes podem publicar um anúncio de adjudicação de contrato independentemente de o contrato acabar ou não por ser adjudicado. Em caso de não adjudicação, a publicação do anúncio de adjudicação de contrato não é obrigatória, mas é tida como uma boa prática, uma vez que permite fundamentar a decisão.

O conteúdo do anúncio de adjudicação de contrato é apresentado acima, na secção 2.5.2 Anúncios a publicar.

<sup>47</sup> OCDE/SIGMA, Manual de formação sobre contratos públicos, atualização de 2015. Módulo e Realização do processo de contratação, 2.6 Relatório de avaliação. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>.



### **Garantir a publicação do anúncio de adjudicação de contrato**

A não publicação do anúncio de adjudicação de contrato é um erro relativamente comum, passível de ser eliminado com a utilização de listas de verificação e de controlos nas fases principais do processo.

Logo que constatem que o anúncio de adjudicação de contrato não foi publicado, mesmo que tenha já decorrido o prazo de 30 dias, as autoridades adjudicantes devem tomar medidas imediatas para garantir a sua publicação.

## 5. Execução do contrato

*Após a adjudicação do contrato, o adjudicatário passa a ser o responsável pela execução do contrato com a realização das obras, fornecimentos ou serviços à autoridade adjudicante.*

Esta fase do procedimento de contratação tem por objetivo garantir a execução satisfatória do contrato e o cumprimento pelo adjudicatário e pela autoridade adjudicante das respetivas obrigações.

Normalmente, os contratos públicos envolvem várias partes interessadas, têm longos prazos de execução e requerem recursos consideráveis. Neste contexto, as situações complexas, as circunstâncias imprevistas e os atrasos são uma possibilidade, pelo que é fundamental que as autoridades adjudicantes invistam tempo e recursos na gestão e acompanhamento adequados dos seus contratos.

A execução do contrato abrange muitos aspetos que carecem de uma consideração atenta por parte das autoridades adjudicantes:

- » Comunicação e gestão da relação com o adjudicatário;
- » Gestão do contrato (ou seja, execução, calendário, riscos, manutenção de registos);
- » Modificações do contrato e faculdade de rescindi-lo antes do seu termo;
- » Queixas e vias de recurso;
- » Encerramento do contrato.

### 5.1. Gerir a relação com o adjudicatário

Será vantajoso para todas as partes que se crie e mantenha uma relação aberta e construtiva entre o adjudicatário e a autoridade adjudicante durante a execução do contrato. Uma comunicação regular e fluida possibilitará a partilha de conhecimentos, a compreensão comum e uma maior capacidade de antecipação de eventuais problemas ou riscos.

É do próprio interesse da autoridade adjudicante fazer com que a relação funcione, pois os custos de uma rescisão antecipada e as consequências de falhas de execução ou alterações imprevistas do operador económico são bastantes prejudiciais<sup>48</sup>.

A fim de estabelecer e manter uma boa relação, as autoridades adjudicantes devem assegurar a realização de **reuniões periódicas**, em especial no início da execução do contrato.

No início do contrato, deve sempre realizar-se uma reunião de lançamento, que deve consistir numa reunião presencial com as principais pessoas envolvidas no contrato, da parte quer do adjudicatário quer da autoridade adjudicante.

Esta reunião tem duas finalidades:

- » Permitir que as partes se conheçam e definam de forma clara as principais funções e responsabilidades; e
- » Obter um entendimento comum sobre o âmbito e os objetivos do contrato, bem como sobre os meios propostos para os alcançar e, em última análise, satisfazer as necessidades da autoridade adjudicante.

Durante o período de execução, é necessário estabelecer uma comunicação regular, incluindo canais para troca de impressões e reuniões de análise, para desenvolver uma confiança e uma compreensão mútuas e garantir uma abordagem conjunta com vista à realização dos objetivos do contrato.

<sup>48</sup> OECD/SIGMA, Nota n.º 22 sobre contratos públicos, Gestão do contrato, setembro de 2011: [http://www.sigmaxweb.org/publications/Contract\\_Management\\_Public\\_Procurement\\_2011.pdf](http://www.sigmaxweb.org/publications/Contract_Management_Public_Procurement_2011.pdf)



## 5.2. Gerir o contrato

### 5.2.1. Instrumentos e técnicas de gestão de contratos

É possível utilizar vários instrumentos e técnicas de gestão de projetos para ajudar a gerir e acompanhar a execução de contratos públicos.

Estes instrumentos não têm de criar um fardo suplementar e desproporcionado para os profissionais da contratação pública, podendo ser utilizados de forma simples. Além disso, o pequeno esforço acrescido a que obrigarão no início contribuirá certamente para poupar tempo e evitar dificuldades no decurso da execução.

O quadro seguinte apresenta instrumentos de gestão de contratos comuns e de fácil utilização.

#### Quadro 19. Instrumentos e técnicas comuns de gestão de contratos

Instrumento/ técnica	Descrição	Aplicável a
<b>Reunião inaugural de lançamento</b>	Reunião presencial entre as principais partes interessadas da autoridade adjudicante e do adjudicatário que permite: <ul style="list-style-type: none"> <li>» Criar confiança entre as partes;</li> <li>» Alcançar um entendimento comum sobre o objeto e o âmbito do contrato;</li> <li>» Ajudar o adjudicatário a compreender as expectativas e os objetivos subjacentes;</li> <li>» Definir o plano de trabalho;</li> <li>» Planear a frequência das comunicações, dos relatórios de progresso e das reuniões de análise.</li> </ul>	Todos os contratos
<b>Relatórios de progresso</b>	Relatórios atempados de alto nível ou de resumo sobre os progressos e realizações relativamente ao plano de trabalho.	Todos os contratos
<b>Reexames intercalares (por exemplo, através de reuniões de análise periódicas)</b>	Reexame por parte da autoridade adjudicante das tarefas realizadas e/ou das prestações intercalares. Os reexames intercalares permitem: <ul style="list-style-type: none"> <li>» Adaptar o calendário, se necessário;</li> <li>» Validar pequenos ajustamentos da execução;</li> <li>» Formular recomendações;</li> <li>» Emitir pagamentos intercalares.</li> </ul>	Todos os contratos
<b>Autoavaliação</b>	Autoavaliação do procedimento por parte da autoridade adjudicante com a ajuda de uma <b>lista de verificação e controlo</b> abrangendo todas as fases da contratação pública (ver secção 6.4 Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos).	Todos os contratos
<b>Registos de problemas</b>	Mecanismo de notificação e gestão de problemas surgidos durante a execução do contrato. Regista os problemas quando surgem, assim como as medidas tomadas para a sua resolução.	Contratos complexos

Instrumento/ técnica	Descrição	Aplicável a
<b>Acordos de nível de serviço</b>	<p>Incidem sobre o desempenho dos equipamentos ou instalações, podendo os requisitos ser expressos, por exemplo, em termos de capacidade de processamento, disponibilidade, tempo médio entre problemas técnicos, ou consumo de energia.</p> <p>Estes requisitos são incorporados no contrato (muitas vezes em tabelas) e têm de ser acompanhados de perto.</p>	Contratos complexos
<b>Análise dos pontos de revisão</b>	<p>Mecanismo de análise dos procedimentos de contratação nas principais etapas da sua evolução, antes da tomada de decisões importantes.</p> <p>Trata-se de um processo de controlo que as autoridades adjudicantes podem utilizar para se certificarem da conclusão satisfatória das atividades em cada fase de execução, antes de ser dada uma aprovação para passar à fase seguinte (ver secção 5.2.2 Gestão dos riscos).</p>	Contratos complexos
<b>Gestão dos riscos</b>	<p>Identificação, análise e acompanhamento de todos os tipos de riscos ao longo da execução do contrato.</p> <p>Independentemente da dimensão do contrato, as autoridades adjudicantes devem efetuar uma avaliação dos riscos na fase de planeamento do procedimento de contratação para identificar os riscos potenciais e definir as medidas de atenuação.</p> <p>Além disso, devem solicitar aos potenciais proponentes, ou ao adjudicatário final, que identifiquem também os riscos possíveis com base na sua proposta e no seu conhecimento do contexto.</p> <p>Posteriormente, os riscos devem ser acompanhados nas principais fases da execução do contrato (ver secção 5.2.2 Gestão dos riscos).</p>	Todos os contratos

### 5.2.2. Gestão dos riscos

Os procedimentos de contratação complexos requerem muito tempo e esforço e podem envolver um grande número de membros do pessoal, tanto da autoridade adjudicante como das partes interessadas a nível interno e externo. Neste contexto, a combinação de muitos fatores e influências diferentes resulta na existência de uma série de riscos que têm de ser adequadamente identificados, avaliados e acompanhados no decorrer da execução.

Os exercícios de análise dos riscos deficientes não dão origem a erros importantes. Os erros mais comuns surgem quando tais exercícios não se realizam de todo.

Não é necessário que os profissionais da contratação pública possuam competências específicas para realizar análises de riscos e elaborar planos de contingência. Para tal, deverá ser suficiente conhecer adequadamente o contexto do procedimento de contratação e adotar uma metodologia normalizada.



### **Antecipar os riscos possíveis, mesmo nos contratos pequenos e simples**

Embora os contratos complexos estejam mais expostos aos riscos do que os simples, a gestão dos riscos deve ser integrada em todos os processos de gestão de contratos.

As autoridades adjudicantes devem avaliar os riscos tão cedo quanto possível, durante o planeamento do procedimento de contratação.

Nos contratos pequenos e simples, podem ser utilizados dois métodos simples para identificar os riscos e as correspondentes medidas de atenuação:

1. Efetuar uma análise crítica dos documentos do concurso, nomeadamente das especificações técnicas, procurando responder à pergunta «O que é que pode correr mal?». Esta análise pode ser efetuada por uma pessoa que não participa diretamente na elaboração do projeto;
2. Recolher impressões e «ensinamentos retirados» da execução de contratos anteriores semelhantes, eventualmente contactando outras autoridades adjudicantes.

As autoridades adjudicantes que lançam procedimentos de contratação complexos devem assegurar o registo dos riscos e a elaboração de um plano de contingência associado nas fases iniciais do ciclo de contratação, os quais devem ser regularmente atualizados nas fases principais da execução do contrato. Uma boa gestão dos riscos contribui para atingir os objetivos previstos, reduzindo a probabilidade de anulação dos processos interrompidos, a necessidade de modificar o contrato durante a execução e o risco de correções financeiras no âmbito de projetos financiados pela UE.

Ao realizarem a avaliação inicial dos riscos na fase de preparação e planeamento do procedimento, as autoridades adjudicantes devem:

- » Identificar e quantificar os principais riscos relacionados com o processo de contratação;
- » Identificar a origem dos riscos;
- » Atribuir as responsabilidades da avaliação dos riscos e da sua análise e acompanhamento periódicos.

Para o efeito, as autoridades adjudicantes podem utilizar a ferramenta do «registo dos riscos» (ou matriz dos riscos), que ajuda a elencar os riscos, avaliar a sua probabilidade e gravidade, definir medidas de atenuação adequadas e designar as pessoas responsáveis pelos mesmos.

O exemplo seguinte apresenta uma panorâmica dos aspetos que as autoridades adjudicantes podem antecipar e indica vários exemplos de riscos potenciais de um procedimento de contratação.

## Quadro 20. Exemplo de registo dos riscos de um procedimento de contratação

Riscos	Fonte	Consequências potenciais	Impacto	Probabilidade	Medidas de atenuação	Pessoa responsável
(...)	<input type="checkbox"/> Interna <input type="checkbox"/> Externa	(...)	<input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto	<input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto	(...)	(...)
(...)	<input type="checkbox"/> Interna <input type="checkbox"/> Externa	(...)	<input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto	<input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto	(...)	(...)

Para preencher e utilizar o registo dos riscos, as autoridades adjudicantes devem executar os seguintes passos:

- » Identificar os riscos potenciais assinalando os problemas e obstáculos à execução correta do contrato. Por exemplo, desde mudanças no pessoal (da autoridade adjudicante ou do adjudicatário) a realizações de baixa qualidade ou conflitos de interesses imprevistos.
- » Muitos dos riscos prendem-se com o incumprimento, por incapacidade ou omissão, do nível de qualidade previsto por parte do adjudicatário. Tais riscos podem consistir no seguinte:
  - > Falta de capacidade;
  - > Reafetação de elementos essenciais do pessoal para outro local;
  - > Deslocação do cerne da atividade do adjudicatário para outros domínios após a adjudicação do contrato, reduzindo o valor acrescentado para a autoridade adjudicante no acordo;
  - > Deterioração da capacidade financeira do adjudicatário após a adjudicação do contrato, suscetível de comprometer a sua capacidade para manter os níveis de serviço acordados; ou
  - > Problemas na própria cadeia de abastecimento do adjudicatário.
- » Identificar a fonte do risco, que pode ser interna (ligada à autoridade adjudicante) ou externa.

Os riscos externos podem ter origem no adjudicatário, mas também noutros fatores fora do controlo das partes (por exemplo, mutações socioeconómicas bruscas, catástrofes naturais);

- » Avaliar as consequências e impactos sobre a autoridade adjudicante em caso de materialização dos riscos identificados e classificá-los (altos/médios/baixos);
- » Avaliar a probabilidade de ocorrência dos riscos e classificá-la (alta/média/baixa);
- » Definir as medidas de atenuação do risco, tendo em conta a relação custos/benefícios;
- » Identificar quem está em melhor posição para reduzir, controlar e gerir o risco.

Durante a vigência do contrato, o respetivo gestor tem de **acompanhar regularmente os riscos** e assinalar rapidamente eventuais problemas que ocorram.

Uma solução possível para ajudar também a identificar e acompanhar os riscos é a definição de «pontos de revisão» ao longo do processo de contratação. Os pontos de revisão são um mecanismo de **análise dos procedimentos de contratação em vários momentos essenciais da sua evolução**, antes da tomada de decisões importantes. A utilização de pontos de revisão na contratação pública resultou de vários exercícios de ensinamentos retirados (suscitados pela pergunta: «como é que isto aconteceu?») em contratos públicos que correram mal por razões diversas, resultando em custos ou atrasos importantes, ou na não consecução dos resultados previstos.

Os pontos de revisão destinam-se a assegurar que a contratação seja fundamentada e bem planeada, bem como a participação de todas as partes interessadas pertinentes, de modo a alcançar os objetivos definidos. Devem ser aplicados apenas a contratos complexos, estrategicamente importantes ou de alto risco.

É apresentado abaixo um modelo simplificado de pontos de revisão para apoiar as autoridades adjudicantes no estabelecimento de pontos de interrupção regulares para «avançar/não avançar» durante a condução do procedimento de contratação.

### Quadro 21. Pontos de revisão possíveis ao longo do procedimento de contratação

Pontos de revisão	Conteúdo indicativo
Ponto de revisão 0 — Conclusão do planeamento	Esta análise deve ocorrer nas fases iniciais, para verificar a determinação de metas viáveis, coerentes e realistas para o procedimento de contratação e a execução do contrato.
Ponto de revisão 1 — Âmbito do contrato	Esta análise deve ter por base o projeto de documentos do concurso e anteceder qualquer anúncio ou publicação de informações.
Ponto de revisão 2 — Pré-seleção	Esta análise realiza-se na sequência da avaliação dos critérios de seleção (DEUCP).
Ponto de revisão 3 — Avaliação das propostas	Esta análise ocorre aquando da seleção do proponente preferido, mas antes da adjudicação do contrato, ou antes de prosseguir para a fase final da apresentação das propostas, no caso de um procedimento em duas fases.
Ponto de revisão 4 — Contrato	Esta análise ocorre antes da assinatura do contrato.
Ponto de revisão 5 — Entregas intercalares e finais	Estas análises são realizadas regularmente durante a execução do contrato, em cada fase de entrega.

#### 5.2.3. Documentação e manutenção de registos

A documentação de todo o procedimento de contratação e a justificação de todas as decisões principais constituem um requisito fundamental para garantir a possibilidade de, posteriormente, verificar ou auditar todo o processo.

Os sistemas de registo de informações podem ser manuais, eletrónicos ou ambos, mas a tendência vai no sentido do tratamento e armazenamento totalmente eletrónicos.

As autoridades adjudicantes têm de armazenar e arquivar os documentos relativos a todas as fases do procedimento:

- » planeamento;
- » elaboração dos documentos do concurso;

- » publicidade;
- » seleção e avaliação;
- » adjudicação;
- » execução; e
- » encerramento.

Quando aplicável, tal inclui também todas as comunicações com os operadores económicos, tais como consultas ao mercado, pedidos de esclarecimento aos proponentes e diálogo ou negociação.

A documentação tem de ser conservada durante um período de **pelo menos três anos a contar da data de adjudicação do contrato**.

No âmbito dos **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)**, é essencial manter

uma pista de auditoria completa para demonstrar a elegibilidade das despesas e **armazená-la respeitando os prazos fixados nas regras específicas dos fundos.**

A lista seguinte indica os documentos que os responsáveis pelo controlo ou os auditores podem verificar no âmbito dos procedimentos de contratação cofinanciados pelos FEEI<sup>49</sup>.

## Quadro 22. Principais documentos a verificar durante os controlos ou auditorias no âmbito dos FEEI

### Elementos comprovativos de um processo concorrencial

- Anúncio de concurso e anúncio de pré-informação, se pertinente (JOUE);
- Documentos do concurso, incluindo as especificações técnicas;
- Registo das propostas recebidas;
- Elementos comprovativos da abertura das propostas;
- Elementos comprovativos da seleção das propostas, incluindo a pontuação com base nos critérios definidos;
- Elementos comprovativos da avaliação das propostas, incluindo a pontuação com base nos critérios definidos;
- Relatório de avaliação;
- Notificações aos adjudicatários e aos proponentes preteridos;
- Contrato formal;
- Anúncio de adjudicação de contrato (JOUE).

### Elementos comprovativos de uma execução adequada

- Prova/aceitação das entregas;
- Elementos comprovativos da conformidade das entregas com o custo proposto;
- Elementos comprovativos da correspondência das entregas com as especificações técnicas;
- Faturas;
- Justificação das modificações do contrato em circunstâncias específicas, se for caso disso.

A lista de verificação para o controlo dos contratos públicos pode também fornecer informações úteis sobre a documentação a preparar em caso de audi-

toria (ver secção 6.4 Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos).

<sup>49</sup> Comissão Europeia, DG REGIO Formação sobre verificações de gestão nos Fundos Estruturais do período de 2014-2020 — Contratos Públicos, setembro de 2014: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/expert\\_training/management\\_verifications.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/expert_training/management_verifications.pdf).

### 5.3. Modificações do contrato

Com um bom planeamento, especificações completas e sólidas e um contrato bem elaborado por uma autoridade adjudicante diligente, a necessidade de modificações contratuais ou de contratos para obras, fornecimentos ou serviços complementares durante a fase de execução deverá ser minimizada.

Regra geral, se uma autoridade adjudicante pretender adquirir obras, fornecimentos ou serviços complementares durante a execução de um contrato, estas tarefas suplementares devem ser objeto de concurso público nos termos da legislação da UE e nacional em matéria de contratos públicos.

Porém, em casos muito específicos, a modificação dos contratos durante o seu período de vigência é autorizada em derrogação à regra geral devido a circunstâncias específicas ou pelo facto de representar apenas uma pequena parte do valor total do contrato (ver quadro 23. Modificações de contratos sem um novo procedimento de contratação).

Deste modo, esta derrogação só deve ser utilizada em circunstâncias excecionais e carece de justificação. O ónus da prova relativamente às circunstâncias que permitem o recurso a esta derrogação recai sobre a autoridade adjudicante.



#### **As auditorias analisam com muita atenção as modificações dos contratos**

Muitas autoridades adjudicantes presumem, erradamente, que para fazer as alterações necessárias durante a fase de execução basta modificar o contrato existente ou celebrar um contrato para obras, fornecimentos ou serviços complementares com o adjudicatário executante do contrato, desde que daí não resulte um aumento superior a 50% do valor do contrato.

As modificações dos contratos e/ou a utilização de um procedimento por negociação para tarefas complementares com um adjudicatário existente sem qualquer concurso para tais obras, fornecimentos ou serviços complementares constituem um dos erros mais comuns e graves no procedimento de contratação pública.

Na maior parte dos casos, caso haja necessidade de obras, fornecimentos ou serviços complementares significativos, deve ser colocado a concurso um novo contrato.

Cabe à autoridade adjudicante examinar atentamente as cláusulas do seu contrato e as circunstâncias que determinam a necessidade de uma modificação. No entanto, na prática, é muito difícil à autoridade adjudicante determinar se pode aplicar as disposições relativas às modificações do contrato durante o período de vigência do mesmo.

A melhor opção passa por prever todas as alterações possíveis e incluí-las de forma clara nos documentos do concurso. Isto nem sempre é possível para todas as modificações mas, na fase de preparação, importa procurar identificar todos os casos possíveis. Quanto

às situações imprevistas (ou, mais concretamente, imprevisíveis), existem outras regras.

As autoridades adjudicantes devem, em primeiro lugar, verificar o valor da modificação em relação ao valor do contrato inicial, porquanto é possível introduzir uma modificação inferior a 10% para serviços e fornecimentos, 15% para obras, e abaixo dos limites da UE (ver quadro 2. Limites da UE aplicáveis aos contratos públicos entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2019). Contudo, importa cuidar que essas modificações de «valor reduzido» não alterem a natureza global do contrato.



### **Não alterar substancialmente o âmbito ou o valor do contrato durante a execução**

Durante a execução do contrato, a autoridade adjudicante e o seu adjudicatário não podem acordar uma redução significativa do âmbito das obras, fornecimentos ou serviços, com o correspondente decréscimo do preço do contrato.

Uma vez que tal implicaria uma alteração significativa do contrato, é provável que outras empresas mais pequenas tivessem interesse em concorrer a esse contrato de menor dimensão.





Caso queira reduzir de forma substancial o âmbito e o valor do contrato, a autoridade adjudicante tem de anular o procedimento de contratação inicial e recolocar a concurso o contrato de menor dimensão, de modo a que o mercado tenha outra oportunidade de concorrer ao contrato revisto.

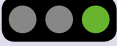

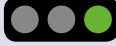

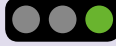

Tal deve ser evitado na fase de planeamento, convidando todas as partes interessadas a analisar o âmbito e os riscos, incluindo a disponibilidade de fundos suficientes.

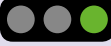

O quadro 23 apresenta as opções e as perguntas pertinentes que as autoridades adjudicantes têm de se colocar antes de decidirem modificar um contrato.



## Quadro 23. Modificações de contratos sem um novo procedimento de contratação

<p><b>REGRA GERAL</b></p>	<p>Um novo contrato para a execução de tarefas complementares deve ser colocado a concurso em conformidade com a diretiva da UE e as normas nacionais, durante o seu período de vigência.</p> <p>Todavia, a título de exceção a esta regra geral, <b>em determinadas circunstâncias excepcionais, o contrato pode ser modificado sem um novo procedimento de contratação pública.</b></p> <p>Abaixo são enunciados os critérios que é necessário preencher para determinar se tais circunstâncias específicas existem ou não. Caso exista a necessidade de modificar o contrato, as circunstâncias do contrato em causa devem ser confrontadas com os critérios a seguir enunciados. No entanto, a avaliação destes critérios tem de ser efetuada de forma atenta e exaustiva pela autoridade adjudicante. Têm de estar devidamente documentados e justificados. O ónus da prova relativamente às circunstâncias recai sobre a autoridade adjudicante.</p>						
<p><b>A MODIFICAÇÃO NÃO É SUBSTANCIAL (com base no valor)</b></p>	<p><b>Nenhuma das condições específicas estabelecidas pela diretiva carece de ser verificada, podendo o contrato ser modificado sem um novo procedimento de contratação se:</b></p>	<p>a) a modificação for inferior aos limites da UE</p>	<p>E (ou seja, o disposto em a) e b) tem de ser cumprido em simultâneo)</p>	<p>b) a modificação for inferior a 10% do valor do contrato inicial, nos contratos de serviços e fornecimentos, e inferior a 15% do valor do contrato inicial, nos contratos de obras. Ver nota 1 infra.</p>	<p>Existe a certeza de que essa modificação de valor reduzido não altera a natureza global do contrato ou do acordo-quadro?</p>	 <p>Em caso afirmativo, proceder à modificação.</p>	 <p>Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, <b>colocar a concurso um novo contrato.</b></p>
<p><b>A MODIFICAÇÃO NÃO É SUBSTANCIAL (independentemente do valor monetário)</b></p>	<p>As modificações são permitidas se não forem substanciais. A modificação de um contrato ou acordo-quadro durante o seu período de vigência é considerada <b>substancial</b> se o tornar <b>materialmente diferente</b> do contrato ou acordo-quadro celebrado inicialmente. <b>Cabe à autoridade adjudicante decidir, documentar e justificar, caso a caso, se a modificação é ou não substancial.</b></p> <p>CONTUDO:</p>	<p>Independentemente da situação acima descrita (alteração não substancial com base no valor), as modificações são <b>sempre</b> consideradas substanciais caso sejam preenchidas uma ou mais das seguintes condições:</p>	<p>a) a modificação introduz condições que, se fossem parte do procedimento de contratação inicial, teriam permitido a admissão de outros candidatos que não os inicialmente selecionados ou a aceitação de outra proposta que não a inicialmente aceite, ou teriam atraído mais participantes ao procedimento de contratação. <b>Por outras palavras, se outros operadores económicos puderem ter participado com essas novas condições.</b></p>	<p>b) a modificação altera o equilíbrio económico do contrato ou acordo-quadro a favor do adjudicatário de uma forma que não estava prevista no contrato ou acordo-quadro inicial. <b>Por outras palavras, se o operador económico for mais bem remunerado, o que poderia ter atraído outros operadores económicos.</b></p>	<p>c) a modificação altera substancialmente o âmbito do contrato ou acordo-quadro. <b>Por outras palavras, essa alteração do âmbito do contrato ou acordo-quadro é substituído por um novo adjudicatário em casos diferentes dos descritos em seguida (substituição do adjudicatário).</b></p>	 <p>Em caso negativo para todas as situações, antes de proceder à modificação, verificar se existem outras circunstâncias passíveis de tornar a modificação substancial.</p>	 <p>Em caso afirmativo para as situações descritas, <b>NÃO proceder</b> à modificação. Verificar se existem outras possibilidades, <b>colocar a concurso um novo contrato.</b></p>

<p><b>ALTERAÇÕES PREVISÍVEIS (independentemente do seu valor monetário)</b></p>	<p>As modificações estavam previstas por cláusulas de revisão especiais (por exemplo, cláusulas de revisão do preço ou opções) nos documentos iniciais do concurso?</p>	<p>As cláusulas são claras?</p>	<p>As cláusulas são precisas?</p>	<p>As cláusulas são inequívocas?</p>	<p>As cláusulas estabelecem o âmbito e a natureza das modificações ou opções possíveis?</p>	<p>As cláusulas estabelecem as condições em que podem ser aplicadas?</p>	<p>É possível justificar o facto de as cláusulas não preverem modificações ou opções suscetíveis de alterar a natureza global do contrato ou acordo-quadro?</p>	<p> Em caso afirmativo, proceder à modificação.</p>	<p> Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, <b>colocar a concurso um novo contrato.</b></p>
<p><b>ADITAMENTOS NECESSÁRIOS</b></p>	<p>Há necessidade de o adjudicatário inicial realizar obras, serviços ou fornecimentos complementares (ou seja, não previstos no procedimento inicial)?</p>	<p>Existe a certeza de que a mudança de adjudicatário:</p>	<p>a) é impossível devido a razões económicas ou técnicas, tais como requisitos de permutabilidade ou interdependência com equipamento, serviços ou instalações existentes adquiridos ao abrigo do contrato inicial.</p>	<p>E (ou seja, o disposto em a) e b) tem de ser cumprido em simultâneo)</p>	<p>b) seria altamente inconveniente ou provocaria uma duplicação substancial dos custos para a autoridade adjudicante.</p>	<p>Tem a certeza de que o aumento do preço não excede 50% do valor do contrato inicial? Ver nota 2 infra.</p>	<p>Tem a certeza de que tais modificações sucessivas não visam contornar a aplicação de regras em matéria de contratação pública?</p>	<p> Em caso afirmativo, proceder à modificação.</p>	<p><b>Anexo VI - Guia Prático para profissionais em</b>  Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, <b>colocar a concurso um novo contrato.</b></p>
<p><b>CIRCUNSTÂNCIAS IMPREVISTAS</b></p>	<p>A necessidade de modificação surgiu devido a circunstâncias imprevistas de prever por uma autoridade adjudicante diligente?</p>		<p>Tem a certeza de que a modificação não altera a natureza global do contrato?</p>	<p>Tem a certeza de que o aumento do preço não é superior a 50% do valor do contrato ou acordo-quadro inicial? Ver nota 2 infra.</p>	<p>Tem a certeza de que tais modificações sucessivas não visam contornar a aplicação de regras em matéria de contratação pública?</p>			<p> Em caso afirmativo, proceder à modificação.</p>	<p><b>Projetos FEEL (Contratação Pública)</b>  Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, <b>colocar a concurso um novo contrato.</b></p>

<p><b>SUBSTITUIÇÃO DO ADJUDICATÁRIO</b></p>	<p>Existe agora um novo adjudicatário que vem substituir aquele a que a autoridade adjudicante tinha inicialmente adjudicado o contrato devido a:</p>	<p>a) uma cláusula de revisão ou opção inequívoca, em conformidade com as disposições relativas às alterações previstas</p>	<p>b) OU uma sucessão a título universal ou parcial na posição do adjudicatário inicial por parte de outro operador económico, na sequência de uma reestruturação empresarial (aquisição, fusão, insolvência, etc.)? <sup>***!</sup></p>	<p>***Condições suplementares relativamente a «b»:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Satisfaz o outro operador económico os critérios de seleção qualitativa inicialmente estabelecidos?</li> <li>- Tem a certeza de que esta situação não advém outras modificações substanciais ao contrato?</li> <li>- Tem a certeza de que esta situação não visa contornar a aplicação de regras em matéria de contratação pública?</li> </ul>	<p>c) OU à assunção, pela própria autoridade adjudicante, das obrigações do adjudicatário com os seus subadjudicatários, se tal possibilidade estiver prevista na legislação nacional em conformidade com as regras da diretiva em matéria de subcontratação</p>	<p>Estas condições NÃO são cumulativas. Basta que se verifique uma delas (a, b ou c). Todas as condições suplementares da condição «b» são cumulativas, ou seja, têm todas de ser preenchidas.</p>	 <p>Em caso afirmativo para a situação descrita em a), ou b) (com todas as perguntas suplementares), ou c), proceder à modificação.</p>	 <p>Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, <b>colocar a concurso um novo contrato.</b></p>
---	---	---	--	--	--	--	--	--

Nota 1: Assegurar que, em caso de várias modificações sucessivas, o valor seja avaliado com base no valor líquido acumulado das modificações sucessivas, ou seja, todas as modificações contam para determinar o valor máximo. Exemplo (fornecimentos): a modificação 1 é de 3%. Não há problema. A modificação 2 é de 5%. Total = 8%. Continua a não haver problema. A modificação 3 é de 3%. O total seria = 1.1%. Há problema. A modificação 3 não pode ocorrer.

Nota 2: Assegurar que, em caso de várias modificações sucessivas, esse limite se aplique ao valor de cada modificação, ou seja, qualquer modificação pode ascender a 50%. Exemplo 1: a modificação 1 é de 20% e a modificação 2 é de 67%. A primeira pode ocorrer, a segunda não. Exemplo 2: a modificação 1 é de 40% e a modificação 2 é de 45%. Ambas podem ocorrer. Nestes casos, para efeitos deste cálculo do preço, o preço atualizado é o valor de referência sempre que o contrato inclua uma cláusula de indexação. Convém frisar que a introdução de modificações sem um novo procedimento de adjudicação constitui uma exceção. A possibilidade de introduzir modificações sucessivas deve ser utilizada com extrema prudência e não deve visar contornar as diretivas relativas aos contratos públicos e os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência que lhes estão subjacentes.

Fonte: Artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE.

## 5.4. Queixas e vias de recurso

Caso as autoridades adjudicantes não cumpram, de forma deliberada ou não, o quadro jurídico em matéria de contratos públicos, os operadores económicos podem intentar ações judiciais para fazer valer os seus direitos ao abrigo das regras nacionais ou europeias em matéria de contratação pública<sup>50</sup>.

As vias de recurso são regulamentadas por várias diretivas da UE<sup>51</sup> e permitem a suspensão de qualquer decisão tomada pela autoridade adjudicante, a anulação de decisões ilegais, incluindo o próprio contrato, e o pagamento de indemnizações aos adjudicatários.

Além disso, o incumprimento das diretivas relativas às vias de recurso poderá prejudicar futuras subvenções da UE à autoridade adjudicante ou conduzir à recuperação de subvenções já atribuídas.

Ademais, a não observância das regras em matéria de contratação pública pode ter consequências financeiras para a autoridade adjudicante, mas também para o seu pessoal, que pode ser pessoalmente responsabilizado em certas jurisdições.

Se necessário, as autoridades adjudicantes podem solicitar aconselhamento jurídico para o tratamento de queixas através das respetivas autoridades nacionais de contratação pública.

## 5.5. Rescindir um contrato durante o seu período de vigência

Caso tenham conhecimento de que um contrato viola a legislação da UE ou nacional, as autoridades adjudicantes podem ter de o rescindir durante a sua vigência.

Ao abrigo do quadro jurídico europeu em matéria de contratação pública, as autoridades adjudicantes podem rescindir um contrato durante a sua execução com base num dos seguintes motivos:

- » O contrato foi objeto de modificações substanciais embora devesse ter sido lançado um novo procedimento de contratação;
- » O adjudicatário devia ter sido excluído do procedimento de contratação, pois incorre nos motivos de exclusão estabelecidos nos documentos do concurso e/ou na legislação nacional;
- » O contrato não devia ter sido adjudicado ao adjudicatário em virtude de uma infração grave das obrigações decorrentes dos Tratados e da Diretiva 2014/24/UE declarada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia num processo conduzido nos termos do artigo 258.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Além disso, como em qualquer relação contratual, os contratos podem também ser objeto de rescisão por incumprimento manifesto das obrigações que incumbem ao adjudicatário.

De qualquer modo, as disposições que regem a rescisão do contrato têm de ser previamente enunciadas no contrato público através de disposições específicas.

<sup>50</sup> OECD/SIGMA, Nota n.º 12 sobre contratos públicos, Vias de recurso, setembro de 2016: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-12-200117.pdf>.

<sup>51</sup> Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos, com as alterações que lhe foram introduzidas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>.

Diretiva 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, com as alterações que lhe foram introduzidas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/13/oj>.

Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos, com as alterações que lhe foram introduzidas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>.

## 5.6. Encerrar o contrato

Após a autoridade adjudicante aceitar formalmente as entregas finais e pagar as faturas correspondentes, o contrato público pode ser encerrado.

Após a conclusão do contrato, certos operadores económicos poderão solicitar à autoridade adjudicante a emissão de um certificado de boa execução e responder a um inquérito de satisfação ou a um questionário destinado a recolher impressões e recomendações sobre o seu desempenho.

De igual modo, importa que a autoridade adjudicante apresente algumas conclusões e especifique os **principais ensinamentos a retirar do trabalho realizado**, que podem ser registados no processo do contrato. Por exemplo, o gestor do contrato pode responder sucintamente às seguintes perguntas:

Obtivemos o que solicitámos?

» Foram satisfeitas as nossas reais necessidades?

» Observa-se alguma diferença entre estes dois aspetos? Em caso afirmativo, essa diferença é explicável?

» É possível retirar ensinamentos (positivos ou negativos) para contratos ou projetos futuros?

No âmbito de contratos de maior dimensão, o gestor do contrato pode organizar uma **reunião de encerramento** com as principais partes interessadas envolvidas, de modo a avaliar a execução do contrato relativamente às expectativas iniciais. Esta reunião deve constituir uma oportunidade para:

» Comunicar os resultados da execução a todas as partes interessadas envolvidas;

» Reconhecer o desempenho de todos quantos contribuíram para o êxito do projeto. Agradecer e reconhecer todos os que deram contributos úteis também ajudará a mobilizá-los no futuro;

» Aprender com os erros, os problemas externos ou os riscos identificados e analisar como poderiam estes problemas ter sido superados ou minimizados;

» Retirar os ensinamentos principais e formular recomendações para futuros contratos.

## 6. Caixa de ferramentas

### 6.1. Erros mais comuns nos contratos públicos

Os erros cometidos no âmbito dos contratos públicos são vistos como uma violação das regras em matéria de contratação pública, independentemente da fase do processo em que ocorram e do seu impacto sobre os resultados finais do contrato público.

Normalmente, os erros são detetados durante:

- » as auditorias e controlos financeiros internos;

- » os processos de recurso interpostos por operadores económicos contra decisões das autoridades adjudicantes; ou
- » auditorias e controlos efetuados por entidades externas<sup>52</sup>.

O quadro seguinte apresenta os erros mais comuns detetados pela Comissão em anos anteriores, em especial durante auditorias no âmbito dos FEEI. Por cada tipo de erro, é indicada a secção do presente documento com orientações e conselhos aplicáveis ao mesmo.

Erros mais comuns	Secção do guia mais relevante
<b>Escolha do procedimento</b>	<b>Capítulo 1</b>
Ausência de apresentação de propostas ou procedimento inadequado	1.5 Escolher o procedimento
Casos que não justificam o recurso ao procedimento por negociação sem publicação prévia de um anúncio de concurso	
Fracionamento ilegal de contratos	1.4.2 Contrato único ou em lotes 1.4.4 Valor do contrato
Valor do contrato subestimado	1.4.4 Valor do contrato
<b>Publicação</b>	<b>Capítulo 2</b>
Incumprimento dos requisitos de publicação	2.1 Elaborar os documentos do concurso 2.5 Publicitar o contrato
Incumprimento dos prazos e/ou prorrogação dos prazos para a receção de propostas ou pedidos de participação	2.4 Definir os prazos
Prazo insuficiente para os potenciais proponentes ou candidatos obterem a documentação relativa ao concurso	
Não publicação dos critérios de seleção e/ou de adjudicação no anúncio de concurso ou nas especificações	2.3 Definir os critérios

<sup>52</sup> OECD/SIGMA, Public procurement Brief 29, Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement, July 2013. Disponível em: [http://www.sigmaxweb.org/bytopic/publicprocurement/Common\\_Errors\\_Public\\_Procurement\\_2013.pdf](http://www.sigmaxweb.org/bytopic/publicprocurement/Common_Errors_Public_Procurement_2013.pdf).

<b>Erros mais comuns</b>	<b>Secção do guia mais relevante</b>
<b>Especificações técnicas e critérios</b>	<b>Capítulo 2</b>
Definição insuficiente do objeto do contrato	2.2 Definir as especificações e normas
Especificações técnicas restritivas em violação dos requisitos da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência	
Critérios de seleção e/ou de adjudicação ilegais, desproporcionados e/ou discriminatórios	2.3 Definir os critérios
Confusão entre critérios de seleção e de adjudicação	
<b>Seleção, avaliação e adjudicação</b>	<b>Capítulo 3 e 4</b>
Falta de transparência e/ou de igualdade de tratamento durante a avaliação	3.3 Avaliar e selecionar as propostas 4 Avaliação das propostas e adjudicação
Alteração de critérios de seleção/adjudicação após a abertura das propostas, resultando numa aceitação incorreta de proponentes	3.3 Avaliar e selecionar as propostas 4.2 Aplicar os critérios de adjudicação
Alteração de uma proposta durante a avaliação	
Negociação durante o procedimento de adjudicação	
Erros aritméticos na soma das pontuações e na classificação das propostas	
Utilização da média de preços	
Rejeição insuficiente de propostas anormalmente baixas	4.3 Propostas anormalmente baixas
Conflito de interesses	1.2.3 Integridade e conflito de interesses 4.1 Constituir a comissão de avaliação
Condições contratuais inadequadas	2.1.2 Proposta de contrato
<b>Execução do contrato</b>	<b>Capítulo 5</b>
Adjudicação de contratos de obras/serviços/fornecimentos complementares sem concurso nem demonstração de nenhuma das circunstâncias excecionais previstas na Diretiva 2014/24/UE	5 Execução do contrato
Alteração do âmbito e/ou do valor do contrato	5.3. Modificações do contrato

## 6.2. Recursos e referências

### 6.2.1. Quadro jurídico

Comissão Europeia, DG GROW, Contratos Públicos — Normas jurídicas e aplicação. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/>

Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia 2012/C 326/01. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>

Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/2016-01-01>

Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/2016-01-01>

Regulamento de Execução (UE) 2016/7 da Comissão, de 5 de janeiro de 2016, que estabelece o formulário-tipo do Documento Europeu Único de Contratação Pública. Disponível em: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOL\\_2016\\_003\\_R\\_0004](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOL_2016_003_R_0004)

Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento

(CE) n.º 1083/2006 do Conselho. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj>

Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos, com as alterações que lhe foram introduzidas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>

Diretiva 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/13/oj>

Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>

Organização Mundial do Comércio, Acordo sobre Contratos Públicos — Versão revista, 2012. Disponível em: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gpa\\_1994\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm)

### 6.2.2. Orientações gerais e ferramentas

Comissão Europeia, DG GROW, sítio Web sobre contratos públicos. Disponível em: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement\\_pt](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pt)

Comissão Europeia, DG GROW, Valores atualizados dos limiares da UE aplicáveis aos contratos públicos. Disponível em: [http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds/index_en.htm)

Comissão Europeia, DG GROW, Documento Europeu Único de Contratação Pública — Serviço para preenchimento e reutilização do DEUCP. Disponível em: <https://ec.europa.eu/tools/espd/filter?lang=pt>



Comissão Europeia, DG GROW, e-Certis, base de dados em linha de provas documentais administrativas. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>

Comissão Europeia, SIMAP, eNotices. Disponível em: <http://simap.europa.eu/enotices/>

Comissão Europeia, SIMAP, Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV). Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>

Comissão Europeia, SIMAP, Formulários-tipo dos contratos públicos. Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>

Comissão Europeia, DG GROW, Nota explicativa sobre os acordos-quadro. Disponível em: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation\\_pt](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_pt)

Comissão Europeia, DG REGIO, Situação das capacidades, sistemas e práticas de carácter administrativo ao nível da UE para garantir a conformidade e a qualidade dos contratos públicos que envolvam Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), janeiro de 2016. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment-public-procurement/study/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment-public-procurement/study/)



## SIGMA, Apoio à Melhoria da Governação e da Gestão

A SIGMA é uma iniciativa conjunta da OCDE e da União Europeia. Tem por objetivo principal fortalecer as bases para uma melhor governação pública através do reforço das capacidades do setor público, da melhoria da colaboração entre as diversas vertentes da governação e da melhoria da conceção e execução das reformas da administração pública.

A SIGMA tem desenvolvido  **muito material sobre a contratação pública**  que pode ser útil para todos os tipos de autoridades adjudicantes, nomeadamente estudos comparativos plurinacionais, manuais de formação sobre contratação pública, documentos específicos e notas informativas sobre políticas.

Mais especificamente, o  **Manual de formação sobre contratos públicos da SIGMA**  e as  **notas informativas sobre contratos públicos da SIGMA**  apresentam orientações, aconselhamento, exemplos práticos e recomendações às autoridades adjudicantes com vista ao cumprimento da legislação da UE em matéria de contratos públicos, e aproveitam ao máximo os ensinamentos retirados dos procedimentos de contratação eficazes. O manual de formação e as notas informativas sobre contratos públicos contribuem para melhorar as competências profissionais dos responsáveis e gestores da contratação pública, tanto no setor público (autoridades adjudicantes) como no setor privado (operadores económicos).

Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>



### Caixa de ferramentas para contratos públicos da OCDE

Este recurso em linha disponibiliza uma coletânea de instrumentos de política e exemplos específicos de países, bem como ferramentas práticas, relatórios e indicadores sobre muitos aspetos da contratação pública.

Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>



### SIMAP, Sistema de informação para os contratos públicos europeus

O SIMAP é o sistema de informação para os contratos públicos desenvolvido pela Comissão Europeia. O portal SIMAP permite aceder às informações mais importantes sobre os contratos públicos na Europa:

- » O **TED (Tenders Electronic Daily, Diário Eletrónico de Concursos)** é a versão eletrónica do Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia dedicado aos concursos públicos europeus. É a única fonte oficial dos contratos públicos na Europa.
- » O **e-Notices** é uma ferramenta em linha que simplifica e acelera a elaboração e publicação de anúncios no JOUE.
- » O serviço **e-Senders** permite que as organizações qualificadas enviem diretamente anúncios em ficheiros XML.
- » O **e-Tendering** é uma plataforma de contratação pública eletrónica dedicada às instituições da UE.

O SIMAP disponibiliza ainda muitos recursos úteis, nomeadamente códigos e nomenclaturas, modelos para publicações e documentos essenciais de concursos.

Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu>

### 6.2.3. Erros nos contratos públicos

Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 17/2016: As instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos, 2016. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=37137>

Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 10/2015: Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia, 2015. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=32488>

Tribunal de Contas Europeu, Incumprimento das regras aplicáveis aos contratos públicos — tipos de irregularidades e bases de quantificação, 2015. Disponível em: [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline\\_procurement/Quantification\\_of\\_public\\_procurement\\_errors.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf)

OCDE/SIGMA, Nota n.º 29 sobre contratos públicos, Detecção e correção dos erros comuns nos contratos públicos, julho de 2013. Disponível em: [http://www.sigmaweb.org/bytopic/publicprocurement/Common\\_Errors\\_Public\\_Procurement\\_2013.pdf](http://www.sigmaweb.org/bytopic/publicprocurement/Common_Errors_Public_Procurement_2013.pdf)

Comissão Europeia, DG REGIO, Decisão C(2013) 9527 da Comissão, Orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos, 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/PT/3-2013-9527-PT-F1-1-ANNEX-1.Pdf>

#### 6.2.4. Idoneidade e conflito de interesses

OCDE, Preventing Corruption in Public Procurement, 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>

Comissão Europeia, OLAF, Identificação de conflitos de interesses nos procedimentos de celebração de contratos públicos para ações estruturais, novembro de 2013. Disponível em: [https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013\\_11\\_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf](https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf)

OCDE, Princípios relativos à integridade na celebração de contratos públicos, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

#### 6.2.5. Gestão e controlo dos FEEI

DG REGIO, Orientações sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/legislation/guidance/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/)

DG REGIO, Plano de ação para os contratos públicos. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement)

DG REGIO, Formação sobre a política de coesão no período de 2014-2020 para peritos dos Estados-Membros da UE. Disponível em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/legislation/guidance/training/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/training/)

Regulamentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Disponíveis em: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/information/legislation/regulations/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/information/legislation/regulations/)

### 6.2.6. Utilização estratégica dos contratos públicos

Comissão Europeia, DG GROW, Estudo sobre a utilização estratégica dos contratos públicos para promover as políticas ecológicas, sociais e de inovação — Relatório final, 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17261?locale=pt>

#### Contratos públicos ecológicos (CPE)

Comissão Europeia, DG ENV, Critérios para contratos públicos ecológicos ao nível da UE (todas as línguas da UE). Disponível em: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu\\_gpp\\_criteria\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm)

Comissão Europeia, DG ENV, Boas práticas no domínio dos contratos públicos ecológicos. Disponível em: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/case\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm)

Comissão Europeia, DG ENV, Lista dos atuais rótulos ecológicos da UE e internacionais. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/ecolabels.pdf>

Comissão Europeia, DG ENV, Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos, 2016. Disponível em: [http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying\\_handbook\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm)

Comissão Europeia, DG ENV, a adesão aos contratos públicos ecológicos na UE27, 2012. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>

Comissão Europeia, Comunicação (COM(2008) 400) — Contratos públicos para um ambiente melhor. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TX/?qid=1517067386024&uri=CELEX:52008DC0400>

#### Contrato público socialmente responsável (CPSR)

O projeto LANDMARK, Boas práticas nos contratos públicos socialmente responsáveis — Abordagens de verificação na Europa, 2012. Disponível em: [http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/latest-achievements/LANDMARK-good\\_practices\\_FINAL.pdf](http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/latest-achievements/LANDMARK-good_practices_FINAL.pdf)

Comissão Europeia, DG EMPL, Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=89&newsId=978>

## **Contratos públicos para soluções inovadoras (CPSI)**

Comissão Europeia, Contratos públicos para a inovação no sítio Web da economia digital: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>

Assistência Europeia aos Contratos públicos para a Inovação, Caixa de ferramentas para contratos públicos para a inovação, edição de 2017. Disponível em: <http://eafip.eu/toolkit/>

OCDE, Contratação pública para soluções inovadoras—Boaspráticasestratégias, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement-for-innovation-9789264265820-en.htm>

Comissão Europeia, DG GROW, a contratação pública como motor de inovação nas PME e nos serviços públicos, 2015. Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>

Plataforma de contratos públicos no domínio da inovação, Criação de redes e plataformas de partilha de experiências profissionais em matéria de contratos públicos no domínio dos contratos públicos para a inovação — 1.ª edição, 2014. Disponível em: <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/>

Comissão Europeia, Comunicação (COM(2007) 799 final) e documento de trabalho dos serviços da Comissão associado SEC(2007) 1668: Contratos pré-comerciais: promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-policy-initiatives-pcp-and-ppi>

### 6.3. Lista de verificação para a elaboração das especificações

As «especificações» constituem o **principal documento do concurso**, que estabelece as necessidades a satisfazer pelo contrato. Constituem a base para a escolha do adjudicatário e incorporarão o contrato, estabelecendo o que se exige do adjudicatário.

As especificações destinam-se a dar aos operadores económicos uma descrição clara, precisa e completa das necessidades da autoridade adjudicante, a fim de lhes permitir proporem uma solução para a satisfação das mesmas.

Deste modo, a revisão final e a validação das especificações constituem um importante momento de decisão no procedimento de contratação, pelo que

importa que os responsáveis pela decisão tenham os conhecimentos, autoridade e experiência necessários para o efeito.

Especificações pouco claras, incoerentes e erróneas terão um impacto negativo em todo o processo e impedirão certamente que o contrato alcance o seu objetivo principal.

A fim de evitar erros e elaborar as melhores especificações, será bastante útil que as autoridades adjudicantes reexaminem e autoavaliem atentamente o seu próprio trabalho, por exemplo, utilizando a lista de verificação abaixo.

Se as especificações forem claras, completas e conformes, todas as respostas devem ser «Sim» ou «N/A» se a pergunta for irrelevante. Se alguma das respostas for «Não», será necessário apresentar uma observação e/ou justificação e melhorar as especificações.

Perguntas	Sim, Não, N/A	Observações
<b>Antes da elaboração das especificações</b>		
1. A autoridade adjudicante estudou o mercado e/ou consultou partes interessadas internas ou externas?		
2. A autoridade adjudicante analisou mecanismos de execução alternativos, incluindo a cooperação com outros adquirentes?		
3. A autoridade adjudicante identificou fontes de informação úteis e recolheu documentação pertinente, nomeadamente exemplos de especificações anteriores para aquisições semelhantes?		
4. A autoridade adjudicante realizou uma avaliação dos riscos e repartiu-os adequadamente?		
5. A autoridade adjudicante equacionou a divisão do contrato em lotes?		
6. A autoridade adjudicante assegurou-se da disponibilidade do financiamento?		
<b>Contexto e objeto</b>		
7. As especificações incluem material de referência que ajude os proponentes a compreender os requisitos associados ao contexto?		
8. Caso exista um volume significativo de material de referência, os documentos comprovativos são facilmente acessíveis a todos os proponentes interessados? (Por exemplo, os proponentes têm acesso a uma sala de dados? Os documentos são enviados por via eletrónica mediante pedido?)		
9. As especificações identificam com precisão as necessidades e requisitos da autoridade adjudicante?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Ob- servações
10. O objeto do contrato reflete as prioridades da autoridade adjudicante?		
11. As especificações são coerentes com o estudo de viabilidade?		
12. As especificações evitam incluir elementos que possam ser mais bem abordados noutra oportunidade, através de outro contrato?		
13. Quando aplicável, as especificações ajustam-se ao modelo de especificações normalizado utilizado pela autoridade adjudicante?		

**Entrega ou prestação**

14. A autoridade adjudicante determinou com precisão o âmbito e a gama de bens, serviços ou obras necessários?		
15. As especificações definem com precisão as realizações e/ou resultados exigidos?		
16. As especificações estabelecem um calendário realista para o procedimento de contratação e a execução do contrato?		
17. As especificações fixam claramente o prazo do contrato e eventuais prorrogações?		

**Critérios (incluídos nas especificações ou noutros documentos do concurso)**

18. As especificações enunciam de forma pormenorizada os motivos de exclusão e os critérios de seleção e de adjudicação, bem como os respetivos métodos de ponderação, classificação e avaliação?		
19. Os critérios de adjudicação estão associados ao objeto do contrato?		
20. Os critérios de adjudicação baseiam-se na proposta economicamente mais vantajosa (ou seja, nos critérios baseados apenas no preço, na abordagem custo-eficácia ou na melhor relação qualidade/preço)?		
21. A autoridade adjudicante assegurou que os critérios de seleção e de adjudicação sejam claros para todos?		
22. A autoridade adjudicante procedeu a ensaios para testar os critérios de seleção e de adjudicação?		

**Revisão**

23. As especificações são claras, completas e fiáveis? Foram revistas?		
24. As especificações são incorporadas num contrato?		
25. As especificações evitam solicitar informações irrelevantes?		
26. As especificações têm um mecanismo de controlo da numeração da versão (por exemplo, versão 1, versão 2, versão final)?		
27. As especificações são validadas e assinadas por uma pessoa ou entidade com a autoridade necessária no seio da organização?		

## 6.4. Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos

Os procedimentos de contratação são frequentemente controlados ex post, em especial no âmbito dos controlos e auditorias dos FEEI. No entanto, seria possível evitar muitos erros se as autoridades adjudicantes (AA) procedessem a uma autoavaliação do seu trabalho durante a preparação e execução dos procedimentos de contratação.

A lista de verificação deve ser utilizada tanto pelos responsáveis pelo controlo e auditores como pelos profissionais no desempenho das suas funções. Tal

permitir-lhes-á verificar se estão a seguir os passos corretos e se não estão a esquecer nenhum aspeto importante do processo.

A fim de evitar erros, será muito útil que as autoridades adjudicantes utilizem esta lista para efetuar uma autoavaliação durante o planeamento de um procedimento de contratação, bem como em cada fase desse procedimento.

Caso o procedimento de contratação tenha decorrido corretamente, todas as respostas devem ser «Sim» ou «N/A» se a pergunta for irrelevante. Se alguma das respostas for «Não», será necessário apresentar uma observação e/ou justificação e melhorar o processo.

Perguntas	Sim, Não, N/A	Observações
<b>Definição das necessidades</b>		
1. A AA identificou de forma clara as necessidades a satisfazer pelo procedimento de contratação?		
2. A AA analisou todas as alternativas razoáveis?		
3. Foi o número/âmbito o necessário ou teria sido suficiente um inferior/menor?		
4. Os requisitos técnicos foram os indispensáveis ou teria sido suficiente um nível inferior?		
<b>Equipa de contratação</b>		
5. Foi constituída uma equipa de contratação na fase de planeamento do procedimento de contratação?		
6. A equipa de contratação autorizou as etapas principais da contratação ou a autorização foi dada pelo órgão de gestão da AA?		
7. Caso a AA tenha recorrido ao contributo de partes interessadas externas para o procedimento de contratação, estavam elas isentas da influência de interesses específicos dos operadores económicos?		
8. Todos os intervenientes no procedimento de contratação, em especial as partes interessadas externas, assinaram uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade?		
<b>Escolha do procedimento</b>		
9. A escolha do procedimento de contratação foi explicada e documentada em conformidade com os princípios da concorrência, da transparência, da não discriminação, da igualdade de tratamento e da proporcionalidade económica?		
10. O procedimento de contratação escolhido foi o adequado para as circunstâncias específicas? Era o procedimento admissível?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Ob-servações
11. Caso tenham sido utilizados procedimentos por negociação a título excecional, a AA apresentou razões suficientes e razoáveis para escolher tal opção (apresentou uma explicação pormenorizada das razões pelas quais não foi possível optar por um concurso aberto ou limitado)?		
12. Nos contratos públicos abaixo dos limiares, é possível confirmar a inexistência de indícios de violação da legislação nacional em matéria de contratos públicos?		
13. Caso a AA tenha optado por um procedimento acelerado, esta opção foi devidamente justificada?		

**Valor do contrato**

14. A AA determinou o valor total do contrato e incluiu nele opções e disposições de renovação?		
15. O valor estimado do contrato baseou-se em preços realistas e atualizados?		
16. O valor estimado do contrato estava em sintonia com o valor definitivo do contrato adjudicado?		
17. É possível confirmar que o contrato não foi artificialmente fracionado para contornar o requisito de publicação do anúncio de concurso no JOUE?		

**Publicidade**

18. O contrato foi publicitado no JOUE e, se necessário, nas publicações nacionais pertinentes?		
19. Os prazos mínimos foram (consoante tenha sido publicado um anúncio de pré-informação) cumpridos?		
20. A partir de 18 de outubro de 2018, a AA certificou-se da disponibilização e funcionamento da apresentação de propostas por via eletrónica?		
21. Os documentos do concurso estavam todos igualmente acessíveis a todos os proponentes (ou seja, os proponentes nacionais não tiveram mais facilidade em obter documentos específicos)?		
22. A AA certificou-se da possibilidade de utilização do Documento Europeu Único de Contratação Pública acima dos limiares da UE?		
23. A utilização de subvenções da UE no financiamento estava indicada no anúncio de concurso? (Tal não é obrigatório, mas é uma boa prática para os projetos apoiados por subvenções da UE.)		
24. O anúncio de concurso ou os respetivos documentos indicavam claramente os critérios a aplicar para selecionar os proponentes capazes de executar o contrato e avaliar a proposta economicamente mais vantajosa?		
25. Os coeficientes de ponderação dos critérios de adjudicação foram enumerados no anúncio de concurso ou num documento conexo do concurso?		



Perguntas	Sim, Não, N/A	Ob-servações
26. As especificações técnicas permitiram o igual acesso de todos os proponentes ao concurso e sem criar obstáculos injustificados à concorrência, por exemplo, evitaram estabelecer normas nacionais sem reconhecer a possibilidade de normas equivalentes?		
27. Os pedidos de informação dos proponentes foram respondidos de forma a garantir a igualdade de tratamento de todos os proponentes e dentro dos prazos fixados?		

### Documentos do concurso

28. Os proponentes tiveram acesso a todas as informações pertinentes desde a publicação dos documentos do concurso?		
29. A AA assegurou a igualdade de acesso de todos os operadores económicos a outras fontes de informação para além dos documentos do concurso?		
30. Os proponentes tiveram conhecimento, de forma plena e inequívoca, dos documentos e declarações que tinham de apresentar juntamente com a proposta?		
31. As especificações técnicas eram claras, inequívocas e completas, definindo com precisão as características das obras, fornecimentos ou serviços a executar e possibilitando a todos os operadores económicos o mesmo nível de compreensão?		
32. Foi especialmente exigido aos operadores económicos o cumprimento das obrigações em matéria de direito social e laboral, incluindo as convenções internacionais?		
33. Caso a AA tenha estabelecido condições de natureza social ou ambiental para a execução do contrato, estas eram compatíveis com o direito da UE e foram dadas informações adequadas aos proponentes?		
34. Foram algumas referências injustificadas a uma determinada marca ou fonte, ou a um determinado processo, marca comercial, patente, tipo ou origem de produção excluídas das especificações técnicas, impedindo assim a AA de favorecer ou eliminar determinadas empresas ou produtos?		
35. Não houve incoerências entre os vários documentos do concurso?		

### Critérios

36. Os documentos do concurso fixaram requisitos para a seleção de proponentes em termos da sua situação pessoal, de níveis mínimos de capacidade económica e financeira e de capacidade técnica e/ou profissional?		
37. Caso tenha ponderado os critérios de adjudicação, a AA publicou os coeficientes de ponderação nos documentos do concurso, ou seja, antes da receção das propostas?		
38. A AA definiu os critérios de adjudicação de forma clara?		
39. Caso visassem obter a melhor relação qualidade/preço, os critérios de adjudicação eram diferentes dos critérios de seleção dos proponentes?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Ob-servações
40. Caso visassem obter a melhor relação qualidade/preço, os critérios de adjudicação estavam relacionados com o objeto do contrato?		
41. Os sistemas de ponderação/classificação eram coerentes, convincentes e sucintos, deixando pouca margem para uma avaliação arbitrária?		
42. Os critérios de adjudicação eram adequados para selecionar a proposta com a melhor relação qualidade/preço?		

### Variantes

43. Caso tenham sido autorizadas variantes, os critérios de adjudicação foram os da proposta economicamente mais vantajosa?		
44. A admissibilidade de variantes foi indicada no anúncio de concurso?		
45. A AA estabeleceu os requisitos mínimos a preencher pelas variantes nos documentos do concurso?		

### Seleção

46. A AA avaliou apenas as propostas apresentadas dentro do prazo e conformes com os requisitos formais?		
47. A seleção dos proponentes foi conduzida de forma independente?		
48. Os motivos da seleção ou rejeição de proponentes correspondiam aos critérios publicados? Esses motivos foram devidamente documentados?		

### Avaliação e adjudicação

49. Tendo em conta o objeto do contrato, os membros da comissão de avaliação possuíam os conhecimentos adequados?		
50. Todos os membros da comissão de avaliação assinaram uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade?		
51. Os critérios de adjudicação utilizados para avaliar as propostas e os respetivos coeficientes de ponderação foram apenas os enunciados nos documentos do concurso?		
52. Tratando-se de um concurso limitado, de um procedimento por negociação ou de um diálogo concorrencial, a AA cuidou de não voltar a aplicar os critérios utilizados na fase de pré-seleção para proceder à avaliação?		
53. A fim de adjudicar o contrato, a comissão de avaliação realizou um procedimento de avaliação não discriminatório e seguindo a metodologia descrita nos documentos do concurso?		
54. Caso alguma proposta tenha parecido «anormalmente baixa», a AA solicitou por escrito as razões pelas quais essa proposta era anormalmente baixa?		
55. Existe um relatório de avaliação completo assinado por todos os membros da comissão de avaliação?		
56. O contrato foi efetivamente adjudicado ao proponente escolhido pela comissão de avaliação?		
57. Todos os concorrentes preteridos foram notificados com as informações corretas e dentro do prazo aplicável? Foi aplicado um «prazo suspensivo» antes da assinatura do contrato?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Ob-servações
58. O resultado da adjudicação do contrato foi publicado no JOUE no prazo de 30 dias após a data de assinatura do mesmo?		
59. Caso um proponente tenha apresentado uma queixa ou interposto recurso para a AA ou outro organismo competente, a AA tratou a queixa de forma justa, transparente e documentada?		

### Alterações dos contratos

60. Caso tenha havido adjudicação de obras, serviços ou fornecimentos complementares sem concurso, aplicavam-se todas as condições excecionais?		
61. Caso a alteração do valor do contrato não tenha alterado a natureza global do mesmo, a alteração ficou abaixo dos limiares da UE?		
62. Caso a alteração do valor do contrato não tenha alterado a natureza global do mesmo, a alteração ficou 10% abaixo do valor do contrato inicial, relativamente a serviços e fornecimentos, e 15% abaixo do referido valor, relativamente a obras?		
63. Caso o valor do contrato tenha sido alterado, essa alteração foi efetuada sem alterar o equilíbrio económico a favor do adjudicatário?		

### Manutenção de registos

<p>64. A AA manteve um registo físico ou eletrónico dos seguintes documentos principais do procedimento de contratação?</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>» anúncio de concurso (JOUE)</li> <li>» documentos do concurso, incluindo as especificações técnicas</li> <li>» registo das propostas recebidas</li> <li>» elementos comprovativos da abertura das propostas</li> <li>» elementos comprovativos da seleção das propostas, incluindo a pontuação com base nos critérios definidos</li> <li>» elementos comprovativos da avaliação das propostas, incluindo a pontuação com base nos critérios definidos</li> <li>» relatório de avaliação</li> <li>» notificações aos adjudicatários e aos proponentes preteridos</li> <li>» contrato formal</li> <li>» anúncio de adjudicação de contrato (JOUE)</li> <li>» prova ou aceitação das entregas</li> <li>» elementos comprovativos da conformidade das entregas com o custo proposto</li> <li>» elementos comprovativos da correspondência das entregas com as especificações técnicas</li> <li>» faturas</li> <li>» justificação das alterações do contrato em circunstâncias específicas, se for caso disso</li> </ul>		
---	--	--

## 6.5. Modelo de declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade

### Declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade

<b>Autoridade adjudicante</b>	[Nome completo]
<b>Título do contrato</b>	[Título e número, se aplicável]
<b>Tipo de contrato</b>	[Obras/Fornecimentos/Serviços]
<b>Procedimento</b>	[Concurso aberto/Concurso limitado/Procedimento por negociação/Ajuste direto/Diálogo concorrencial/Procedimento concorrencial com negociação/Parceria para a inovação/Outro]
<b>Valor do contrato</b>	[Montante e moeda aplicável]
<b>Data de envio do anúncio de concurso</b>	[Se aplicável]

Eu, abaixo assinado(a), \_\_\_\_\_, tendo sido designado para participar na [equipa de projeto/comissão de avaliação] do contrato público supramencionado, declaro pela presente que:

- Tenho conhecimento do artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos, o qual dispõe que: «O conceito de conflito de interesses engloba, no mínimo, qualquer situação em que os membros do pessoal da autoridade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da autoridade adjudicante, que participem na condução do procedimento de contratação ou que possam influenciar os resultados do mesmo, têm direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do procedimento de adjudicação.»
- tanto quanto é do meu conhecimento, não tenho conflito de interesses com os operadores que apresentaram uma proposta para o presente contrato, incluindo pessoas ou membros de um consórcio, ou com os subadjudicatários propostos;
- não existem factos ou circunstâncias, passados, presentes, ou suscetíveis de ocorrer num futuro previsível, que possam pôr em causa a minha independência em relação a qualquer uma das partes;
- caso descubra, durante [o projeto/a avaliação], que esse conflito existe ou pode vir a existir, informarei a autoridade adjudicante sem demora;

- sou instado() a denunciar qualquer situação ou risco de conflito de interesses, bem como qualquer tipo de irregularidade ou fraude (ou seja, a denunciar irregularidades), e, se o fizer, não serei objeto de tratamento injusto ou de sanção;

- tenho conhecimento de que a autoridade adjudicante se reserva o direito de verificar as presentes informações.

Por último, confirmo igualmente que mantereis confidencialidade em relação a quaisquer matérias que me forem confiadas. Não comunicarei fora da [equipa de projeto/comissão de avaliação] qualquer informação confidencial que me seja revelada ou de que tenha conhecimento. Não farei qualquer uso adverso de informações que me sejam fornecidas.

Data e local:

\_\_\_\_\_

Nome completo:

\_\_\_\_\_

Assinatura:

\_\_\_\_\_

## Contactar a UE

### PESSOALMENTE

Em toda a União Europeia há centenas de centros de informação Europe Direct. Pode encontrar o endereço do centro mais próximo em: <http://europa.eu/contact>.

### TELEFONE OU CORREIO ELETRÓNICO

Europe Direct é um serviço que responde a perguntas sobre a União Europeia. Pode contactar este serviço:

- pelo telefone gratuito: **00 800 6 7 8 9 10 11** (alguns operadores podem cobrar estas chamadas),
- pelo telefone fixo: **+32 22999696**, ou
- por correio eletrónico, na página: <http://europa.eu/contact>.

## Encontrar informações sobre a UE

### EM LINHA

Estão disponíveis informações sobre a União Europeia em todas as línguas oficiais no sítio Europa: <http://europa.eu>.

### PUBLICAÇÕES DA UE

As publicações da UE, quer gratuitas quer pagas, podem ser descarregadas ou encomendadas na EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>. Pode obter exemplares múltiplos de publicações gratuitas contactando o serviço Europe Direct ou um centro de informação local (ver <http://europa.eu/contact>).

### LEGISLAÇÃO DA UE E DOCUMENTOS CONEXOS

Para ter acesso à informação jurídica da UE, incluindo toda a legislação da UE desde 1951 em todas as versões linguísticas oficiais, visite o sítio EUR-Lex em: <http://eur-lex.europa.eu>.

### DADOS ABERTOS DA UE

O Portal de Dados Abertos da União Europeia (<http://data.europa.eu/euodp/pt/data>) disponibiliza o acesso a conjuntos de dados da UE. Os dados podem ser utilizados e reutilizados gratuitamente para fins comerciais e não comerciais.

## STAY CONNECTED



[ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)  
[cohesiondata.ec.europa.eu](http://cohesiondata.ec.europa.eu)



@EU\_Regional  
#CohesionPolicy | #ESIFunds



EUinmyRegion



[flickr.com/euregional](https://www.flickr.com/euregional)



RegioNetwork



[ec.europa.eu/commission/2014-2019/  
cretu\\_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu_en)  
@CorinaCretuEU





COMISSÃO EUROPEIA  
ORGANISMO EUROPEU DE LUTA ANTIFRAUDE (OLAF)

Direção D - Política  
Unidade D2 - Prevenção da Fraude

# **Identificação de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais**

## ***Guia prático para gestores***

***elaborado por um grupo de peritos dos Estados-Membros sob a coordenação da Unidade D2 - Prevenção da Fraude do OLAF***

### DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE:

O presente documento de trabalho foi redigido por um grupo de peritos dos Estados-Membros com o apoio do OLAF e visa facilitar a execução de programas operacionais e incentivar as boas práticas. Não é juridicamente vinculativo para os Estados-Membros, mas contém orientações gerais acompanhadas de recomendações e reflete as melhores práticas.

As orientações gerais aqui apresentadas não prejudicam a aplicação das legislações nacionais, devendo ser lidas e podendo ser adaptadas de molde a ter em conta os quadros jurídicos nacionais.

Estas orientações não prejudicam a interpretação do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral nem as decisões da Comissão.

## Resumo

O presente guia foi elaborado ao abrigo de um novo procedimento de trabalho de colaboração em participaram peritos dos Estados-Membros, do OLAF e das Direções-Gerais da Comissão responsáveis pelas ações estruturais. O objetivo consiste em melhorar a qualidade dos resultados das reuniões *ad hoc* do Comité Consultivo para a Coordenação da Luta Contra a Fraude (COCOLAF), através da redação de documentos práticos que podem ser utilizados pelos Estados-Membros e pela Comissão como referências, instrumentos administrativos, orientações e apoio para reforçar as suas estratégias/medidas antifraude.

Outro fator que motivou a elaboração do presente guia foi o facto de as propostas legislativas relativas à política de coesão para o período 2014-2020 exigirem aos Estados-Membros o desenvolvimento de medidas antifraude relacionadas com a gestão de ações estruturais da UE.

Os conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos foram identificados como um tema de interesse para os Estados-Membros. Um seminário que contou com a participação de peritos de 10 Estados-Membros diferentes realçou a necessidade de um guia para a identificação de conflitos de interesses e a redução dos riscos que tais situações envolvem. O presente guia é o resultado desse trabalho conjunto.

Apresenta recomendações para os gestores e funcionários das autoridades de gestão e das entidades adjudicantes em matéria de identificação e gestão de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos financiados pelo orçamento comunitário no âmbito de programas de ações estruturais e de política de coesão. Abrange todos os tipos de contratos públicos, independentemente dos montantes envolvidos.

Não é vinculativo para os Estados-Membros, mas visa definir uma abordagem comum para a gestão de conflitos de interesses pelas autoridades de gestão e entidades adjudicantes, sem prejuízo da aplicação das legislações nacionais.

O presente guia pretende ser um instrumento útil e prático para os funcionários públicos, centrando-se nas principais questões suscitadas no seminário:

1. A definição de conflito de interesses
2. A necessidade de declarações relacionadas com conflitos de interesses: recomenda-se que se exija, a cada pessoa que participe num processo de adjudicação de contratos públicos, o preenchimento de uma declaração de ausência de conflitos de interesses.
3. Procedimentos e instrumentos de controlo das declarações
4. Uma lista de sinais de alerta que poderá ajudar a identificar situações em que se verifica um conflito de interesses

O guia apresenta quatro exemplos de casos reais com o intuito de ajudar a explicar o que se entende por uma «situação de conflito de interesses» e sensibilizar o pessoal envolvido em tais situações.



Introdução .....	4
1 - Definições .....	6
2- Declarações relacionadas com conflitos de interesses .....	8
2.1 Elementos básicos de um quadro abrangente de gestão de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de fundos estruturais .....	8
2.2. Política em matéria de declarações de ausência de conflitos de interesses .....	10
2.3 Declarações de ausência de conflitos de interesses .....	13
2.4. Explicação da função da declaração de ausência de conflitos de interesses aos funcionários .....	14
2.5. Acompanhamento e atualização da declaração de ausência de conflitos de interesses.....	15
3- Cruzamento da declaração de ausência de conflitos de interesses com outras fontes de informação.....	16
3.1 Quando? .....	16
3.2 De que forma? .....	17
3.3 Utilização de informações fornecidas por denunciantes e pelos meios de comunicação social....	19
3.4 O que fazer caso se suspeite seriamente de um conflito de interesses .....	19
4- Sinais de alerta .....	21
4.1. O que são sinais de alerta e como são utilizados? .....	21
4.2. Sinais de alerta em processos de adjudicação de contratos públicos.....	21
4.2.1. Preparação e lançamento do processo .....	22
4.2.2. O processo de convite à apresentação de propostas, a avaliação das propostas e a decisão final .....	23
4.2.3. Desempenho, alteração e modificação de contratos públicos .....	25
Anexo 1: Modelo de declaração de ausência de conflitos de interesses.....	27
Anexo 2: Exemplos .....	29

## Introdução

O presente guia foi elaborado ao abrigo de um novo procedimento de colaboração em que participaram peritos dos Estados-Membros, do OLAF e das Direções-Gerais da Comissão responsáveis pelas ações estruturais. O objetivo consiste em proceder ao intercâmbio de boas práticas e elaborar documentos práticos que podem ser utilizados pelos Estados-Membros e pela Comissão como instrumentos administrativos, orientações e apoio para reforçar as estratégias/medidas antifraude.

Os conflitos de interesses tornaram-se uma preocupação recorrente, especialmente na adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais, pois podem lesar gravemente o orçamento público e a reputação da UE e do país em causa.

Em cooperação com os Estados-Membros, o OLAF realizou um *seminário* que contou com a participação de 10 peritos de 10 Estados-Membros diferentes com experiência prática na gestão de tais situações. Com base nos seus conhecimentos, os peritos em causa elaboraram uma lista das principais questões relativamente às quais havia necessidade de proceder a um intercâmbio de boas práticas.

A Direção-Geral da Política Regional e urbana, a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão, a Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas e a Direção-Geral dos Assuntos Internos também participaram no processo. A coordenação dos trabalhos esteve a cargo da Unidade de Prevenção da Fraude (OLAF/D2) do OLAF.

O resultado foi o presente guia prático para a gestão de conflitos de interesses, destinado a gestores que tenham de lidar com a adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais e programas de política de coesão financiados pela UE.

O guia destina-se a gestores e funcionários de (a) autoridades de gestão e de (b) autoridades beneficiárias agindo na qualidade de entidades adjudicantes em processos de adjudicação de contratos públicos. Abrange todas as operações cofinanciadas pelos Fundos Estruturais ou pelo Fundo de Coesão e todos os tipos de contratos públicos, independentemente dos montantes envolvidos. No entanto, o nível de exigência e âmbito da verificação tem de ter em conta a necessidade de encontrar um equilíbrio entre

os controlos necessários,

o valor dos contratos públicos,

o facto de a adjudicação de contratos públicos estar ou não sujeita a regulamentos que regem os contratos públicos e

a simplificação e redução dos encargos administrativos que recaem sobre os beneficiários.

O presente guia prático é o resultado de intercâmbios frutuosos entre os peritos. Está à disposição de todos os Estados-Membros e partes interessadas pertinentes através, por exemplo, da plataforma antifraude SFC2007, e dos departamentos da Comissão, através do sítio Web do OLAF.

O guia coaduna-se com as propostas legislativas relativas à política de coesão para o período 2014-2020, que exigem a adoção, pelos Estados-Membros, de medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados.

O OLAF gostaria de agradecer aos peritos pelos seus contributos:

Dimitar PETROV MOCHEV	Bulgária	Comissão para a Prevenção e Verificação de Conflitos de Interesses
Daša MUSULIN	Croácia	Ministério do Desenvolvimento Regional e dos Fundos da UE/Direção de Gestão de Programas Operacionais
Jan LATA	República Checa	Procuradoria-Geral da República Checa/Departamento de Processos Penais
Brian NIELSEN	Dinamarca	Autoridade dinamarquesa para as empresas
László VELIKOVSKY	Hungria	Agência de Desenvolvimento Nacional
Antoine DALLI	Malta	Departamento de Investigação e Auditoria Interna, Gabinete do Primeiro-Ministro
Jacek HORODKO	Polónia	Unidade de Controlo e Irregularidades, Departamento de Apoio aos Programas de Infraestruturas, Ministério do Desenvolvimento Regional
Małgorzata KACZANOWSKA	Polónia	Unidade para os Sistemas e a Elegibilidade, Departamento de Apoio aos Programas de Infraestruturas, Ministério do Desenvolvimento Regional
Anca ZAMFIR	Roménia	Serviço Jurídico, Luta Contra a Fraude (DLAF)
Erika GAJDOSIKOVA	República Eslovaca	Secção de Controlo e Anticorrupção, Gabinete do Governo da República Eslovaca
Andrew STEWART	Reino Unido	Programas da UE, Direção para o Crescimento Local, Departamento Empresas, Inovação e Competências (BIS) ( <i>Department for Business, Innovation and Skills</i> )

O documento foi aprovado pelo Grupo de Prevenção da Fraude do COCOLAF em 12 de novembro de 2013.

## 1 - Definições

A noção de conflito de interesses não está harmonizada em toda a União Europeia. Alguns Estados-Membros (como a Roménia) fornecem definições nas suas legislações penais enquanto outros (como, por exemplo, a França e o Reino Unido) não o fazem. Mas tal não significa que os Estados-Membros em causa não sancionem penalmente este problema. O Reino Unido, por exemplo, dispõe de legislação nesta matéria, mas as infrações cometidas neste âmbito assumem a forma de um «abuso de cargo público», denominação que pode abranger mais do que apenas um conflito de interesses, podendo a legislação em causa ser aplicada caso o conflito resulte num comportamento corrupto.

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) propôs uma definição<sup>1</sup>. :

*Um «conflito de interesses» envolve um conflito entre os deveres públicos e os interesses privados de um funcionário público, em que o funcionário tenha interesses da sua esfera pessoal que possam influenciar indevidamente o exercício das suas funções e responsabilidades oficiais.*

A legislação da União Europeia define o conceito para efeitos de execução do orçamento geral da UE.

A definição aplica-se a todos os tipos de contratos públicos financiados pelos fundos da UE no âmbito de programas de ações estruturais e de política de coesão, independentemente dos montantes envolvidos.

O artigo 57.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União Europeia (Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012) fornece uma definição de conflito de interesses para efeitos da execução e gestão do orçamento da UE. Dispõe o seguinte:

*«1. Os intervenientes financeiros e as outras pessoas envolvidas na execução e na gestão, incluindo os respetivos atos preparatórios, na auditoria ou no controlo do orçamento não realizam qualquer ato no âmbito do qual os seus próprios interesses possam estar em conflito com os da União.*

(...)

*2. Para efeitos do n.º 1, existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se encontre comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política*

---

<sup>1</sup> Ver «Managing Conflict of Interest in the Public Service» (Gestão do conflito de interesses no Serviço Público), ORIENTAÇÕES DA OCDE E EXPERIÊNCIAS A NÍVEL DOS PAÍSES, p. 24-25, <http://www.oecd.org/corruption/ethics/48994419.pdf>. A OCDE identificou igualmente três tipos de conflitos de interesses:

Um conflito de interesses **real** envolve um conflito entre os deveres públicos e os interesses privados de um funcionário público, em que o funcionário tenha interesses da sua esfera pessoal que possam influenciar indevidamente o exercício das suas funções e responsabilidades oficiais.

Pode dizer-se que existe um conflito de interesses **aparente** quando parece que os interesses privados de um funcionário público podem influenciar indevidamente o exercício das suas funções, mas tal não acontece na realidade.

Surge um conflito de interesses **potencial** quando um funcionário público tem interesses privados que podem gerar um conflito de interesses se o funcionário tiver de assumir responsabilidades oficiais incompatíveis no futuro.

*ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o destinatário».*

Os conflitos de interesses e a corrupção não são a mesma coisa. A corrupção implica, normalmente, um acordo entre duas pessoas, no mínimo, e qualquer tipo de suborno/pagamento/vantagem. Um conflito de interesses surge quando uma pessoa pode ter oportunidade de colocar os seus interesses privados à frente das suas obrigações profissionais.

Um conflito de interesses num processo de adjudicação de um contrato público que não seja devidamente resolvido tem um impacto na regularidade do processo. Conduz à violação dos princípios de transparência, igualdade de tratamento e/ou não discriminação que um contrato público tem de respeitar, tal como previsto no artigo 102.º do Regulamento Financeiro<sup>2</sup>.

### **Exemplos**

*A esposa de um funcionário administrativo de uma entidade adjudicante responsável pelo acompanhamento de um processo de concurso trabalha para um dos proponentes.*

*Uma pessoa detém ações de uma empresa. A empresa em causa participa num processo de concurso no qual a pessoa em questão é nomeada como membro da comissão de avaliação.*

*O responsável de uma entidade adjudicante passou uma semana de férias com o Administrador Executivo de uma empresa que apresenta uma proposta num processo de concurso lançado pela entidade adjudicante em causa.*

*Um funcionário de uma entidade adjudicante e o Administrador Executivo de uma das empresas proponentes partilham responsabilidades no mesmo partido político.*

As autoridades de gestão devem supervisionar a gestão, pelos beneficiários, dos processos de adjudicação de contratos, a fim de assegurar o bom funcionamento dos mesmos. (Observação: todas as referências a autoridades de gestão no presente documento devem ser entendidas como uma referência às autoridades de gestão ou a qualquer organismo intermediário no qual as autoridades de gestão tenham delegado as suas funções). Os beneficiários devem assegurar a transparência e o tratamento equitativo de todos os proponentes. As autoridades de gestão devem reagir rapidamente e levar a cabo controlos pertinentes caso se deparem com quaisquer anomalias. Tal não implica que exista um conflito de interesses, apenas que a situação tem de ser esclarecida e que devem ser tomadas medidas adequadas.

---

<sup>2</sup> Ver, em especial, TJUE T-277/97, de 15 de junho de 1999, e C-315/99, de 10 de julho de 2001, Ismeri Europa Srl, T-160/03, de 17 de março de 2005, AFCon Management Consultants, Mc Mullin, O'Grady.

## 2- Declarações relacionadas com conflitos de interesses

### 2.1 Elementos básicos de um quadro abrangente de gestão de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de fundos estruturais

As situações de conflitos de interesses podem originar uma perda de confiança, por parte dos operadores económicos, nos processos de adjudicação de contratos públicos no âmbito de ações estruturais e desincentivar a participação dos operadores honestos.

Por conseguinte, recomenda-se que as autoridades de gestão instituem uma política em matéria de conflitos de interesses para atenuar os riscos e resolver eventuais casos que possam surgir.

Tal política deve abordar a prevenção, deteção e gestão de conflitos de interesses, assim como as sanções aplicáveis. Deve ser definida em cada organismo que faça parte do sistema de gestão e controlo de um programa operacional e ser recomendada aos beneficiários que executem processos de adjudicação de contratos, independentemente da sua forma jurídica.

Tal política deve ter em conta as disposições jurídicas do Estado-Membro em causa, bem como as orientações e melhores práticas a que o presente documento faz referência.

Recomenda-se que as autoridades de gestão assegurem a definição de uma política em matéria de conflitos de interesses no âmbito dos programas operacionais sob a sua responsabilidade, que tenha em conta, em especial, as obrigações a que se refere o artigo 114.º, n.º 4, alínea c), do [novo Regulamento Geral] <sup>3</sup>

Um documento de orientação política em matéria de conflitos de interesses em processos de adjudicação de contratos deve abordar uma série de questões. Deve

abranger a totalidade do processo de adjudicação de contratos e a gestão dos contratos subsequentes.

satisfazer as exigências das normas nacionais em matéria de contratos e as diretivas da UE em matéria de contratos públicos.

incluir um capítulo específico dedicado às declarações de ausência de conflitos de interesses.

incluir referências a presentes e a gestos de hospitalidade, que também podem ser considerados incentivos. Tal pode verificar-se durante, antes ou depois de qualquer processo de adjudicação de contratos e durante a gestão de qualquer contrato ou adjudicação subsequente.

---

<sup>3</sup> No que se refere à gestão financeira e ao controlo do programa operacional, a autoridade de gestão é responsável por: (...) adotar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, tendo em conta os riscos identificados. A Comissão fornece orientações em separado sobre a aplicação global deste artigo.

garantir que o organismo em causa conserva registos de quaisquer conflitos que tenham surgido, para demonstrar o modo como os mesmos foram resolvidos e quais as ações adequadas adotadas. A política de manutenção de registos permitirá que se tenha um ponto de referência sempre que se esteja a tentar resolver futuros conflitos.

incluir referências às sanções resultantes da não declaração de conflitos de interesses. As sanções devem ser adequadas e constituir um meio de dissuasão para evitar que sejam infringidas as regras.

incluir um anexo que apresente alguns exemplos comuns de conflitos de interesses.

abordar as situações em que os funcionários abandonam uma organização do setor público, nomeadamente um cargo na Administração ou na Administração Local (designadas situações de «porta giratória» (*revolving door*)): os funcionários estão obrigados a não revelar informações confidenciais de que tomem conhecimento em razão do seu cargo. Tais funcionários não podem beneficiar de quaisquer conflitos de interesses subsequentes que possam surgir depois de terem abandonado os seus empregos.

O documento de orientação política em matéria de conflitos de interesses tem de ser um dos documentos de base a apresentar aos funcionários, quer aquando da sua admissão na organização quer quando assumam um cargo que envolva a adjudicação de contratos relativos a serviços, bens ou obras na organização em causa ou um cargo que envolva a gestão de tais contratos ou de contratos-quadro.

#### **Exemplo no Reino Unido**

Existe um código de conduta geral aplicável aos funcionários públicos que encontra expressão nas Administrações Descentralizadas, que possuem códigos semelhantes aplicáveis aos seus funcionários.

O referido código exige um padrão de comportamento que inclui o tipo de comportamento a adotar pelos funcionários que lidam com a adjudicação de contratos. Aplica-se a todos os aspetos do trabalho de um funcionário público – grande parte do qual envolve lidar com o público, dinheiro ou domínios em que é fundamental tratar todas as pessoas de forma justa.

Todos os departamentos governamentais chamam a atenção dos seus funcionários para este código, embora ninguém subscreva, efetivamente, um compromisso no sentido de respeitar os termos do código. No entanto, o mesmo é considerado parte da relação contratual entre empregadores e funcionários.

Os principais requisitos éticos de honestidade, integridade e imparcialidade aplicam-se facilmente à adjudicação de contratos, mas é compreensível que se exijam compromissos ou declarações específicos aos funcionários diretamente envolvidos em atividades de adjudicação de contratos.

## 2.2. Política em matéria de declarações de ausência de conflitos de interesses

As autoridades de gestão devem exigir às entidades adjudicantes a instituição de um procedimento aplicável às declarações de ausência de conflitos de interesses como parte dos seus processos de adjudicação de contratos públicos, devendo fornecer orientações às entidades adjudicantes sobre o procedimento relativo à declaração.

Tais orientações devem abranger claramente determinados pontos.

### 1. Quem é responsável por preencher e assinar a declaração?

Qualquer pessoa envolvida em qualquer uma das fases dos processos de adjudicação de contratos públicos (preparação, elaboração, execução ou encerramento) deve assinar uma declaração e entregá-la à pessoa responsável pelo processo de adjudicação.

A obrigação deve aplicar-se, no mínimo, às seguintes pessoas:

- ao chefe da entidade adjudicante e a qualquer pessoa em quem o mesmo delegue as suas funções,
- aos membros do Conselho de Administração,
- aos funcionários que participem na preparação/elaboração de documentação referente ao concurso,
- aos membros Comissão de Avaliação, e
- aos peritos que desempenhem qualquer função relacionada com a preparação da documentação referente ao concurso e/ou com a avaliação das propostas.

### 2. Que circunstâncias poderão ser consideradas como um conflito de interesses real, potencial ou aparente?

A descrição das circunstâncias deve basear-se na definição apresentada no artigo 57.º do Regulamento Financeiro, mas ter igualmente em conta a legislação nacional em vigor. Caso se tenham verificado casos anteriores ou dificuldades específicas associadas aos aspetos culturais nacionais, devem ser fornecidos esclarecimentos adicionais apoiados por exemplos.

### 3. Em que fase do processo de adjudicação de contratos deve a declaração ser preenchida?

O preenchimento de uma declaração de ausência de conflitos de interesses deve ser efetuado em cada uma das fases do processo de adjudicação de contratos (preparação, avaliação, monitorização e encerramento).

O gestor responsável pelo processo de adjudicação deve ser responsável por solicitar a cada uma das pessoas que venha a estar envolvida num processo de adjudicação de contratos que apresente uma declaração de ausência de conflitos de interesses e proceder à recolha das declarações.



O gestor deve assegurar que a pessoa está perfeitamente consciente da necessidade de declarar, de imediato, qualquer alteração da situação. A declaração pode ser redigida de raiz ou a partir de um modelo, em qualquer momento em que se torne pertinente.

4. Como se procede ao controlo de uma declaração de ausência de conflitos de interesses?

A política deve definir regras aplicáveis ao controlo das declarações de ausência de conflitos de interesses apresentadas por funcionários (por exemplo, historial profissional, situação familiar) e às declarações de ausência de conflitos de interesses apresentadas por peritos externos.

Deve incluir algumas orientações sobre a pessoa responsável pela execução dos controlos, o método a utilizar e o calendário.

Devem ser fornecidas orientações às entidades adjudicantes acerca das circunstâncias em que os conflitos de interesses não são evidentes (por exemplo, um historial profissional em empresas associadas ao proponente).

5. Como se procede à monitorização de uma declaração de ausência de conflitos de interesses?

A instituição deve estabelecer procedimentos para a conservação e a monitorização das declarações de ausência de conflitos de interesses, tais como um registo especial ou um sistema de gestão de informações para cada processo de adjudicação de contratos. Deve designar-se uma pessoa que não esteja diretamente envolvida na adjudicação de contratos para monitorizar o procedimento referente às declarações e assegurar a manutenção de registos atualizados.

6. Quais as sanções aplicáveis em caso de não divulgação de uma situação de conflito de interesses?

A política deve fazer referência às sanções previstas na legislação nacional pertinente — administrativas e/ou penais — em caso de não divulgação de um conflito de interesses ou no caso de uma declaração falsa. Deve ser feita uma distinção clara entre os casos que envolvam funcionários e os que envolvam associados ou peritos externos.

O comportamento dos funcionários deve ser regido por um código de ética. O código deve incluir uma definição de conflito de interesses e as sanções pertinentes. Devem ser previstas medidas disciplinares. Tais medidas poderão ir de uma nota escrita a avisos ou multas, e mesmo até à despromoção ou ao despedimento. Em todo o caso, devem estar em conformidade com a legislação nacional.

As orientações internas devem abranger os casos de conduta irregular por parte de peritos externos e definir as ações a empreender e as sanções aplicáveis. Os contratos celebrados com os peritos em causa devem incluir cláusulas que prevejam a aplicação de sanções em caso de conduta irregular. As sanções podem ir da rescisão antecipada do contrato à exclusão da participação em processos de adjudicação de contratos durante vários anos (por exemplo, de cinco a dez).

7. Quais as ações a empreender em caso de identificação de um risco de conflito de interesses ou em caso de declaração/deteção de um conflito de interesses durante o processo de adjudicação?

Sem prejuízo da legislação nacional aplicável, devem ser tomadas medidas para salvaguardar o processo de adjudicação de contratos públicos. Devem ser ponderadas as seguintes medidas, dependendo da existência ou inexistência de uma declaração de ausência de conflitos de interesses, da natureza do conflito de interesses e da fase em que se encontra o processo:

- debater, se adequado, os elementos ou factos com a pessoa em causa para esclarecer a situação;
- excluir a pessoa em causa do processo de adjudicação do contrato público em questão, independentemente do facto de se tratar de um funcionário ou de um perito externo;
- proceder a uma alteração da repartição de funções e responsabilidades dos funcionários;
- anular o processo de adjudicação de contrato.

A exclusão de um funcionário/perito de um processo deve ser ponderada não apenas se existir um conflito de interesses real mas sempre que existam motivos para se duvidar da imparcialidade do funcionário/perito em causa.

Em casos muito excepcionais, poderá não ser possível excluir um funcionário ou perito devido à falta de recursos ou de peritos especializados em determinados domínios. Nesses casos, a entidade adjudicante deve assegurar que a sua decisão é totalmente transparente, estabelecer limites precisos aplicáveis ao contributo do funcionário/perito e assegurar que a decisão final se baseia em elementos de prova transparentes e equitativos.

A política deve exigir igualmente a notificação, pelos funcionários, das autoridades pertinentes em caso de conflitos de interesses.

Todas as ações empreendidas em resposta a situações de conflitos de interesses num determinado processo de adjudicação de contratos públicos devem ser documentadas.

### **Exemplo na República Eslovaca**

#### **Declaração dos membros da comissão de seleção do processo de adjudicação de contratos** — regulada pela Lei relativa aos Contratos Públicos (artigo 40.º).

Um membro da comissão não pode ser uma pessoa que seja ou que tenha sido, no ano anterior à sua nomeação como membro da comissão:

- a) um proponente enquanto pessoa singular;
- b) um órgão estatutário de um proponente que seja uma pessoa coletiva, um membro do órgão estatutário, um membro da instância de controlo ou outro órgão do proponente em causa;
- c) um sócio da pessoa coletiva ou um membro da mesma que seja um proponente ou um sócio passivo do proponente;
- d) um funcionário do proponente ou um funcionário de um agrupamento de interesse de um empresário do qual o proponente seja membro;
- e) um funcionário do Serviço de Contratos Públicos, exceto quando se trate de contratos adjudicados exclusivamente em função das necessidades desse serviço.

Um membro da comissão não pode ser

a) uma pessoa próxima das pessoas referidas de a) a d) e

b) a pessoa em relação à qual possam ter surgido dúvidas acerca da sua imparcialidade relativamente ao proponente ou candidato, especialmente se a pessoa tiver estado envolvida na preparação de documentação num determinado processo de adjudicação de contratos da parte do candidato ou proponente ou puder ter sido beneficiada ou lesada com o resultado da adjudicação.

Tendo tomado conhecimento da lista de proponentes, o membro da comissão tem de apresentar uma declaração de honra à autoridade ou entidade adjudicante na qual confirme não terem ocorrido circunstâncias, nos termos da referida lei, que o impeçam de ser um membro da comissão, ou informar a autoridade ou entidade adjudicante da ocorrência de circunstâncias, nos termos da referida lei, que o impeçam de ser um membro da comissão.

Um membro da comissão tem de notificar a autoridade ou entidade adjudicante, sem demoras desnecessárias, do facto de terem ocorrido circunstâncias que o impedem de ser um membro da comissão, caso tais circunstâncias venham a verificar-se durante o processo de adjudicação de contratos.

### 2.3 Declarações de ausência de conflitos de interesses

Recomenda-se vivamente que seja solicitado às pessoas que assinem uma declaração de **ausência** de conflitos de interesses a partir do momento em que as mesmas participem no processo. Trata-se de uma obrigação a cumprir sem demora com o intuito de salvaguardar o processo e a própria pessoa. As pessoas são mais propensas — teoricamente — a declarar um conflito de interesses se estiverem cientes das obrigações decorrentes da assinatura de uma declaração de ausência de conflitos de interesses.

Uma declaração de conflito de interesses seria, por natureza, voluntária, o que poderá ser bastante incerto. Seria mais difícil demonstrar intencionalidade numa fase ulterior em caso de conduta fraudulenta.

Por conseguinte, os parágrafos que se seguem dizem apenas respeito à declaração de ausência de conflitos de interesse.

A declaração de ausência de conflitos de interesses deve conter a definição de conflito de interesses prevista no Regulamento Financeiro e todas as exigências decorrentes de qualquer código de conduta ou de ética aplicáveis ao processo e relacionadas com conflitos de interesses.

A declaração deve conter:

- (a) uma referência clara ao processo de adjudicação de contratos em causa;
- (b) o nome completo e a data de nascimento do signatário, assim como a sua posição no seio da organização e a função que desempenha no âmbito do processo de adjudicação de contratos públicos;
- (c) a data de assinatura.

A declaração deve permitir ao signatário declarar oficialmente:

- se, tanto quanto é do seu conhecimento, o mesmo se encontra numa situação de conflito de interesses aparente/potencial/real em relação ao processo de adjudicação de contratos em causa;
- se existem circunstâncias que possam colocá-lo, num futuro próximo, numa situação de conflito de interesses aparente/potencial/real; e
- que o mesmo se compromete a declarar imediatamente qualquer conflito de interesses potencial caso se verifique qualquer circunstância que possa conduzir a tal conclusão.

A declaração deve incluir uma referência às sanções disciplinares/administrativas/penais aplicáveis em caso de apresentação de declarações falsas.

Poderá igualmente incluir um compromisso de confidencialidade, se for provável que a pessoa possa vir a ter conhecimento de dados comerciais confidenciais relacionados com um proponente no decurso do processo de adjudicação de contratos.

Deve ser anexada à declaração uma nota explicativa que forneça aos signatários orientações claras e sólidas sobre:

- a política da organização, incluindo o objetivo da declaração;
- as exigências jurídicas nos termos de quaisquer regulamentos, incluindo esclarecimentos sobre determinadas questões decorrentes da definição: motivos familiares, afetivos, etc. (por exemplo, as relações entre os membros da família poderão variar entre os Estados-Membros, e tal tem de ser definido no âmbito do contexto cultural (2.º ou 3.º grau, por exemplo));
- o código de conduta que rege a gestão de conflitos na organização;
- as consequências da não divulgação de conflitos de interesses;
- o procedimento aplicável em caso de alteração da situação, sobretudo quando, de que forma e a quem deve ser declarada qualquer situação de conflito de interesses que possa surgir.

A nota deve apresentar alguns exemplos de situações de conflitos de interesses.

Consta do anexo 1 um modelo da declaração em causa que se baseia num modelo utilizado pela Comissão Europeia mas que poderá necessitar de ser alterado para satisfazer as exigências nacionais.<sup>4</sup>

#### **2.4. Explicação da função da declaração de ausência de conflitos de interesses aos funcionários**

Deve esclarecer-se, junto dos funcionários, que a declaração de ausência de conflitos de interesses é um instrumento de prevenção de conflitos de interesses destinado a:

- sensibilizar os funcionários para o risco de conflitos de interesses;

---

<sup>4</sup> As informações apresentadas no presente guia prático não prejudicam a aplicação da legislação nacional, devendo ser consideradas como orientações e melhores práticas.

- destacar domínios de risco a ter em consideração no âmbito do controlo da gestão;
- proteger os funcionários de serem acusados de não divulgação de conflitos de interesses numa fase ulterior;
- proteger o processo de adjudicação de contratos e o projeto cofinanciado de irregularidades, salvaguardando assim os interesses financeiros da UE e dos Estados-Membros.

É extremamente importante que todos os funcionários das autoridades de gestão e beneficiários responsáveis pela gestão de processos de adjudicação de contratos sejam sensibilizados para possíveis e potenciais situações de conflitos de interesses e para as respetivas implicações, para a forma como devem agir em tais situações e para as potenciais sanções que podem ser aplicadas.

A ocorrência de um conflito de interesses não é, por si só, necessariamente ilegal. No entanto, participar num processo de adjudicação estando ciente de um conflito de interesses é irregular. Por conseguinte, é necessário divulgar qualquer potencial conflito de interesses antes de participar num processo de adjudicação e tomar medidas preventivas adequadas.

O material geral de formação de funcionários e os módulos de formação em linha devem incluir um capítulo específico sobre esta matéria, que deve abranger os conflitos de interesses no geral, uma vez que podem surgir conflitos de interesses noutros domínios como, por exemplo, no domínio dos processos de recrutamento. No referido capítulo, deve aproveitar-se a oportunidade para explicar a função da declaração de ausência de conflitos de interesses aos funcionários.

A formação contínua manteria e aumentaria a sensibilização nesta matéria, mantendo assim os funcionários conscientes, em todos os momentos, de possíveis novas situações de conflitos de interesses. Não obstante, a gestão deve definir mecanismos específicos e eficazes com o intuito de monitorizar e detetar quaisquer violações das regras aplicáveis aos conflitos de interesses e aplicar sanções em conformidade. A gestão deve estabelecer uma cadeia clara de responsabilidades, juntamente com mecanismos de controlo eficazes.

## **2.5. Acompanhamento e atualização da declaração de ausência de conflitos de interesses**

Os conflitos de interesses evoluem com o tempo. Pode acontecer que, no início de um processo de adjudicação de contratos, um dos funcionários envolvidos no processo não tenha qualquer conflito de interesses, quer real quer potencial ou aparente. No entanto, durante o processo, as circunstâncias alteram-se e, por exemplo, o funcionário em causa, ou um membro da sua família, poderão vir a ser contratados por um dos potenciais proponentes. Uma vez que a situação se altera, é essencial que as declarações de ausência de conflitos de interesses sejam acompanhadas e atualizadas.

Se um funcionário obtiver novas informações durante o processo (por exemplo, sobre os operadores económicos propostos como subcontratantes numa proposta) ou se as circunstâncias se alterarem (através, por exemplo, do estabelecimento de uma relação de direito ou de facto que não existia no início do processo), o funcionário em causa tem de declarar imediatamente o conflito de interesses aparente/potencial/real ao seu superior. O modelo pode ser utilizado ou não. O funcionário tem de ser excluído e

impedido de continuar a intervir no processo e — se necessário e possível — quaisquer fases pertinentes do processo em que o mesmo tenha participado devem ser repetidas.

A organização faria bem em manter um registo das declarações de conflitos de interesses no âmbito do processo de adjudicação de contratos pertinente.

### **3- Cruzamento da declaração de ausência de conflitos de interesses com outras fontes de informação**

A declaração de ausência de conflitos de interesses tem de ser verificada. A apresentação da declaração pode dar às entidades adjudicantes uma falsa sensação de segurança e à pessoa que a apresentou uma falsa sensação de alívio. É importante que as pessoas saibam que as suas declarações podem ser verificadas, pois tal conhecimento deve ter um efeito dissuasor.

As verificações realizadas dependerão das capacidades e dos recursos da autoridade de gestão e da entidade adjudicante. As verificações devem ser proporcionadas e permitir que se alcance um equilíbrio entre a necessidade de proceder à verificação e a necessidade de manter a simplicidade e reduzir os encargos administrativos que recaem sobre os beneficiários, tendo em conta o valor dos contratos sujeitos ou não às regras aplicáveis à adjudicação de contratos públicos.

#### **3.1 Quando?**

Os conflitos de interesses podem influenciar **qualquer fase do processo de tomada de decisões** dos processos de adjudicação de contratos.

A entidade adjudicante deve ponderar a realização de dois tipos de **verificações**:

- para efeitos de prevenção: para detetar conflitos de interesses aparentes/potenciais/reais e
- para efeitos de aplicação de sanções/reparação: para detetar conflitos de interesses, sancionar a pessoa em causa e reparar quaisquer danos decorrentes do conflito de interesses.

Por estes motivos, as referidas autoridades/entidades têm de criar mecanismos internos que lhes permitam proceder a **uma** avaliação **permanente e periódica** das situações em que os funcionários são envolvidos no processo de tomada de decisões. As autoridades/entidades em causa devem dispor de **mecanismos integrados**, tais como:

- o preenchimento periódico de questionários com o intuito de avaliar se os funcionários estão alerta para, e são capazes de, identificar situações de conflitos de interesses aparentes/potenciais/reais, a fim de sensibilizá-los e garantir que o sistema está «limpo»;

- listas de controlo a preencher pelos funcionários envolvidos no processo de tomada de decisões antes da tomada de decisões; estas listas permitem-lhes avaliar melhor qualquer situação de conflito de interesses aparente/potencial/real.

Tais listas devem ser complementadas por **mecanismos ex post** para verificar se existem, efetivamente, quaisquer conflitos de interesses.

Os mecanismos *ex post* devem centrar-se na declaração de ausência de conflitos de interesses, que deve ser analisada à luz de outras informações:

- informações externas (isto é, informações sobre um potencial conflito de interesses fornecidas por estranhos que não têm qualquer ligação com a situação que gerou o conflito de interesses)
- verificações efetuadas em relação a determinadas situações que revelam um risco elevado de conflito de interesses, com base numa análise de riscos interna ou em sinais de alerta (ver secção 4)
- controlos aleatórios.

### 3.2 De que forma?

Aquando da identificação de pessoas que poderão ter um conflito de interesses, devem ser consideradas as seguintes categorias:

- membros do pessoal da entidade adjudicante, funcionários dos prestadores de serviços no domínio da contratação pública e de outros prestadores de serviços diretamente envolvidos na realização do processo de adjudicação de contratos;
- o Presidente da entidade adjudicante e os membros dos órgãos de decisão da referida entidade que, embora não estejam, necessariamente, diretamente envolvidos no processo de adjudicação de contratos, poderão, ainda assim, influenciar o seu resultado.

Os tipos de controlos **ex post** aplicáveis a situações de conflitos de interesses podem consistir em:

#### ➤ **controlos pela autoridade de gestão/agência de pagamento:**

- controlos normalizados/regulares levados a cabo aquando da análise do pedido de pagamento do beneficiário (que inclui igualmente elementos de prova relacionados com o processo de adjudicação de contratos), através de listas de controlo (que devem enumerar, em separado, todas as situações de conflitos de interesses a que se referem as legislações nacional e da UE);
- controlos específicos desencadeados por informações externas sobre um potencial conflito de interesses ou por sinais de alerta;
- controlos específicos desencadeados por elementos ou informações específicos descobertos no decurso de outros controlos incidentais/indiretos;
- controlos planeados, incluídos no programa anual de controlo com base numa análise de riscos;
- controlos aleatórios.

### **Pontuação de risco através do ARACHNE**

As autoridades de gestão podem ponderar a utilização do ARACHNE, um instrumento específico de prospeção de dados disponibilizado pela Comissão para identificar projetos que possam estar em risco de conflito de interesses. O ARACHNE é um instrumento de pontuação de risco que pode tornar os controlos levados a cabo no âmbito da gestão e seleção de projetos mais eficazes, reforçando ainda mais a identificação, prevenção e deteção de fraudes.

#### ➤ **controlos levados a cabo pelo pessoal de controlo interno do beneficiário**

- controlos específicos na sequência do recebimento de informações externas;
- controlos específicos na sequência de um relatório oficial, em resultado da realização de outros controlos incidentais/indiretos;
- controlos planeados, incluídos no programa anual de controlo com base numa análise de riscos, e controlos aleatórios.

Para além dos controlos baseados em listas de controlo, outros controlos devem basear-se na **declaração de ausência de conflitos de interesses** do funcionário, **tendo em consideração os dados e as informações recebidos:**

- da *própria organização*: através da correlação de dados pessoais,

- de *outras organizações*: através da correlação de informações obtidas a partir de bases de dados nacionais sobre a identidade de pessoas, de bases de dados sobre operadores económicos (tais como os registos de empresas), da base de dados da administração fiscal, etc...

Sem prejuízo da aplicação das legislações nacionais, poderão ser celebrados protocolos de cooperação interinstitucional com outras instituições com o intuito de obter acesso a mais informações.

- de *fontes abertas de dados* (incluindo verificações de antecedentes através da Internet) que podem fornecer informações sobre as relações do funcionário e as circunstâncias pessoais que podem conduzir a, ou apontar no sentido de, um conflito de interesses.

### **Exemplos de fontes de informação**

- o registo comercial;
- a base de dados da Internet que fornece informações acerca das relações entre empresas e os respetivos administradores-delegados e representantes estatutários;
- uma base de dados interna mantida com o objetivo de recolher informações sobre destinatários de contribuições financeiras a fundo perdido e adjudicatários (ITMS ou uma base de dados única criada para fins específicos);
- informações publicadas pelos meios de comunicação social.



Qualquer gerente que se depare com uma situação de um potencial conflito de interesses que envolva um membro do pessoal deve favorecer uma abordagem «flexível», quando adequado, e debater a questão abertamente com a pessoa em causa. O objetivo do referido debate consiste em averiguar se existe um risco de conflito de interesses que possa ser prejudicial para o processo e/ou a situação do funcionário. Se tal se confirmar, o gerente tem de decidir quais as medidas mais adequadas a aplicar para salvaguardar os interesses da organização e do funcionário.

Se um gerente tiver reunido elementos de prova suficientes do comportamento doloso do funcionário, o gerente poderá comunicar o caso diretamente às autoridades pertinentes e tomar medidas adequadas a fim de salvaguardar o processo de adjudicação de contratos (ver secção 3.4 para medidas adicionais).

### **3.3 Utilização de informações fornecidas por denunciante e pelos meios de comunicação social**

Os denunciante e os meios de comunicação social são sensíveis à existência de relações pessoais entre vários intervenientes envolvidos em processos de adjudicação de contratos públicos, podendo fornecer informações coerentes sobre situações que poderão afetar o processo de tomada de decisões das entidades adjudicantes.

As informações obtidas através de denunciante e dos meios de comunicação social não constituem, por si só, elementos de prova. Se as autoridades (nomeadamente as autoridades de gestão ou os órgão de gestão/controlo das entidades adjudicantes) receberem este tipo de informações, devem utilizar imediatamente os meios de que dispõem para verificar se as informações podem ser confirmadas e se as mesmas poderão ter um impacto no processo de adjudicação, devendo utilizar todas as fontes de dados à sua disposição para verificar se as informações são corretas.

Dependendo da gravidade da situação, as autoridades em causa poderão informar imediatamente as autoridades judiciais ou pertinentes.

Do ponto de vista de um inquérito, as informações fornecidas por denunciante e pelos meios de comunicação social devem ser consideradas **fontes de notificação** para efeitos de dar início à realização de controlos internos/externos.

A fim de facilitar a comunicação às autoridades, pelos denunciante e pelos meios de comunicação social, sobre um potencial conflito de interesses, as autoridades de gestão ou outras autoridades competentes podem utilizar instrumentos gratuitos de notificação de fraudes, telefónicos ou em linha, ou outros canais.

### **3.4 O que fazer caso se suspeite seriamente de um conflito de interesses**

A autoridade pode dispor do poder de levar a cabo controlos administrativos ou instaurar inquéritos. Se assim não for, tem de enviar, sem demora, as informações às autoridades adequadas.

Se os controlos não comprovarem as informações, a autoridade pode encerrar o inquérito, podendo, no entanto, utilizar as informações a fim de correlacioná-las com

outros dados e levar a cabo uma análise de riscos destinada a identificar domínios sensíveis.

Se os resultados dos controlos confirmarem as informações iniciais e o conflito de interesses for de tipo administrativo, em consonância com a legislação nacional a autoridade poderá:

- empreender ações/aplicar sanções disciplinares ou administrativas contra o funcionário em causa,
- cancelar o contrato/ato afetado pelo conflito de interesses e repetir a parte do processo de adjudicação de contratos em causa,
- correlacionar as suas conclusões com outros dados e utilizá-las para levar a cabo uma análise de riscos,
- tornar o acontecimento público, a fim de assegurar a transparência das decisões e impedir e dissuadir quaisquer potenciais ocorrências semelhantes.

Se o conflito de interesses for de natureza penal, a autoridade deve, para além de empreender as medidas supracitadas, e em consonância com a legislação nacional:

- informar o procurador, a fim de dar início a um processo penal,
- monitorizar os aspetos administrativos do inquérito,
- correlacionar as suas conclusões com outros dados e utilizá-las para levar a cabo uma análise de riscos interna

## **4- Sinais de alerta**

### **4.1. O que são sinais de alerta e como são utilizados?**

Um sinal de alerta é um indicador de uma eventual situação de fraude ou corrupção. Trata-se de um elemento, ou conjunto de elementos, que não são usuais ou que diferem da atividade normal. É um sinal de que se passa algo fora do habitual e de que será necessária uma análise mais aprofundada.

A adjudicação de contratos públicos pode despoletar uma grande variedade de sinais de alerta. Os sinais em causa podem revelar anomalias

- em documentos referentes à apresentação de propostas - por exemplo, propostas de proponentes supostamente diferentes que são enviadas por fax através do mesmo número de telefone;
- em registos financeiros - por exemplo, faturas liquidadas de montantes que excedem o valor contratual;
- no comportamento do pessoal efeto ao projeto - por exemplo, exercer pressão sobre a comissão de avaliação para selecionar um determinado adjudicatário.

A presença de sinais de alerta deve tornar os funcionários e gerentes mais vigilantes e fazê-los empreender as ações necessárias a fim de confirmar ou rejeitar que existe um risco de conflito de interesses. É extremamente importante reagir perante os sinais de alerta. Cabe, em primeiro lugar, às entidades adjudicantes e, em segundo lugar, às autoridades de gestão, eliminar quaisquer dúvidas que possam ter sido suscitadas pelo sinal de alerta.

A existência de um sinal de alerta não significa que se esteja na presença de uma situação de fraude ou que a mesma poderá ocorrer, mas que a situação deve ser verificada e monitorizada com a devida diligência.

### **4.2. Sinais de alerta em processos de adjudicação de contratos públicos**

Na presente secção debatem-se casos típicos de suspeitas de fraude relacionados com conflitos de interesses em diferentes fases do processo de adjudicação, apresentando-se exemplos daquilo que acontece na prática.

Alguns destes sinais de alerta poderão parecer banais; os sinais em causa podem aplicar-se a muitas situações, e não apenas a situações de conflitos de interesses. É importante não esquecer que os sinais de alerta são indicadores destinados a desencadear a realização de controlos de primeiro nível a fim de eliminar as dúvidas ou confirmar a probabilidade de ocorrência de uma fraude ou irregularidade. Os sinais de alerta apresentados a seguir devem conduzir à realização de controlos destinados a descartar ou confirmar a possibilidade de ocorrência de um conflito de interesses.

#### **4.2.1. Preparação e lançamento do processo**

A questão dos conflitos de interesses tem de ser suscitada logo na fase de preparação do processo de adjudicação. Quando a documentação referente ao concurso está a ser redigida, a entidade adjudicante poderá necessitar de alguns estudos externos ou de solicitar opiniões a fontes externas. Em certa medida, a entidade em causa poderá basear a documentação referente ao concurso em relatórios elaborados por peritos externos. A entidade adjudicante tem igualmente de tomar uma decisão sobre o tipo de processo de adjudicação e elaborar os anúncios de concurso, o caderno de encargos, as especificações e uma proposta de contrato.

A entidade adjudicante deve tomar as medidas necessárias para evitar conflitos de interesses logo desde a primeira fase de preparação da documentação.

#### **Riscos associados a um conflito de interesses**

*Alguém que participa na elaboração da documentação poderá, direta ou indiretamente, tentar influenciar o processo de concurso com o intuito de possibilitar a participação de um familiar, amigo ou sócio comercial ou financeiro.*

#### **Sinais de alerta**

- A pessoa responsável pela elaboração da documentação referente ao concurso/um funcionário superior insiste na contratação de uma empresa externa que ajude na elaboração da documentação em causa, embora tal não seja necessário.
- São solicitados dois ou mais estudos preparatórios sobre a mesma matéria a empresas externas e alguém exerce pressão sobre o pessoal para que se utilize um desses estudos na elaboração da documentação referente ao concurso.
- A pessoa responsável pela elaboração da documentação organiza o processo de forma a que não haja tempo de proceder à revisão minuciosa da documentação antes do lançamento do processo de concurso.
- São emitidos dois ou mais contratos relativos a itens idênticos num curto período e sem qualquer motivo aparente, o que resulta na utilização de um método de contratação menos competitivo.
- É selecionado um concurso por negociação, apesar de ser possível um concurso público.
- Verificam-se escolhas injustificadas ou critérios de adjudicação que favorecem uma determinada empresa ou proposta.
- As regras aplicáveis ao fornecimento de bens ou serviços são demasiado restritivas, permitindo a apresentação de uma proposta apenas por parte de uma empresa.
- Um funcionário da entidade adjudicante tem familiares a trabalhar numa empresa que poderá apresentar uma proposta.
- Um funcionário da entidade adjudicante trabalhou para uma empresa que poderá apresentar uma proposta, mesmo antes de se juntar à entidade adjudicante.

**Exemplo:** Um dos proponentes participa num processo de preparação e obtém algumas informações adicionais antes do lançamento do processo. Tal facto nega aos outros proponentes uma oportunidade justa de ganhar o concurso, e constitui um conflito de interesses.

### **Riscos associados a um conflito de interesses**

Pode haver uma fuga de informações referentes ao processo de concurso.

### **Sinais de alerta**

- O comportamento não habitual de um funcionário que insista em obter informações referentes ao processo de concurso apesar de não ser responsável pelo referido processo de concurso.
- Um funcionário da entidade adjudicante tem familiares a trabalhar numa empresa que poderá apresentar uma proposta.
- Um funcionário da entidade adjudicante trabalhou para uma empresa que poderá apresentar uma proposta, mesmo antes de se juntar à entidade adjudicante.

**Exemplo:** Um membro do pessoal participa na elaboração ou correção da documentação referente ao processo de adjudicação de contratos públicos, apresentando posteriormente a sua demissão e entrando para uma empresa que, pouco tempo depois, apresenta uma proposta.

### **SUGESTÕES:**

Proceder à revisão da documentação referente ao processo de concurso à procura de sinais de alerta.

Assegurar que os direitos de auditoria e as vias contratuais de recurso estão incluídos, conforme adequado.

### **4.2.2. O processo de convite à apresentação de propostas, a avaliação das propostas e a decisão final**

Decorrido o prazo para apresentação de propostas, a entidade adjudicante verifica a conformidade das propostas apresentadas e avalia-as. Quando adequado, a entidade adjudicante solicita aos proponentes que suprimam eventuais lacunas ou forneçam informações específicas ou esclarecimentos adicionais. A entidade adjudicante decide quais os proponentes finais que são válidos, com base nos critérios constantes do anúncio. A comissão de avaliação procede a uma avaliação e apresenta recomendações, por escrito. A decisão de adjudicar o contrato é tomada pelo decisor nomeado da entidade adjudicante.

### **Riscos associados a um conflito de interesses**

As propostas recebidas podem ser manipuladas com o intuito de ocultar a incapacidade de um proponente cumprir o prazo ou fornecer toda a documentação exigida.

Um membro da comissão de avaliação pode tentar induzir os outros membros em erro ou exercer pressão sobre os mesmos com o intuito de influenciar a decisão final, fazendo uma interpretação incorreta das regras, por exemplo.

### **Sinais de alerta**

- Os documentos oficiais e/ou avisos de recepção dos documentos foram, evidentemente, alterados (por exemplo, rasurados).
- Os membros da comissão de avaliação não possuem os conhecimentos técnicos necessários que lhes permitam avaliar as propostas apresentadas, sendo dominados por um indivíduo.
- Os elementos subjetivos encontram-se sobrerrepresentados no sistema de critérios.
- Algumas informações obrigatórias referentes à proposta vencedora estão em falta.
- Algumas informações fornecidas pelo proponente vencedor dizem respeito a funcionários da entidade adjudicante (por exemplo, um endereço postal de um funcionário)
- O endereço postal do proponente vencedor está incompleto, tendo apenas sido indicado, por exemplo, o endereço de uma caixa postal, não é fornecido qualquer número de telefone nem nome de rua (poderá tratar-se de uma empresa fictícia).
- As especificações são muito semelhantes às dos produtos ou serviços fornecidos pelo proponente vencedor, sobretudo se as especificações incluem um conjunto muito específico de requisitos que muito poucos proponentes conseguiriam cumprir.
- Poucas empresas das que adquiriam a documentação referente ao concurso apresentam propostas, sobretudo se mais de metade das mesmas tiver abandonado o concurso.
- O contrato é adjudicado a empresas desconhecidas sobre as quais não existem quaisquer registos.

### **SUGESTÕES:**

Assegurar que os membros da comissão são selecionados em conformidade com o manual de execução do projeto estabelecido.

Assegurar que o funcionário responsável pela adjudicação do projeto está disponível para responder a quaisquer questões processuais perante a comissão de avaliação.

Confirmar que a comissão de avaliação está dotada dos conhecimentos técnicos necessários que lhe permitam avaliar as propostas.

Verificar que os membros da comissão assinam uma declaração que ateste que os mesmos não têm um conflito de interesses que influencie o desempenho das suas

funções, e que não têm nem nunca tiveram qualquer relação com qualquer um dos proponentes.

#### **4.2.3. Desempenho, alteração e modificação de contratos públicos**

A execução de qualquer contrato adjudicado no âmbito de um processo de adjudicação de contratos públicos tem de respeitar, na íntegra, os requisitos estabelecidos no convite à apresentação de propostas e as especificações técnicas, dentro do prazo fixado no referido convite. As partes podem estar autorizadas a alterar ligeiramente parte do contrato, desde que sejam capazes de provar que a alteração não era, inicialmente, previsível, e de assegurar um equilíbrio económico e sustentável razoável.

##### **Riscos associados a um conflito de interesses**

O contrato não se encontra elaborado em conformidade com as regras e/ou as especificações técnicas e a documentação referente ao concurso.

O contrato foi mal executado.

O contrato foi mal monitorizado.

Foram aceites certificados falsos.

##### **Sinais de alerta**

As cláusulas contratuais tipo (auditoria, vias de recurso, danos, etc.) foram modificadas.

A metodologia e o plano de trabalho não se encontram anexados ao contrato.

O nome e o estatuto jurídico da empresa foi alterado e o funcionário administrativo responsável não questiona tal facto.

São efetuados inúmeros ou questionáveis pedidos de alteração por um adjudicatário específico, que são aprovados pelo mesmo funcionário responsável pelo projeto.

Em projetos internacionais, verifica-se um longo e inexplicável atraso entre o anúncio do proponente vencedor e a assinatura de um contrato (tal pode indicar que o adjudicatário se recusa a pagar ou está a negociar um pedido de suborno).

São efetuadas alterações significativas às especificações técnicas ou ao mandato.

A quantidade de itens a fornecer é reduzida, sem que se verifique uma redução proporcional do valor a pagar.

Verifica-se um aumento das horas de trabalho sem que se verifique um aumento correspondente dos materiais utilizados.

Não existe contrato ou os documentos comprovativos de uma aquisição são inadequados.

Um funcionário da entidade adjudicante responsável pelo tratamento do dossiê revela um comportamento não usual: mostra-se relutante em responder a questões em matéria de gestão sobre atrasos injustificados e documentos em falta.

São muitas as revisões administrativas e os processos de adjudicação de contratos cancelados.

Existem quaisquer alterações referentes à qualidade, à quantidade ou à especificação de bens e serviços no contrato que se desviam da documentação referente ao concurso (mandato, especificações técnicas, etc.)

### **SUGESTÕES:**

- Avaliar quaisquer pedidos de alteração de encomendas, verificar a legitimidade dos mesmos e solicitar documentos comprovativos, conforme adequado, antes de concordar com a alteração da encomenda.
- Nas missões de acompanhamento de projetos de elevado risco, solicitar aos clientes que informem o banco de quaisquer ordens de alteração emitidas em relação a qualquer um dos contratos assinados, qualquer que seja o montante envolvido.
- Utilizar as missões de supervisão realizadas pela equipa operacional para verificar a existência de bens fundamentais, de obras e da produção de serviços. As revisões podem confirmar que a evolução da obra coincide com os certificados de conclusão emitidos, que os documentos comprovativos são adequados, que os funcionários estão a certificar, corretamente e que os bens e serviços foram recebidos atempadamente.
- Exigir a realização de auditorias anuais independentes técnicas, financeiras e ao nível dos contratos públicos no que toca aos projetos de risco elevado.
- Incluir visitas de peritos técnicos em missões de supervisão.
- Introduzir um sistema de formação a nível da gestão de contratos destinado aos funcionários responsáveis pelos projetos.
- Como parte de uma revisão da gestão financeira e do processo de adjudicação de contratos, verificar especificamente a supervisão da gestão de contratos — listas de pagamentos por contrato ou adjudicatário, realização de controlos a fim de detetar pagamentos em duplicado e certificação de bens e serviços recebidos.
- Introduzir procedimentos rigorosos de tratamento de denúncias e divulgá-los.



## **Anexo 1: Modelo de declaração de ausência de conflitos de interesses**

Designação do contrato:

Referência: (Concurso n.º):

Eu, abaixo assinado ....., tendo sido nomeado para a comissão de abertura/tendo sido nomeado para a comissão de avaliação/tendo-me sido confiada a responsabilidade de avaliar os critérios de (exclusão) e de (seleção)/tendo sido nomeado para fiscalizar as operações/tendo sido autorizado a alterar parte do contrato referente ao contrato público supracitado, declaro ter conhecimento do disposto no artigo 57.º do Regulamento Financeiro, segundo o qual:

«1. Os intervenientes financeiros e as outras pessoas envolvidas na execução e na gestão, incluindo os respetivos atos preparatórios, na auditoria ou no controlo do orçamento não realizam qualquer ato no âmbito do qual os seus próprios interesses possam estar em conflito com os da União.

Caso tal risco exista, a pessoa em causa abstém-se de realizar esse ato e informa de tal facto o gestor orçamental delegado, que deve confirmar por escrito a existência ou não de um conflito de interesses. Além disso, a pessoa em causa deve informar o seu superior hierárquico. Caso se verifique a existência de um conflito de interesses, a pessoa em causa deve cessar todas as suas atividades nesse âmbito. O gestor orçamental delegado toma ele próprio todas as medidas suplementares adequadas.

2. Para efeitos do n.º 1, existe conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente financeiro ou de outra pessoa, a que se refere o n.º 1, se encontre comprometido por motivos familiares,<sup>5</sup> afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico,<sup>6</sup> ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o destinatário.<sup>7</sup>»

[Inserir as regras nacionais ..... segundo as quais: ..... (se/conforme aplicável)]

Declaro pela presente que, tanto quanto é do meu conhecimento, não tenho qualquer conflito de interesses com os operadores que [apresentaram um pedido de participação no presente processo de adjudicação de contratos] [apresentaram uma proposta no âmbito do presente concurso para adjudicação de contratos], quer na qualidade de pessoas singulares quer na

<sup>5</sup> Grau de parentesco XX, casamento ou união de facto registada.

<sup>6</sup> Relação contratual ou consultadoria paga ou não atualmente aplicável.

<sup>7</sup> Incluindo trabalho voluntário, membro de um conselho ou de um conselho diretivo.

qualidade de membros de um consórcio, ou com os subcontratantes propostos.

Tanto quanto é do meu conhecimento, não existem factos ou circunstâncias, passados, presentes ou que possam ocorrer num futuro previsível, que possam pôr em causa a minha independência em relação a qualquer das partes.

Confirmo que, se me aperceber ou se se tornar evidente, durante o processo de seleção/o processo de verificação do cumprimento dos critérios/[a abertura] do processo de avaliação/a execução ou alteração do contrato, que tal conflito existe ou poderá existir, comunicarei imediatamente esse facto ao conselho/à comissão. Caso a existência de tal conflito seja confirmada, aceitarei deixar de participar no processo de avaliação e em todas as atividades que lhe estão associadas.

Confirmo igualmente que vou manter a confidencialidade de todos os assuntos que me sejam confiados. Comprometo-me a não divulgar quaisquer informações confidenciais que me sejam comunicadas ou de que tome conhecimento. Comprometo-me a não fazer uma utilização incorreta das informações que me sejam comunicadas. Comprometo-me, especificamente, a manter a confidencialidade de todas as informações ou documentos que me sejam comunicados, de que tome conhecimento ou que venha a preparar no decurso ou em consequência da avaliação, bem como a utilizar tais informações ou documentos exclusivamente para efeitos desta avaliação e a não os divulgar a terceiros. Comprometo-me igualmente a não conservar cópias de quaisquer informações escritas que me sejam fornecidas.

Assinado (data e local): .....

Nome: .....

Função

## Anexo 2: Exemplos

### Caso n.º 1

O Departamento romeno de Luta contra a Fraude (DLCF) foi informado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e do Turismo de um potencial conflito de interesses num projeto financiado pelo FEDER.

O beneficiário do projeto era um conselho distrital, e o contrato de financiamento celebrado em 2009 dizia respeito à reabilitação e modernização de 50 Km de estradas municipais.

Na sequência de um processo de adjudicação de contratos públicos celebrado a nível nacional nos termos da legislação nacional relativa à adjudicação de contratos públicos, de contratos de concessões de obras públicas e de contratos de concessão de serviços, o beneficiário adjudicou um contrato de empreitada de obras no valor de 10 milhões de EUR ao adjudicatário S.

Assim que as obras tiveram início, S pediu ao beneficiário que aceitasse substituir o fornecedor de balastro inicialmente nomeado por outra empresa, F, alegando motivos económicos, e tendo obtido a aprovação do supervisor do projeto para proceder a tal alteração.

Pouco tempo depois, S pediu ao beneficiário que aceitasse substituir o material de construção utilizado, ou seja, a pedra de cantaria por balastro de pedra, tendo apresentado relatórios de teste referentes ao material de construção em causa, que seria igualmente fornecido pela empresa F. As aprovações do projetista e do supervisor do projeto já tinham sido obtidas antecipadamente.

O conselho distrital elaborou os seguintes documentos referentes às duas alterações supracitadas:

- relatórios assinados pelo coordenador do projeto, aprovados e assinados pelo Presidente do conselho distrital;
- uma adenda ao contrato de empreitada de obras, assinada pelo Presidente do conselho distrital, indicando o novo fornecedor dos materiais de construção.
- 

Os inquéritos levados a cabo pelo DLCF revelaram que a empresa F era detida por duas pessoas, cada uma detentora de 50% das suas ações, uma das quais era o genro do Presidente do conselho distrital, o beneficiário do projeto.

O DLCF concluiu que **havia um conflito de interesses, uma vez que os documentos de aceitação da empresa F como fornecedora dos materiais de construção tinham sido assinados pelo Presidente do conselho distrital, que tinha uma relação de parentesco de primeiro grau com um dos sócios da empresa F.**

### Caso n.º 2

O DLCF romeno foi informado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e do Turismo de algumas questões ilegais verificadas num projeto financiado através do programa de coesão económica e social PHARE 2000.

O beneficiário do projeto era um operador económico, Z, tendo sido celebrado um contrato de financiamento com o intuito de apoiar a certificação do sistema de gestão da qualidade de 12 pequenas e médias empresas de construção.

Para adjudicar o contrato de certificação de serviços nos termos da legislação relativa à adjudicação de contratos públicos, o beneficiário nomeou uma comissão de avaliação composta por cinco membros que assinaram declarações de confidencialidade e de imparcialidade.

O DLCF descobriu que um dos membros da comissão de avaliação era um auditor que tinha celebrado acordos de cooperação com o proponente vencedor.

Tal violava várias disposições do guia prático e do guia do candidato aplicáveis, bem como um anexo do acordo de subvenção, uma vez que **um membro da comissão de avaliação responsável pela adjudicação do contrato tinha um conflito de interesses, ao manter uma relação contratual com um dos proponentes.**

### **Caso n.º 3**

O DLCF romeno foi informado pelo Ministério do Desenvolvimento Regional e do Turismo de algumas indicações de fraude num projeto financiado através de um programa operacional regional, Priority Axis 2, com o objetivo de modernizar parte de uma estrada municipal, sendo o beneficiário um conselho distrital.

O contrato de serviços de conceção foi adjudicado através de um processo de adjudicação de contratos públicos, nos termos da *legislação nacional relativa à adjudicação de contratos públicos, de contratos de concessões de obras públicas e de contratos de concessão de serviços*. O critério de elegibilidade era a «proposta economicamente mais vantajosa».

O proponente vencedor, P, comprometeu-se a não subcontratar nenhuma parte do contrato, mas, pouco tempo depois, concluiu-se que tinha subcontratado partes do contrato em causa a A.

**Dois funcionários públicos que tinham sido membros da comissão de avaliação do processo de adjudicação do contrato eram funcionários de A — o subcontratante do proponente vencedor.**

A autoridade de gestão reteve o pagamento pelos serviços prestados por A devido à situação de conflito de interesses entre os membros da comissão de avaliação e o subcontratante.

O DLCF considerou que se tratava de uma situação de **conflito de interesses**, nos termos da legislação nacional. **O facto de dois funcionários públicos do conselho distrital terem participado no processo da tomada de decisão de adjudicar o contrato de serviços a P tinha proporcionado um benefício material indireto à empresa que os contratou, A.**

#### **Caso n.º 4**

O DLCF romeno foi informado por um organismo intermediário relacionado com o programa operacional setorial «Desenvolvimento de Recursos Humanos» de um potencial conflito de interesses num projeto financiado através do eixo prioritário 3. O projeto visava introduzir um conjunto de métodos e técnicas inovadores destinados a melhorar a capacidade empresarial dos empresários e a prestar apoio às pequenas e médias empresas de duas regiões.

O beneficiário era uma universidade cujo representante legal era o seu reitor, o Sr. C.

No que diz respeito às atividades de informação do projeto, a universidade, na qualidade de entidade empregadora, celebrou um contrato de trabalho individual com o Sr. C, na qualidade de funcionário.

Na qualidade de reitor da universidade, o Sr. C nomeou então a equipa de execução do projeto, da qual também fazia parte.

Ao assinar o contrato de trabalho individual na qualidade de reitor e representante legal da entidade empregadora, por um lado, e na qualidade de funcionário e membro da equipa de execução do projeto, por outro lado, o Sr. C assinou, efetivamente, um contrato consigo próprio, obtendo assim um benefício material direto, isto é, a promessa de um salário adicional, para si mesmo.

Nos termos da Carta Universitária (que aplica a legislação nacional em matéria de educação), a universidade é uma instituição de interesse público e o reitor o seu gerente executivo. Por conseguinte, o DLCF considerou que havia fundamento para intentar uma ação penal nos termos da legislação nacional.

# GUIA DE BOAS PRÁTICAS NO COMBATE AO CONLUIO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

---



## A QUEM SE DESTINA ESTE GUIA?

Este guia destina-se às entidades adjudicantes para que conheçam os principais sinais de alerta de conluio nos procedimentos de contratação pública e saibam como prevenir este tipo de comportamento.

## O QUE É O CONLUIO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA?

O conluio na contratação pública consiste na concertação de propostas com o objetivo de eliminar ou limitar a concorrência nos procedimentos de contratação.

Este tipo de comportamento leva a condições menos favoráveis para o Estado do que as que resultariam de uma situação de concorrência efetiva, traduzindo-se em preços mais elevados, qualidade inferior ou menos inovação.

O conluio compromete, assim, a eficiência na afetação dos recursos públicos e mina o objetivo de “mais e melhor por menos” da contratação pública, lesando os consumidores e os contribuintes.

A Lei da Concorrência (Lei n.º 19/2012, de 8 de maio) refere serem “*proibidos os acordos entre empresas, as práticas concertadas entre empresas e as decisões de associações de empresas que tenham por objeto ou como efeito impedir, falsear ou restringir de forma sensível a concorrência*” (art. 9.º, n.º 1).

O conluio constitui uma grave violação da lei da concorrência (nacional e da União Europeia), sendo punível com coima aplicável: (i) à empresa infratora, até 10% do seu volume de negócios e (ii) aos titulares do órgão de administração e aos responsáveis pela direção ou fiscalização da empresa, até 10% da sua remuneração anual.

A Autoridade da Concorrência procede à análise de todas as denúncias que lhe forem transmitidas – de entidades adjudicantes, empresas e/ou do cidadão em geral – e à eventual abertura de processo contraordenacional.

Em caso de envolvimento, atual ou passado, em práticas de conluio na contratação pública, as empresas podem requerer junto da Autoridade da Concorrência um pedido de dispensa ou de redução de coima no âmbito do procedimento de clemência em processos contraordenacionais.

## FORMAS MAIS COMUNS DE CONLUIO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

No mesmo procedimento de contratação pública podem coexistir diversas formas de conluio. Em regra, nos esquemas de conluio, os participantes escolhem uma das empresas para vencer o procedimento. Este tipo de comportamento inclui, frequentemente, a fixação conjunta de preços entre concorrentes e mecanismos de repartição dos lucros adicionais que resultam do conluio (*e.g.*, o pagamento de compensações pelo adjudicatário às restantes empresas em conluio).

As formas mais comuns de conluio na contratação pública são as seguintes:

- **Propostas rotativas**

Os concorrentes combinam esquemas de rotatividade da proposta vencedora, alternando entre si o vencedor do procedimento. Estes esquemas são potenciados pelo envolvimento recorrente ao longo do tempo dos mesmos participantes nos procedimentos de contratação pública.

- **Supressão de propostas**

Esquema pelo qual uma ou mais empresas, participantes no conluio, acordam em não submeter proposta ao procedimento ou em retirar uma proposta previamente apresentada, para que o contrato seja adjudicado à empresa que escolheram para vencer o procedimento.

- **Propostas fictícias ou de cobertura**

Neste esquema de conluio, as empresas combinam submeter propostas com um preço mais elevado do que o da proposta da empresa previamente escolhida para vencer o procedimento, para que o contrato lhe seja adjudicado, ou com outras condições que se sabe serem inaceitáveis para a entidade adjudicante. Estas propostas servem apenas o propósito de criar uma ilusão de concorrência no procedimento.

- **Subcontratação**

As empresas acordam facilitar o sucesso da proposta da empresa que escolhem para vencer o procedimento, em contrapartida da subcontratação de fornecimentos no âmbito do contrato em causa.

- **Repartição de mercado**

As empresas combinam um esquema de apresentação de propostas com o objetivo de repartir o mercado entre si. Esta repartição pode incidir sobre a carteira de clientes, o tipo de produtos/serviços ou a zona geográfica.



## CARACTERÍSTICAS DE MERCADO QUE FACILITAM O CONLUIO

Determinadas características do mercado criam condições mais propícias ao conluio:

- **Reduzido número de empresas ou elevada concentração no mercado**

A probabilidade de conluio aumenta quanto menor for o número de empresas e/ou maior for o grau de concentração no mercado. Quanto mais concorrentes existirem, mais difícil será estabelecer e manter o conluio.
- **Elevadas barreiras à entrada ou expansão no mercado**

A existência de barreiras à entrada ou à expansão no mercado (*e.g.*, legais ou regulamentares, económicas, estratégicas) favorece o conluio, ao proteger as empresas da pressão concorrencial de potenciais entrantes.
- **Condições de mercado estáveis e previsíveis**

Alterações significativas nas condições da procura ou da oferta tendem a desestabilizar o conluio. A estabilidade e previsibilidade dos concursos públicos potenciam o risco de conluio. Por outro lado, períodos de crise e de incerteza económica podem promover o conluio como forma de repor as perdas.
- **Empresas que concorrem em múltiplos mercados**

A interação repetida entre empresas concorrentes em vários mercados facilita o contacto entre concorrentes e, como tal, o conluio.
- **Procedimentos de contratação frequentes**

A realização frequente de procedimentos de contratação para determinado produto/serviço aumenta a probabilidade de conluio, ao facilitar a repartição e rotação de contratos entre concorrentes e a retaliação a desvios dos termos acordados.
- **Existência de associações empresariais ou profissionais**

As associações empresariais ou profissionais facilitam o contacto entre concorrentes e contribuem para um ambiente mais favorável ao conluio.
- **Vínculos entre empresas concorrentes**

A existência de vínculos contratuais ou estruturais entre empresas concorrentes facilita a coordenação e monitorização de comportamentos e aumenta o risco de conluio.
- **Homogeneidade ou simplicidade dos produtos/serviços**

Produtos ou serviços standardizados, homogéneos, pouco complexos ou que não permitem a diferenciação entre ofertas concorrentes facilitam um entendimento comum quanto ao nível e estrutura de preços, aumentando a probabilidade de conluio.
- **Reduzido nível de inovação**


Mercados onde a intensidade de inovação é menor são *a priori* mais propensos a práticas de conluio, na medida em que o grau de diferenciação da oferta é menor e as condições de mercado são mais estáveis.

## INDÍCIOS DE CONLUIO NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Vários indícios podem alertar as entidades adjudicantes para a possibilidade de conluio num determinado procedimento de contratação pública.

### Indícios na apresentação de propostas

- Número de propostas substancialmente inferior ao habitual ou ao expectável.
- Algumas empresas retiram-se inesperadamente do procedimento.
- A proposta vencedora é recorrentemente da mesma empresa, e outras empresas continuam a submeter propostas apesar de não serem bem-sucedidas.
- Padrão de rotatividade da proposta vencedora entre os concorrentes.
- Padrão de distribuição geográfica das propostas vencedoras.
- Concorrentes habituais não apresentam propostas num procedimento no qual seria de esperar que o fizessem, continuando a concorrer em outros procedimentos.
- Empresas apresentam propostas conjuntas, apesar de terem condições para apresentar propostas individuais.
- Propostas diferentes que apresentam:
  - ✓ os mesmos erros (*e.g.*, erros ortográficos, gramaticais ou de cálculo);
  - ✓ as mesmas lacunas face à informação requerida;
  - ✓ a mesma terminologia, em particular quando atípica;
  - ✓ a mesma formatação, grafia ou correções de última hora;
  - ✓ o mesmo papel timbrado, formulários semelhantes ou os mesmos dados de contacto;
  - ✓ carimbos de registo postal idênticos ou datas de receção, em mão, coincidentes ou, em caso de envio *online*, os mesmos endereços IP.



Em 2005, a Autoridade da Concorrência aplicou uma coima de mais de 3M€ a cinco empresas farmacêuticas, por conluio num concurso público do Centro Hospitalar de Coimbra.

A Autoridade voltou a condenar as cinco empresas por conluio em 36 outros concursos públicos de 22 hospitais, aplicando uma coima total de cerca de 16M€. O dano económico resultante foi estimado entre 2M€ e 3M€ no fornecimento a centros hospitalares, e entre 2M€ e 10M€/ano no fornecimento a farmácias.

### **Padrões suspeitos nas condições comerciais das propostas**

- Propostas diferentes com preços idênticos, em particular quando se mantêm idênticos durante um longo período de tempo.
- Subidas uniformes de preços não explicadas por variações de custos.
- Alinhamento súbito dos preços entre concorrentes.
- Descida de preços quando entra um novo concorrente ou quando participa um concorrente não habitual.
- Diferença inexplicável ou muito significativa entre o preço da proposta vencedora e o das demais propostas.
- Diferenças de preço entre propostas são percentagens fixas ou montantes fixos.
- Flutuações significativas nos preços apresentados pela mesma empresa em procedimentos diferentes sem justificação nos custos.
- Eliminação de descontos que tradicionalmente eram concedidos.
- Propostas que apresentam números decimais onde seria de esperar números redondos.
- Preços das diversas propostas bastante mais elevados do que as estimativas de custos da entidade adjudicante.
- Empresas locais apresentam preços para serviços locais superiores aos preços para regiões mais distantes.
- Empresas locais e não locais apresentam custos de transporte semelhantes.
- Manifestas semelhanças na calendarização e nas rubricas de custos entre propostas.

### **Comportamentos suspeitos**

- Empresa vencedora subcontrata reiteradamente os demais concorrentes.
- Empresa vencedora não aceita a adjudicação do contrato, vindo posteriormente a verificar-se que foi subcontratada.
- Apenas alguns dos concorrentes no procedimento solicitam orçamento a um fornecedor imprescindível para o contrato em causa.
- Vários concorrentes subcontratam as mesmas consultoras no apoio à elaboração de propostas.
- Uma empresa solicita os documentos do procedimento para si e para outro(s) concorrente(s).
- Uma empresa entrega a sua proposta em conjunto com a(s) de outro(s) concorrente(s).

### Declarações suspeitas dos concorrentes

- Propostas referem explicitamente propostas concorrentes ou a existência de acordo/concertação.
- Exclusividade de uma área geográfica ou de um cliente a um concorrente.
- Empresa não fornece determinada zona geográfica, determinado(s) cliente(s) ou tipo de produto/serviço, apesar de ter condições para o fazer.
- Empresa justifica a sua proposta com referência a “tabelas de preços do setor”, “orientações de associações empresariais” ou outras expressões análogas.
- Declarações de associações empresariais com referência detalhada a propostas.
- Uma empresa tem conhecimento de propostas concorrentes ou de resultados da adjudicação ainda não divulgados.



Caso tenha suspeitas de conluio em procedimentos de contratação pública, contacte a Autoridade da Concorrência.

A deteção deste tipo de conduta, que lesa o Estado e os consumidores, deve ser um objetivo comum, na prossecução da eficiência na afetação dos recursos públicos.

## REDUZIR O RISCO DE CONLUIO NOS PROCEDIMENTOS

Existem várias medidas que podem ser adotadas pelas entidades adjudicantes para promover a concorrência e reduzir o risco de conluio.

### Preparação do procedimento de contratação

- Recolher informação sobre:
  - ✓ os produtos/serviços disponíveis no mercado que satisfazem os requisitos do adquirente.
  - ✓ os fornecedores potenciais e as suas condições comerciais.
  - ✓ procedimentos anteriores para produtos/serviços iguais ou semelhantes.

### Promover a participação de concorrentes

- Evitar requisitos de qualificação restritivos e desnecessários relacionados, por exemplo, com certificações de qualidade, garantias financeiras ou com o tipo ou dimensão mínima das empresas.
- Alargar a participação a empresas estrangeiras, sempre que possível.
- Não excluir concorrentes de concursos futuros ou da lista de potenciais concorrentes por não terem apresentado uma proposta em determinado concurso.
- Considerar a possibilidade de divisão do concurso em lotes para potenciar a participação de empresas de menor dimensão, procurando evitar que essa divisão facilite esquemas de repartição de mercado.
- Reduzir os custos de preparação da proposta:
  - ✓ simplificando os procedimentos de contratação ao longo do tempo (*e.g.*, utilização do mesmo tipo de formulários);
  - ✓ agregando procedimentos de contratação, ponderando o impacto na participação;
  - ✓ mantendo registos atualizados de adjudicatários aprovados/certificados oficialmente;
  - ✓ fixando prazos adequados para a preparação e apresentação de propostas (*e.g.*, consideração da natureza, volume e da complexidade das matérias em causa);
  - ✓ recorrendo, de forma ampla, à contratação eletrónica.

### Clareza dos requisitos e previsibilidade do procedimento

- Estabelecer os requisitos e regras do procedimento de forma objetiva e clara (*e.g.*, verificação independente das especificações do procedimento antes do seu lançamento).
- Definir especificações de desempenho e requisitos funcionais de forma clara e objetiva, em detrimento de referências a marcas ou produtos concretos.
- Evitar a previsibilidade dos procedimentos, por exemplo, em termos da sua frequência e dos requisitos estabelecidos, bem como contratos com valores ou quantidades semelhantes.
- Promover a organização de procedimentos em conjunto com outras entidades adjudicantes.

### **Mitigar as oportunidades de comunicação entre concorrentes**

- Eventuais diálogos entre a entidade adjudicante e as empresas candidatas devem ser tidos individualmente com cada empresa.
- Ponderar cuidadosamente o tipo de informação a disponibilizar às candidatas no momento de abertura das propostas e na publicação dos resultados da adjudicação.
- Em caso de recurso a consultores externos, obter declaração de confidencialidade e manifestação por escrito de ausência de conflitos de interesses.
- Promover o anonimato das propostas, utilizando um código para cada concorrente.
- Ponderar a não divulgação de preços máximos aos concorrentes.
- Exigir que os concorrentes revelem se pretendem subcontratar outras empresas.
- Atribuir especial atenção a propostas conjuntas (ou em consórcio), que possam indiciar um esquema de conluio.
- Informar sobre as consequências legais da deteção de conluio no anúncio/comunicação do procedimento de contratação.
- Considerar a exigência de uma “Declaração de Independência da Proposta”, onde seja expressa de forma escrita e inequívoca, a ausência material de qualquer tipo de comunicação e/ou de relação tida entre a empresa candidata e as suas concorrentes na apresentação da sua proposta. O “desconforto” dos concorrentes com esta exigência constitui, em si, um indício de conluio.

### **Critérios de avaliação e de adjudicação que promovam a concorrência**

- Critérios não relacionados com o preço (*e.g.*, qualidade e serviço pós-venda) deverão ser especificados de forma clara e objetiva e a sua importância devidamente ponderada.
- Não valorizar de forma injustificada registos de desempenho prévio.
- Sempre que possível, e de acordo com a legislação que rege a notificação de adjudicações, manter confidenciais os termos e condições das propostas de cada empresa.
- Ponderar o impacto dos critérios de avaliação na concorrência em procedimentos futuros.

### Sensibilização de recursos humanos e promoção do escrutínio de informação

- Implementar programas de formação contínua dos funcionários responsáveis pelos procedimentos de contratação.
- Recolher, de forma sistemática, informação referente a processos de adjudicação passados (e.g., produtos e/ou serviços adquiridos, proposta apresentada por cada concorrente).
- Rever periodicamente o histórico das propostas para determinados produtos e serviços e procurar identificar padrões de comportamentos suspeitos.
- Comparar a lista de empresas que manifestaram interesse no procedimento e a lista de empresas que submeteram propostas, para identificar desistências e subcontratações.
- Promover entrevistas com empresas que deixaram de apresentar propostas ou com um padrão de apresentação de propostas não vencedoras.
- Promover um expediente de fácil acesso, onde as empresas possam reportar as suas preocupações relacionadas com a concorrência nos procedimentos de contratação, procurando salvaguardar questões de confidencialidade.
- Incentivar os funcionários envolvidos nos procedimentos de contratação pública a denunciar suspeitas de conluio à Autoridade da Concorrência.

Em 2015, a Autoridade da Concorrência condenou cinco empresas de pré-fabricados ao pagamento de coimas num valor total superior a 830 mil €, por fixação de preços e repartição do mercado, em concursos públicos lançados pela Parque Escolar E.P.E., para a montagem e aluguer de módulos pré-fabricados para salas de aula.



Agradecimento a José Bandeira, autor do CravoFerradura.

**Caso existam indícios de conluio, contactar:**

**Autoridade da Concorrência**

Avenida de Berna, n.º 19  
1050-037 Lisboa

Tel.: 217 902 000

Fax: 217 902 099

Email: [adc@concorrenca.pt](mailto:adc@concorrenca.pt)

[www.concorrenca.pt](http://www.concorrenca.pt)

Horário de atendimento ao público:  
9H30 às 12H30 e 14H30 às 17H30

