



**Instituto Politécnico de Tomar**

**Escola Superior de Gestão de Tomar**

**Aplicação do código dos contratos públicos  
nos procedimentos associados às compras na  
perspetiva do controlo interno**

Dissertação de Mestrado

**Daniela Filipa Ferreira Madeira**

Mestrado em Auditoria e Análise Financeira

**Tomar/ outubro / 2015**



Instituto Politécnico de Tomar

**Escola Superior de Gestão de Tomar**

**Daniela Filipa Ferreira Madeira**

**Aplicação do código dos contratos públicos nos  
procedimentos associados às compras na  
perspetiva do controlo interno**

Dissertação de Mestrado

Orientado por:

Dr. Carlos Trigacheiro

Docente do Instituto Politécnico de Tomar

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Tomar para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Auditoria e Análise Financeira



**Dedico este trabalho à  
minha família.**



## RESUMO

---

A adoção de bons procedimentos de controlo interno é fundamental para assegurar uma gestão eficaz dos recursos, pelo que a criação de princípios de boa gestão é fundamental em qualquer área de uma entidade, independentemente da sua natureza pública ou privada e da atividade que exerça.

Considerando a expressão financeira e o risco associado às aquisições de bens e serviços, as entidades devem dedicar especial atenção ao controlo interno na área das compras. Porém, a gestão de dinheiros públicos faz apelo a acrescidas preocupações com a boa gestão, mas também de transparência nos procedimentos adotados. Não admira, pois, as especiais preocupações da Comissão Europeia neste domínio, criando um quadro regulamentar exigente, o qual se encontra acolhido na legislação nacional pelo Código dos Contratos Públicos (CCP).

Apenas para ilustrar a importância deste tema, importa realçar que, de acordo com o último relatório do Instituto da Construção e do Imobiliário, publicado em janeiro de 2015, os valores contratuais comunicados para o ano de 2013 ascenderam a 4,15 mil milhões de euros, ou seja, 2,5% do Produto Interno Bruto. Este montante corresponde a 157.775 contratos.

Neste contexto, propus-me elaborar a presente dissertação, com o objetivo de estudar os principais aspetos que um auditor financeiro deve conhecer sobre o CCP, sendo certo que este é um domínio onde frequentemente deverá recorrer ao apoio de especialistas.

O trabalho começa por uma breve abordagem de enquadramento aos conceitos de controlo interno em geral, particularizando depois no domínio da aquisição de bens e serviços. Segue-se uma referência sumária às Diretivas comunitárias e uma análise dos principais aspetos das partes I e II do CCP. Em particular, apresentarei os vários conceitos e trâmites que devem ser observados.

Complementarmente àquela abordagem, foi inquirida uma amostra de entidades adjudicantes, na aceção do Código, para melhor se compreender a forma como estão organizadas para responderem de forma adequada às exigências normativas.

Do estudo efetuado podemos concluir que estamos perante um quadro normativo muito amplo e complexo que, não obstante o esforço que as entidades fizeram no sentido de se dotarem de recursos com formação adequada, constitui uma área de risco significativo para os auditores, uma vez que conjuga a complexidade das normas com o elevado volume financeiro presente na maioria dos casos.

**Palavras-Chave:** Controlo interno, Aquisições, Contratação pública; Diretivas Comunitárias, Código.

## ABSTRACT

---

The adoption of good internal control procedures is decisive to ensure effective management of resources. The establishment of good management principles is very important in different areas, regardless of its nature public or private and developed activity.

Considering the financial expression and the risk associated in the acquisition of goods and services, the entities must dedicate special attention to the internal control in the purchasing area. However, the management of public money brings a higher level of concerns, with the good management practices, as well as total transparency in the adopted procedures. No wonder the European Commission has special concerns in that field, creating for this purpose a demanding regulatory framework, this reality is reflected in our national legislation by the Public Contracts Code (*Código dos Contratos Públicos - CCP*).

To illustrate the importance of this issue, according to the last report of the *Instituto da Construção e do Imobiliário*, published in January 2015, the values reported for the contractual year 2013 were 4,15 billion, or 2.5% of Gross Domestic Product (GDP). This amount corresponds to 157.775 contracts.

In this context, I proposed to draw up this project, with the objective of studying the main aspects that a financial auditor must know about the *CCP*, being sure that this is an area where often we must rely on the support from experts.

The work starts with a brief framework approach in the concepts of internal control in general, focusing next in the field of procedures in acquisition of goods and services. What follows is a brief reference to Community policies and an analysis of the main aspects of parts I and II of the *CCP*. In particular, I will present the various concepts and procedures that must be observed.

In addition to that approach, I will present the result obtained from contracting entities associated with the Code, to better understand how they are organized, and if they respond adequately to the regulatory demands.

From this study, we can conclude that we are facing a very broad and complex legislative framework, despite the effort that the entities also made to acquire the appropriate training resources, the complexity of these standards combined with the high financial volume present in most of the cases, represents a significant risk area for the auditors.

**Keywords:** Internal Control, Acquisitions, Public Procurement; Community Policies, Code.

# AGRADECIMENTOS

---

Esta dissertação de mestrado não teria sentido sem a ajuda dos que confiaram em mim e tudo fizeram para conseguir mais esta etapa.

Um agradecimento muito especial ao meu orientador, Dr. Carlos Trigacheiro pelas suas orientações e sugestões que foram de extrema importância assim como pela disponibilidade que demonstrou ao longo desta etapa.

Aos meus pais, irmão e namorado pela preocupação permanente, palavras de incentivo e força que têm prestado ao longo da minha vida académica.

Aos meus amigos (em especial à Liliana Lopes) e familiares, que de alguma forma contribuíram para manutenção da motivação de forma a prosseguir na obtenção dos objetivos delineados.

A nível da vida académica, não posso deixar de agradecer a todo o pessoal, docente e não docente, que contribuíram para a minha formação.

A todos o meu muito obrigada.



## Índice

Índice de Gráficos.....	XV
Índice de Tabelas.....	XVI
Lista de Abreviaturas e Siglas.....	XVII
1. Introdução.....	1
2. Revisão dos conceitos essenciais relacionados com o controlo interno.....	7
2.1. Conceito de controlo interno.....	7
2.2. Ambiente de Controlo.....	9
2.3. Tipos de controlo interno.....	9
2.4. Controlo Interno e Sistema de Controlo Interno.....	10
2.5. Principais elementos do Sistema de Controlo Interno.....	11
2.6. A importância do Sistema de Controlo Interno.....	12
2.7. Limitações do Sistema de Controlo Interno.....	12
2.8. Avaliação do Sistema de Controlo Interno.....	13
3. Principais medidas de controlo interno na área da aquisição de bens e serviços.....	15
4. Breve referência às Diretivas comunitárias mais relevantes.....	19
5. Apresentação do Código dos Contratos Públicos.....	23
5.1. Objetivos gerais do Código dos Contratos Públicos.....	23
5.2. Estrutura do Código dos Contratos Públicos.....	25
5.3. Âmbito de aplicação da contratação pública.....	26
5.3.1. Princípios da contratação pública.....	28
6. Caracterização dos aspetos essenciais dos regimes da Contratação Pública.....	29
6.1. Tipos e escolha de procedimento.....	29
6.1.1. Tipo de procedimentos.....	29
6.1.2. Critérios para a escolha dos procedimentos e valor do contrato.....	31
6.1.3. Escolha do procedimento em função de critérios materiais.....	32
6.1.4. Outras regras de escolha do procedimento.....	37
6.2. Fase de formação do contrato.....	38
6.2.1. Anúncio de pré-informação.....	38
6.2.2. Início do procedimento.....	39
6.2.3. Peças do procedimento.....	40
6.3. Regras de participação.....	43

6.3.1.	Proposta .....	44
6.3.2.	Júri do procedimento .....	47
6.3.3.	Análise das propostas e adjudicação .....	49
6.3.4.	Habilitação.....	52
6.3.5.	Caução .....	54
6.3.6.	Confirmação de compromissos .....	55
6.3.7.	Celebração do contrato .....	55
6.3.8.	Delegação de competências.....	58
6.4.	Tramitação procedimental .....	58
6.4.1.	Ajuste direto .....	58
6.4.2.	Concurso público.....	72
6.4.3.	Concurso limitado por prévia qualificação.....	83
6.4.4.	Procedimento de Negociação .....	90
6.4.5.	Diálogo Concorrencial.....	93
6.5.	Instrumentos procedimentais especiais.....	95
6.5.1.	Concurso de conceção .....	95
6.5.2.	Sistema de aquisição dinâmico.....	96
6.5.3.	Sistemas de qualificação.....	97
6.6.	Acordos Quadro .....	98
6.7.	Centrais de compras.....	99
6.8.	Garantias administrativas.....	99
6.9.	Extensão do âmbito de aplicação .....	100
7.	Metodologia e resultados do inquérito efetuado .....	101
7.1.	Descrição do estudo .....	101
7.2.	Análise aos dados do questionário.....	101
7.2.1.	Análise da necessidade de procedimentos de contratação pública.....	102
7.2.2.	Análise da contratação a nível do Controlo interno .....	112
7.2.3.	Formação em contratação pública .....	117
8.	Conclusão .....	121
9.	Referências bibliográficas .....	125
10.	Webgrafia .....	129
	Anexos.....	131

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Questão 1.1. do questionário.....	102
Gráfico 2 - Questão 1.2-1. do questionário .....	103
Gráfico 3 - Questão 1.2-2. do questionário .....	104
Gráfico 4 - Questão 1.3-1. do questionário .....	105
Gráfico 5 - Questão 1.3-2. do questionário .....	107
Gráfico 6 - Questão 1.4. do questionário.....	108
Gráfico 7 - Questão 1.5. do questionário.....	111
Gráfico 8 - Questão 2.1. do questionário.....	112
Gráfico 9 - Questão 2.2. do questionário.....	114
Gráfico 10 - Questão 2.3. do questionário.....	115
Gráfico 11 - Questão 2.4. do questionário.....	115
Gráfico 12 - Questões 2.5. a 2.7. do questionário .....	117
Gráfico 13 - Questão 3.1. do questionário.....	118
Gráfico 14 - Questão 3.2. do questionário.....	118

## Índice de Tabelas

Tabela 1 - Estrutura do CCP.....	25
Tabela 2 - Peças do procedimento.....	40
Tabela 3 - Entidades adjudicantes.....	134
Tabela 4 - Limiares Comunitários.....	146

## Lista de Abreviaturas e Siglas

art. – Artigo

CE – Comissão Europeia

CCP – Código dos Contratos Públicos

COSO – Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission

CPA- Código do Procedimento Administrativo

DR – Diário da República

DRA- Diretriz de Revisão/Auditoria

IFAC - International Federation of Accountants

ISA – International Standard on Auditing – Norma Internacional de Auditoria do IAASB/IFAC

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

OROC- Ordem dos Revisores Oficiais de Contas

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

SCI – Sistema de Controlo Interno

UE – União Europeia



## 1. Introdução

A escolha do tema desta dissertação surgiu no seguimento da minha experiência profissional, já que fui confrontada com a necessidade de auditar o cumprimento das regras de contratação pública, o que me obrigou a aprofundar o estudo nesta vertente.

Com efeito, no percurso académico não tivemos oportunidade de adquirir um conhecimento razoável neste domínio, pelo que é meu objetivo que o trabalho agora apresentado constitua um bom complemento das matérias estudadas, quer na licenciatura, quer no mestrado.

A dissertação está estruturada em oito pontos:

1. Introdução
2. Revisão dos conceitos essenciais relacionados com o controlo interno;
3. Principais medidas de controlo interno na área de aquisição de bens e serviços;
4. Breve referência às Diretivas Comunitárias mais relevantes;
5. Apresentação do Código dos Contratos Públicos;
6. Caracterização dos aspetos essenciais dos regimes da contratação;
7. Metodologia e resultados do inquérito efetuado;
8. Principais conclusões.

Nestes termos, no presente ponto farei uma breve introdução ao estudo desenvolvido, bem como de seguida serão apresentados os tópicos de enquadramento de cada um dos outros pontos que constituem o trabalho.

Um bom sistema de controlo interno é importante para qualquer entidade e em qualquer circunstância, uma vez que contribui para a concretização dos objetivos operacionais da entidade, bem como para a racionalização da utilização dos recursos. Assim, qualquer entidade, independentemente das fontes de financiamento, deverá fazer as suas aquisições de bens e serviços nas melhores condições, pelo que os princípios em que assentam as regras da contratação pública devem ser observados por todas as entidades.

Porém, quando estamos perante uma fonte de financiamento público é necessário acautelar esses princípios sob a forma legal, penalizando os incumpridores. De facto, importa garantir a legalidade e a regularidade da boa utilização de recursos públicos.

Como é conhecido, os fundos comunitários constituem uma fonte muito importante de financiamento da nossa economia, sendo porventura a mais importante fonte de financiamento do investimento em Portugal. Com situações naturalmente diferentes, mas estes fundos são uma fonte dinamizadora da economia de todos os Estados-membros. Daí a preocupação da Comissão Europeia na criação de normas disciplinadoras neste domínio que visam, em última instância, garantir uma utilização eficaz dos “contribuintes europeus”.

Com o Decreto-Lei n.º 18/2008 que aprova o Código de Contratos Públicos (CCP) consolida-se a disciplina aplicável à contratação pública. O CCP surgiu pela sentida necessidade de juntar num único documento legislação avulsa, aproveitando para fazer a transposição para o ordenamento jurídico português das diretivas comunitárias 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março.

A aplicação do CCP assume especial importância se pensarmos que a contratação pública envolve na maior parte dos procedimentos aquisições de bens e serviços ou a construção de infraestruturas com particular relevância económica e social, representando um grande impacto no desenvolvimento dos países.

Assim, a contratação pública constitui um instrumento privilegiado de intervenção económica das entidades e o modo/procedimentos que estas utilizam quando têm de adotar um procedimento de contratação. É precisamente sobre estas questões que me irei ocupar na presente dissertação.

Os agentes económicos em virtude da crise que se faz sentir vão-se ajustando e aceitando as novas regras de forma a sobreviver num ambiente concorrencial cada vez mais feroz.

É de referir que, de acordo com o relatório publicado pelo Instituto da Construção e do Imobiliário<sup>1</sup>, é crescente a celebração de contratos públicos, logo leva a que as entidades tenham aperfeiçoado os seus procedimentos no que se refere à contratação pública.

De acordo com o referido relatório, em 2013 existiu um aumento do número de contratos públicos reportados ao portal BASE<sup>2</sup>. Este aumento nota-se mais na aquisição de bens e serviços, que de 2012 para 2013 variaram +47% (32% face ao ano de 2011). Nas obras públicas registou-se uma variação de -21% quando comparado com o ano de 2012, que, todavia, representa um aumento de 2,5% relativamente ao ano de 2011.

No ano de 2013, o montante dos valores contratuais comunicados ao portal BASE representou 2,5% do PIB.

Os ajustes diretos simplificados reportados ao portal BASE representaram 45,9% do número de contratos por ajuste direto, que se traduziu em 2,1% dos montantes contratuais. Todavia, apenas 411 entidades adjudicantes procederam ao reporte de tais contratos.

No ano de 2013 foi 3.712 o número de entidades que reportaram contratos ao portal BASE, o que representou um aumento de 9,7% face a 2012. Para além de se tratar de um número relativamente baixo face ao que seria expectável, destas entidades 1.112 reportaram apenas 1 único contrato resultante de procedimento por ajuste direto.

O número de operadores económicos que celebraram contratos com entidades adjudicantes foi 35.093. Destes operadores, 95,6% económicos foram nacionais, 3,7% originários de outros países da União Europeia e 0,7% de países terceiros. Das empresas nacionais 59,5% eram micro empresas, 38% pequenas e médias empresas e apenas 2,5% grandes empresas.

O presente trabalho encontra-se dividido em sete pontos.

No primeiro e segundo ponto (Capítulos 2 e 3) serão abordados, de uma forma sintética, os conceitos principais do controlo interno e as medidas de controlo interno na área de aquisição de bens e serviços, de forma a interligar estes conceitos com a temática do

---

<sup>1</sup> <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Relatorios>

<sup>2</sup> Plataforma eletrónica

Código dos Contratos Públicos. Para melhor alcançar esse objetivo, será promovido um enquadramento teórico em relação ao controlo interno.

No terceiro ponto (Capítulo 4) será feita referência às Diretivas Comunitárias mais relevantes e em vigor, de forma a ser perceptível a interligação destas com o CCP. Assim irei começar por fornecer um enquadramento geral da contratação pública a nível comunitário, com especial enfoque na importância do princípio da concorrência e da igualdade. A necessidade de delimitar o âmbito do trabalho leva a que seja conferido especial enfoque às Diretivas que estiveram na origem do CCP, abandonando outras que, embora introduzam alterações, não são estruturantes.

No quarto e no quinto ponto (Capítulos 5 e 6) é abordado o Código dos Contratos Públicos e o regime de contratação.

Em particular, faz-se um estudo detalhado das partes I e II do CCP de forma a reunir conhecimentos sobre como as entidades que estão obrigadas aos procedimentos de contratação pública devem proceder e quais as regras a seguir para que estes procedimentos sejam efetuados de forma eficaz e transparente, salvaguardando, designadamente, o princípio da concorrência.

No sexto ponto (Capítulo 7) será exposta a metodologia do estudo efetuado, através de um inquérito lançado junto de uma amostra de entidades adjudicantes, bem como serão apresentados os respetivos resultados.

Finalmente, no sétimo ponto (Capítulo 8) formulam-se as principais conclusões.

### **Objetivo da pesquisa:**

O estudo em causa tem como objetivo contribuir, para o aprofundamento do conhecimento no domínio dos procedimentos de controlo interno associados à compra de bens e serviços por parte das entidades que são maioritariamente financiadas por fundos públicos.

Procurou-se efetuar uma pesquisa da informação relevante disponível, complementando-se com o conhecimento da experiência prática de uma amostra, que se procurou representativa, de várias entidades adjudicantes (sujeitas às regras do Código da

Contratação Pública) quanto à forma como estão preparadas para aplicar o Código e aos procedimentos concretos que observam nas suas aquisições.

Assim para atingir este objetivo procedeu-se à recolha de dados qualitativos utilizando questionários preparados especificamente para o efeito, conforme melhor se detalha no Capítulo 7.



## 2. Revisão dos conceitos essenciais relacionados com o controlo interno

No presente capítulo pretende-se apresentar, de forma breve, os principais conceitos de controlo interno, para melhor enquadrar a matéria da contratação pública. Com efeito, as entidades devem organizar o seu sistema de controlo interno para assegurar bons procedimentos na aquisição de bens e serviços, o que inclui, nos casos aplicáveis, o rigoroso cumprimento do Código da Contratação Pública.

### 2.1. Conceito de controlo interno

A necessidade crescente de sistemas de controlo interno eficazes na prevenção e deteção de erros e irregularidades é uma consequência do crescimento das empresas. A sua importância aumentou significativamente com a globalização dos mercados e a intensificação da concorrência entre empresas, obrigando-as a melhorar e aperfeiçoar os processos de gestão dos seus negócios, de forma a poderem sobreviver em mercados cada vez mais exigentes.

O controlo interno é o conjunto de procedimentos, normas e objetivos **estabelecidos pela administração** da entidade com o objetivo de cumprir a política administrativa da organização e proporcionar confiança no que diz respeito à **eficácia e eficiência dos recursos**.

O controlo interno de uma entidade compreende o plano de organização e todos os métodos e medidas adotados por esta para: salvaguardar os seus ativos; verificar a exatidão e a fidedignidade dos seus dados contabilísticos; promover eficácia operacional e encorajar o cumprimento das políticas prescritas pelos gestores (Costa, 2014).

De acordo com a abordagem COSO<sup>3</sup>, acolhida na Internacional Standard on Auditing (ISA) 315 e na Diretiva de Revisão/ Auditoria (DRA) 410 o sistema de controlo interno integra cinco componentes interligados: Ambiente de controlo, Avaliação do risco, Procedimentos de controlo, Informação e Comunicação e Monitorização.

---

<sup>3</sup> COSO – Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission, *Internal Control – Integrated Framework*, documento disponível em <http://www.coso.org/documents/Internal%20Control-Integrated%20Framework.pdf>. (consultado em 25 -05- 2015)

Existem vários conceitos para definir controle interno, divulgados por diversos autores e organismos. As referidas definições são diferentes entre si, mas na sua essência, sobre o objetivo do controle interno é consensual. Seguem duas das muitas definições de controle interno.

Segundo Moraes e Martins (2013, pág. 28), a primeira definição de controle interno surge em 1934 pela American Institute of Certified Publics Accounts (AICPA) que define que o CI: *“compreende um plano de organização e coordenação de todos os métodos e medidas adotadas num negócio a fim de garantir a salvaguarda de ativos, verificar a adequação e confiabilidade dos dados contábilísticos, promover a eficiência operacional e encorajar a adesão às políticas estabelecidas pela gestão”*.

Posteriormente, COSO (1994, pág. 13) define que CI *“... é um processo levado a cabo pelo Conselho de Administração, Direção e outros membros da organização com o objetivo de proporcionar um grau de confiança razoável na concretização dos seguintes objetivos:*

- *Eficácia e eficiência dos recursos;*
- *Fiabilidade da informação financeira;*
- *Cumprimento das leis e normas estabelecidas.”*

O controle interno deve garantir a eficiência operacional e permitir a melhoria dos processos adotados pela entidade e dos resultados obtidos. As entidades não se podem esquecer que o controle interno tem de estar em constante adaptação ao ambiente em que está inserido para que os procedimentos sejam os mais adequados.

O sistema de controle interno deve ter em vista a minimização de erros e irregularidades, na sequência de procedimentos e normativos aplicáveis à entidade, assegurando a sua prevenção e deteção. Adicionalmente, as definições acima apresentadas sempre apontam para a eficácia e eficiência dos recursos, o que significa, aplicado à matéria objeto deste estudo, comprar o que é necessário e nas melhores condições, incluindo, de preço (relacionado com a economicidade).

## 2.2. Ambiente de Controlo

O ambiente de controlo reflete a postura e consciencialização dos órgãos de gestão face ao sistema de controlo interno, e que por sua vez, se irá espelhar em todos os colaboradores da entidade.

O ambiente de controlo compreende alguns fatores determinantes e sobre os quais o auditor deve procurar ter um correto entendimento, como a integridade e valores éticos, compromisso para a competência, participação do órgão de gestão ou fiscalização, filosofia e estilo operacional da gestão, estrutura organizacional, atribuição de autoridade e responsabilidade e políticas e práticas de recursos humanos.

A obtenção de um correto entendimento acerca do ambiente de controlo é um aspeto fundamental no planeamento de auditoria pelo que, apesar de não garantir por si só a eficácia do sistema de controlo, fornece indícios ao auditor acerca da atitude e do respeito dos colaboradores da entidade face ao mesmo.

## 2.3. Tipos de controlo interno

O A.I.C.P.A (American Institute of Certified Public Accountants) caracteriza controlo interno em sentido lato em dois tipos de controlos: o controlo interno administrativo e o controlo interno contabilístico ou financeiro.

- O controlo interno administrativo constitui o ponto de partida para o controlo interno contabilístico. Compreende o controlo hierárquico, inclui o plano de organização, os procedimentos e registos normais relacionados com os processos de tomada de decisão, apresentando uma clara segregação de funções, com vista a alcançar os objetivos da organização. Reúne todos os procedimentos habituais de carácter administrativo, procurando a eficiência dos recursos aplicados, a eficácia das operações e a obediência às regras administrativas (Costa, 2014).
- O controlo interno contabilístico ou financeiro compreende o plano de organização, os registos e os procedimentos normais relacionados com a proteção dos ativos e com a fiabilidade dos registos contabilísticos. Este tipo de controlo pretende, fundamentalmente, proteger o património contra fraudes ou erros involuntários,

garantir a execução das operações de acordo com as autorizações da direção e o acesso aos ativos de acordo com as diretrizes existentes, assegurar que as demonstrações financeiras são preparadas de acordo com os princípios contabilísticos geralmente aceitos, impulsionar a eficiência operacional e promover o cumprimento das normas estabelecidas internamente (Costa, 2014).

## 2.4. Controle Interno e Sistema de Controle Interno

Controle interno e sistema de controle interno são conceitos distintos que não devem ser confundidos, mas estão fortemente associados.

Controle interno (CI) é *“Qualquer ação empreendida pela gestão, pelo conselho e outros membros da entidade para aperfeiçoar a gestão do risco e melhorar a possibilidade do alcance dos objetivos e metas da organização. A gestão planeia, organiza e dirige o desempenho de ações suficientes para assegurar com razoabilidade que os objetivos e metas serão alcançados.”* (Morais e Martins, 2013, pág. 27)

*“Sistema de controle interno corresponde ao conjunto de políticas procedimentos adotados pela gestão de uma entidade que contribuam para o alcance dos objetivos da gestão de assegurar, tanto quanto possível, a condução ordenada e eficiente do seu negócio”* (OROC, DRA 410).

O controle interno é um processo efetuado pela gestão e todo o pessoal, com o propósito de dar segurança razoável à organização, de forma a atingir os seus objetivos no que diz respeito à eficácia e eficiência das operações, à fiabilidade do relato financeiro e à conformidade com leis e regulamentos. É **uma atividade** que procura garantir as boas práticas de gestão e os procedimentos, assim como o cumprimento das políticas determinadas pela gestão.

A International Federation of Accountants (IFAC), citado pelo SATAPOCAL (Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL) (2006, pág. 195), define sistema de controle interno como *“o plano de organização e todos os métodos e procedimentos adotados pela administração de uma entidade para auxiliar a atingir o objetivo de gestão, e assegurar, tanto quanto for praticável, a metódica e eficiente conduta dos seus negócios, incluindo a aderência às políticas da administração, a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção*

*de fraudes e erros, a precisão e plenitude dos registos contabilísticos e a atempada preparação da informação financeira fidedigna.”*

Em conclusão, o sistema de controlo interno deve ter como principal preocupação a minimização de erros e irregularidades, na sequência de procedimentos e normativos aplicáveis à organização, por forma a ser assegurada a sua prevenção e deteção<sup>4</sup>.

## 2.5.Principais elementos do Sistema de Controlo Interno

Como principais elementos a ter em conta quando se estabelece um adequado sistema de controlo interno consideram-se:

- Deve ser definida a **autoridade da delegação de responsabilidades**, esta autoridade deve ser delegada de acordo com a orientação do órgão de gestão. Quando não existe uma clara delegação de autoridade, o controlo é insuficiente;
- A **segregação de funções**<sup>5</sup> baseia-se na separação de funções incompatíveis entre si. Sendo a finalidade de evitar que sejam atribuídas à mesma pessoa duas ou mais funções incompatíveis com o objetivo de impedir, ou pelo menos, dificultar a prática de erros, irregularidades ou a sua simulação;
- O **controlo das operações**, que tem como propósito assegurar a sequência das mesmas, isto é, que o ciclo autorização, aprovação, execução, registo, custódia, seja cumprido, de acordo com os critérios estabelecidos, isto é, dentro das atribuições de competências definidas;
- O **registo metódico dos factos**, relacionado com a forma como as operações são reconhecidas na contabilidade, tendo em conta as regras contabilísticas aplicáveis e os documentos justificativos;
- A **numeração sequencial dos documentos**, o que possibilita detetar utilizações menos apropriadas e inviabiliza a sua destruição com objetivos fraudulentos;

---

<sup>4</sup> Barbier, Etienne; 1992; Auditoria Interna; Lisboa; Edições Cetop

<sup>5</sup> Marçal, N., & Marques, F. L. (2011). *Manual de Auditoria e Controlo Interno no Sector Público*. Lisboa: Edições Sílabo,Lda.

- **Pessoal qualificado, competente e responsável**, com habilitações literárias e técnicas necessárias e experiência profissional adequada ao exercício das funções que lhe são atribuídas;
- A revisão e supervisão da gestão, visando a adoção de provas e conferências independentes, que possibilitem não só atuar sobre o sistema, como sobre o trabalho de cada pessoa, por forma a minimizar os erros.

## 2.6. A importância do Sistema de Controlo Interno

O sistema de controlo interno constitui uma ferramenta de grande importância e utilidade para qualquer entidade, uma vez que atua preventivamente na deteção de irregularidades e é um auxiliar do controlo de gestão. Trata-se do controlo efetuado pela própria organização. Este permite um autocontrolo por parte da entidade e ao mesmo tempo contribui para uma melhor disponibilização da informação económico-financeira para os órgãos de controlo externo.

Deve ser permanentemente ajustado de forma a assegurar a eficiência e eficácia das operações no que diz respeito aos objetivos básicos da entidade, incluindo o desempenho e metas traçadas e salvaguarda dos recursos, a confiança nas demonstrações financeiras que se devem mostrar fiáveis e credíveis e a conformidade com as leis e regulamentos às quais a entidade está sujeita.

Certamente muitos contratempus seriam evitados se as entidades mantivessem o seu sistema de controlo interno ativo, auxiliando de forma eficaz na tomada de decisões. Porém, o sistema de controlo interno por si só, não pode assegurar o sucesso de uma entidade se não existir uma boa gestão.

## 2.7. Limitações do Sistema de Controlo Interno

Existem diversas limitações ao controlo interno pois *“o estabelecimento e a manutenção de um sistema de controlo interno é uma das mais importantes responsabilidades do órgão de gestão de qualquer empresa. No entanto, é óbvio poder afirmar-se, que o facto de existir um sistema implementado, não significa que o mesmo esteja operativo. E mesmo que esteja operativo podem não ser atingidos os objetivos atrás enunciados”* (Costa 2014). Ou

seja, o facto de existir e ser atuante um bom sistema de controlo interno, não significa que a empresa esteja completamente imune a situações tão diversas como a ocorrência de erros, irregularidades, fraudes ou outras situações que lesem o normal funcionamento de uma entidade.

Segundo o autor (Costa, 2014) existem ainda limitações do controlo interno, que condicionam e limitam a acreditação do trabalho de auditoria quando da implementação de um sistema de controlo interno, a falta de interesse do órgão de gestão na manutenção de um bom sistema de controlo; a dimensão da empresa; a relação custo/ benefício; a existência de erros humanos, conluio e fraudes decorrentes de situações que estão fora de qualquer controlo; a impossibilidade de controlar transações usuais ou pouco frequentes; a crescente utilização de meios informáticos, com a eventual possibilidade de acesso direto a ficheiros.

Em forma de conclusão, o facto de existir um sistema de controlo interno, não significa que esteja operacional ou que esteja a funcionar bem. Por muito bem implementado, estruturado e desenvolvido que seja, este não oferece uma garantia absoluta no que respeita à eficiência e eficácia das operações, à confiança nas demonstrações financeiras e à conformidade com as leis e regulamentos porque, por sua vez, nenhuma entidade está livre da ocorrência de erros humanos, irregularidades ou fraude, na medida em que existem diversos fatores que podem influenciar negativamente a operacionalidade do sistema de controlo interno.

## **2.8.Avaliação do Sistema de Controlo Interno**

Para se poder concluir se um sistema de controlo interno é ou não adequado, devem adotar-se procedimentos de forma a obter o conhecimento do mesmo. Numa primeira fase, deve proceder-se à recolha de informação através de legislação, da análise a organogramas, manuais de descrição de funções e de procedimentos, assim como quaisquer outras informações que se relacionem com o controlo administrativo e contabilístico. Outra fase passa pela realização de entrevistas com dirigentes e funcionários da entidade e pela observação da forma como as tarefas são executadas e a documentação tratada, devendo esse trabalho ficar registado através de questionários padronizados, narrativas, fluxogramas ou formas mistas, visando aferir se o sistema se encontra a ser aplicado na realidade.

Face ao levantamento do sistema de controlo interno, pode-se desde logo concluir se o mesmo é ou não adequado, se responde de forma adequada aos riscos, garantindo a prossecução dos objetivos definidos<sup>6</sup>. No entanto, tal não pode dispensar a confirmação, através de testes, do efetivo funcionamento do sistema de controlo interno.

---

<sup>6</sup> Attie, W. (2000). *Auditoria - Conceitos e Aplicações*. São Paulo: Editora Atlas, S.A.

### 3. Principais medidas de controlo interno na área da aquisição de bens e serviços

O processamento da compra é desencadeado por uma necessidade materializada normalmente numa requisição<sup>7</sup>. Esta necessidade pode surgir pontualmente ou decorrer dum plano anual ou plurianual, como deve acontecer com a generalidade dos investimentos e mesmo com a compra de matérias-primas, mercadorias ou de consumíveis.

O processo de aquisição compreende três fases: a preparação, a realização e a execução/controlo da compra.

As compras a realizar de matérias ou mercadorias devem ser determinadas pelo nível de stock pretendido com base nas previsões de produção ou vendas dos respetivos Departamentos. O setor de gestão de stocks dirige à seção de compras um pedido de compra com a quantidade, especificação do artigo e prazo para entrega, em triplicado, sendo o original para a seção de compras, o duplicado para ser devolvido a setor de gestão de stocks quando a compra for lançada, e o triplicado para o arquivo do setor de gestão de stocks.

Com a posse do pedido de compra inicia o processo de aquisição:

1. A preparação da compra: realiza-se estudos para efetuar a compra. A preparação da compra desenvolve-se em duas vertentes, a interna que tem como objetivo satisfazer a necessidade de bens/serviços, a outra vertente é externa relativa ao mercado onde se adquirirá o bem/serviço.
2. A realização da compra. Corresponde as seguintes etapas:
  - A consulta dos ficheiros por artigo ou por fornecedor da seção de compras ou o contato direto de fornecedores. Nas instituições de caráter público ou em grandes empresas é normal **lançar concursos públicos para aquisições de vulto**.
  - A comparação das propostas dos vários fornecedores contactados.

---

<sup>7</sup> Almeida, Bruno José Machado de, Manual de Auditoria Financeira- Um análise integrada baseada no risco, Escolar Editora, 2014

- A seleção da melhor proposta apresentada pelos fornecedores consultados, após negociação como os mesmos.

O concurso público é publicado na imprensa, tal anúncio deverá mencionar que a instituição vai abrir inscrições para homologação de fornecedores a requerer os seus serviços ou aquisição de bens. Este anúncio deve especificar o tipo de trabalhos e/ou fornecimentos, solicitando às entidades interessadas o envio das respetivas propostas.

Depois da seleção do fornecedor, a seção de compras emitirá a ordem de compra, nota de encomenda, requisição ou eventualmente um contrato de fornecimento com as especificações da compra, validadas pelo responsável desta seção e do responsável financeiro, que promoverá o pagamento da fatura no seu plano de tesouraria.

Cada ordem de compra deve ser emitida em quatro vias: o original para o fornecedor, o duplicado para a contabilidade conferir com os outros documentos da compra, o triplicado para os serviços de receção conferirem e registarem o material rececionado e o quadruplicado para o arquivo temporário da seção de compras, que passará a arquivo definitivo após entrada do artigo.

#### 1. A execução e controlo da compra

No quadro da vigilância da encomenda em curso é importante controlar os prazos de entrega e outros elementos importantes.

A receção de existências deve ser independente da seção de compras, armazéns e contabilidade, para melhor controlo. Esta fase compreende dois aspetos: a receção quantitativa e qualitativa.

O controlo da compra efetua-se através da verificação e conferência da fatura do fornecedor, para confirmar se esta está de acordo com as especificações da encomenda e os bens rececionados e também para verificar se os cálculos dos valores faturados estão corretos. Toda a documentação prévia deverá ser anexada à fatura e deverá ser confirmado os valores em ambos os documentos, após esta conferência a fatura deverá ser contabilizada.

Conforme adiante melhor se descreve, o processo de aquisições previsto nas normas sobre contratação pública segue uma tramitação específica, embora entronque nos princípios gerais acabados de enunciar.



#### 4. Breve referência às Diretivas comunitárias mais relevantes

A crise económica e financeira que os Estados-Membros da União Europeia (UE) atravessam desde alguns tempos é responsável pelas restrições financeiras e económicas severas bem como o intenso escrutínio a qualquer despesa ou contrato público. Os altos níveis de défice e dívida pública nos Estados-Membros fundamentaram a introdução de uma nova e inovadora estratégia com vista à redução da despesa pública.

Em paralelo com aqueles factos, o alargamento do espaço europeu aumentou a necessidade de reforço da transparência na utilização dos recursos e de demonstração que os mesmos são utilizados de forma eficiente e eficaz.

Assim em 2004 a CE adotou as Diretivas Comunitárias 2004/18/CE<sup>8</sup> e 2004/17/CE<sup>9</sup>, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, que agregam e atualizam as normas anteriores quem já disciplinavam esta matéria. Como já antes referido, centrar-me-ei nestes dois documentos por serem essenciais, apesar de existirem diversos outros que tratam aspetos específicos, bem como atualizações, os quais, por necessidade de delimitar o trabalho, não serão aqui abordados.

Estas diretivas foram transpostas para a legislação nacional no denominado CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, documento que também agrega e atualiza diversas legislação anterior que existia de uma forma mais ou menos avulsa.

A Diretiva 2004/18/CE diz respeito 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 2004/17/CE refere-se à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

Estas diretivas visam reforçar o princípio da concorrência, pois é um princípio geral de Direito Comunitário e o pilar no domínio da contratação pública. Este princípio tem a sua

---

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:pt:PDF> - Consultado em 26-06-2015

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:134:0114:0240:pt:PDF> - Consultado em 26-06-2015

origem na liberdade de circulação de mercadorias, pessoas e prestação de serviços, isto é, mais amplamente, na criação e consolidação do mercado único europeu.

Assim os princípios fundamentais da contratação pública são o princípio da transparência, da igualdade e da concorrência, plasmados no art. 2.º da Diretiva 2004/18/CE e no art. 10.º da Diretiva 2004/17/CE, bem como no n.º 4 do art.1.º do Código dos Contratos Públicos. (Neves, 2011, pág. 40)

Porém, o CCP não se restringe aos contratos abrangidos pelas diretivas, aplicando-se, tendencialmente, a todo e qualquer contrato celebrado pelas entidades adjudicantes nele previstas cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado.

A função das regras comunitárias da concorrência desenvolve-se em dois patamares; por um lado, as regras comunitárias da concorrência que visam garantir a formação e manutenção de uma economia de mercado e, por outro, assumem uma feição específica: a consolidação do mercado único.

Nas Diretivas relativas à Contratação Pública de 2004<sup>10</sup> procura-se que a adjudicação de contratos públicos através de procedimentos pré-contratuais seja transparente, de forma a prevenir qualquer comportamento discriminatório, o que se traduz fundamentalmente na exigência de ser assegurada a concorrência entre todos os potenciais contratantes.

Não podemos, de nenhum modo, negar os benefícios de um regime de contratação pública fortemente marcado pela concorrência.

A concorrência estimula melhores práticas de contratação pública, originando ganhos de bem-estar e contribuindo para a melhoria da qualidade das prestações estatais.

---

<sup>10</sup> Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos procedimentos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, JO L de 30/04/2004 e Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004 e relativa à coordenação dos procedimentos de adjudicação de contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, JO L134 DE 30/04/2004.

A eficiência na contratação pública é o principal escopo da aplicação do princípio da concorrência, princípio estruturante do atual regime jurídico em matéria de contratação pública.

A Comissão Europeia adotou a 13 de dezembro de 2013 o Regulamento n.º 1336/2013<sup>11</sup> que fixa os novos limiares dos valores dos contratos que podem ser celebrados na sequência de procedimentos pré-contratuais sem publicidade internacional. Assim os limiares comunitários na contratação pública previstos na Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho sofreram alterações relevantes, passando a ser mais elevados. Este Regulamento tem um efeito direto em todos os Estados-Membros da União Europeia e, consequentemente, em Portugal.

Resulta do exposto, que as entidades adjudicantes sujeitas ao CCP, passaram a ter uma maior margem de liberdade na escolha de procedimentos mais simplificados.

Com efeito, abaixo de certos limites quantitativos, os contratos públicos poderão vir a ser celebrados por via de procedimentos mais simplificados, estar sujeitos a condições menos rigorosas no que toca a prazos, e poderão dispensar o anúncio prévio no Jornal Oficial da União Europeia.

Na linha do que já havia sucedido há alguns anos, o legislador comunitário procede a uma nova revisão em alta desses limiares, mantendo o sinal de que devem continuar a subir os montantes que não justificam, à luz de uma ponderação entre o princípio da concorrência e o da eficácia do funcionamento das entidades adjudicantes, o recurso a procedimentos de natureza concorrencial.

O CCP tem nesse sentido vários limiares no que toca à escolha dos procedimentos pré-contratuais mais adequados, alguns dos quais diretamente conexos e dependentes dos valores constantes no art. 7.º da referida Diretiva, nomeadamente no que concerne aos contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços (art. 20.º do CCP) e aos contratos de obras públicas (art. 19.º do CCP).

Desse modo, na sequência das alterações introduzidas, os limiares máximos aplicáveis à contratação pública são atualmente os seguintes:

---

<sup>11</sup> <http://www.adcoesao.pt/> - Consultado em 28-06-2015

- 5.186.000€ (em vez de 5.000.000€), no caso de contratos de empreitada de obras públicas e independentemente do tipo de entidade adjudicante;
- 134.000€ (em vez de 130.000€) para contratos celebrados pelo Estado e 207.000€ (em vez de 200.000€) para contratos outorgados pelas restantes entidades adjudicantes, caso esteja em causa a aquisição de serviços e a locação ou aquisição de bens móveis – Diretiva 2004/18/CE.

## 5. Apresentação do Código dos Contratos Públicos

O CCP é, assim, fruto da transposição das duas Diretivas Comunitárias referidas anteriormente, e que se encontram na Parte II do CCP. Nesta parte podemos observar os aspetos formais da contratação pública, os quais irei referir ao longo deste trabalho. Nos diversos tipos de procedimentos contratuais, estão descritas todas as metodologias que são utilizadas para cada tipo de contrato e na tramitação procedimental todo o processo a desenvolver por cada tipo de contrato.

Na sequência do que antes se referiu, o Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro que aprovou o CCP, resultante de um processo de elaboração participado, teve o seu início de aplicação seis meses depois, em 29 de julho de 2008, sendo apenas aplicável aos contratos cujo procedimento de contratação tenha tido início após essa data.

Este diploma transpõe para a legislação nacional as duas Diretivas Comunitárias referidas anteriormente que são promotoras do aumento da concorrência e da transparência dos mercados, a 2004/18/CE e a 2004/17/CE, ambas de 31 de março.

### 5.1. Objetivos gerais do Código dos Contratos Públicos

O Código dos Contratos Públicos (CCP) transpõe as diretivas comunitárias relativas à celebração de contratos públicos de empreitada de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços (Diretivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março)<sup>12</sup>.

Com estas diretivas, pretende-se uniformizar, num único diploma, os diversos procedimentos que aí estão patentes, para que todos os processos decorram de igual forma e tendo sempre em conta os diversos princípios da contratação pública.

Mas, o CCP não se limita a regular os contratos abrangidos pelas diretivas, este aplica-se, por norma, a todo e qualquer contrato celebrado pelas entidades adjudicantes nele previstas cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado (prevista no n.º 2 do art. 1.º e n.º 1 do art. 16.º). Além disso, o

---

<sup>12</sup> Estas Diretivas foram alteradas Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro.

CCP regula não apenas a fase de formação dos contratos públicos mas também a fase de execução daqueles que revistam a natureza de contrato administrativo (de acordo com os critérios fixados no n.º 6 do art. 1.º).

Porém, o legislador teve como objetivo sistematizar num único diploma um conjunto de normas dispersas, uniformizando os procedimentos pré-contratuais aí previstos. Consequentemente, o CCP procedeu à substituição e revogação, entre outros, do Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de março, do Decreto-lei n.º 197/99 de 8 de junho (Regime da realização de despesas públicas e contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços) e do Decreto-lei n.º 223/2001, de 9 de agosto (Regime da contratação de empreitadas, fornecimentos e prestação de serviços das águas, da energia, dos transportes e telecomunicações), diplomas então vigentes em matéria de contratação pública.

O Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de março, bem como os seus antecessores, pela amplitude e abrangência do seu conteúdo, desempenharam ao longo de décadas um papel subsidiário da formação e execução de outros tipos de contratos administrativos desprovidos de um regime legal satisfatório. Inclusivamente o Código do Procedimento Administrativo (CPA)<sup>13</sup>, no art. 189º (introduzido aquando da última revisão em 1996), remetia para normas reguladoras de outras formas de contratação pública, neste caso o Decreto-lei n.º 59/99, a disciplina geral do contrato administrativo, dando cobertura legal a esta prática consagrada. No entanto, permanecem transitoriamente em vigor, com as necessárias adaptações, os diplomas regulamentares, incluindo as portarias, que tenham sido aprovados ao abrigo de atos legislativos revogados pelo CCP, desde que e enquanto se revelem necessários à aplicação do CCP.

O Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, é assim, pelos pressupostos e objetivos que dominaram a sua elaboração, um diploma ambicioso e inédito que se pretende que venha quebrar com um modelo obsoleto e amplamente contestado e dinamizar todos os setores por ele abrangido.

---

<sup>13</sup> CPA – Código do Procedimento Administrativo, DL 442/91, de 15 de novembro In <http://dre.pt/pdf1s/1991/11/263A00/58525871.pdf>. Acedido em 10 de julho de 2015.

## 5.2. Estrutura do Código dos Contratos Públicos

O CCP, aprovado pelo Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, como já se referiu, é constituído por 473 artigos, organizados em 5 partes distintas, e 6 Anexos.

Partes	Títulos	Artigos
I - Âmbito de aplicação	I – Disposições gerais	1º - 6º
	II – Sectores da água, a energia, dos transportes e dos serviços postais	7º - 15º
II – Contratação Pública	I – Tipos de procedimentos	16º - 33º
	II – Fase de formação do contrato	34º - 111º
	III – Tramitação procedimental	112º - 218º
	IV – Instrumentos procedimentais especiais	219º - 250º
	V – Acordos quadro	251º - 259º
	VI – Centrais de compras	260º - 266º
	VII – Garantias administrativas	267º - 274º
	VIII – Extensão do âmbito de aplicação	275º - 277º
III – Regime substantivo dos contratos administrativos	I – Contratos administrativos em geral	278º - 342º
	II – Contratos administrativos em especial	343º - 454º
IV – Regime contraordenacional		455º - 464º
V – Disposições finais		465º - 472º

Anexos	
I	Modelo de declaração do concorrente de aceitação do conteúdo do caderno de encargos (art. 57.º)
II	Modelo de declaração de cumprimento de habilitações (art. 81º)
III	Modelo de ficha de publicitação da celebração contratual (art. 127º)
IV	Expressão matemática que traduz o requisito mínimo de capacidade financeira (art. 164º e 165º)
V	Modelo de declaração de candidato (art. 168º)
VI	Modelo de declaração bancária (art. 179º)

**Tabela 1 - Estrutura do CCP**

Fonte: elaboração própria

Como já foi referenciado na introdução, este trabalho irá apenas incidir sobre a Parte I e II do CCP, uma vez que é nestas partes que se enquadra melhor uma análise ao controlo

interno de uma entidade. As restantes parte do CCP que não serão aqui estudadas, designadamente, por necessidade de delimitar o âmbito do trabalho.

### **5.3.Âmbito de aplicação da contratação pública**

O regime de contratação pública estabelecido na Parte II do CCP aplica-se à formação dos contratos públicos, a todos aqueles contratos que, independente da sua designação ou natureza, sejam celebrados por uma entidade adjudicante, com as devidas adaptações, aos procedimentos de atribuição unilateral, por parte de uma entidade adjudicante, de quaisquer vantagens ou benefícios através de atos administrativos ou equiparado, em substituição da celebração de um contrato público.

Assim, no âmbito do regime aplicável à contratação pública, respeitante à formação dos contratos públicos, que independente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes e tenham por objeto as prestações típicas referidas no n.º1 do art. 6º do CCP:

- 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, e outros contratos submetidos à concorrência (só entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do art. 2º do CCP).

São excluídos do seu âmbito, nos termos do art. 4º do CCP:

- a) Contratos de direito internacional (n.º1);
- b) Contratos administrativos de provimento e contratos individuais de trabalho (alínea a) do n.º 2);
- c) Contratos de doação de bens móveis a favor de qualquer entidade adjudicante (alínea b) do n.º 2);

- d) Contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis ou contratos similares (alínea c) do n.º 2);
- e) Contratos relativos à aquisição de programas destinados à emissão por parte de entidades de radiodifusão ou relativos a tempos de emissão (alínea d) do n.º 2).

O contrato público é o elemento objetivo do CCP – contrato oneroso: são contratos cujo objeto abrange prestações suscetíveis de estarem submetidas à concorrência de mercado (for money or money’s worth) – art. 5º nº 1 do CCP “*a contrário*”.

No art. 2.º do CCP regula-se o âmbito subjetivo da aplicação da referida parte II, que consistente na adoção de um conceito legal — o de “entidade adjudicante”. Assim, todos os contratos públicos estão sujeitos ao regime da contratação pública previsto na parte II do CCP, considerando-se como contratos públicos “todos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebradas pelas entidades adjudicantes referidas” no CCP (art. 1.º, n.º 2, do CCP).

As entidades adjudicantes estão previstas no art. 2º do CCP, devendo salientar-se as seguintes duas situações:

- Institutos públicos – Com a alteração à Lei-Quadro dos Institutos Públicos, por via da entrada em vigor do Decreto-Lei nº 5/2012, de 17 de janeiro, as Universidades e Escolas do Ensino Superior Politécnico passaram a enquadrar-se no Regime Especial dos Institutos Públicos (al. a) do nº 1 do art. 48º)<sup>14</sup>.
- Fundações públicas, salvo previstas Lei nº 67/2007 de 10 de setembro (Regime J. instituições do ensino superior).

Ainda neste capítulo do âmbito é importante referir a contratação excluída, ou seja, não é aplicada a parte II na formação de contratos referidos no art. 5º do CCP.

São excluídos os contratos cujo objetivo abranja prestações que, pela sua natureza, características, posição relativa das partes ou contextos da sua formação, não estão

---

<sup>14</sup> Desta forma, em termos da Diretiva nº 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, as Universidades e Escolas do Ensino Superior Politécnico deverão seguir os limiares definidos na al. b) do art. 7º, ou seja, o respeitante às restantes entidades adjudicantes (não mencionadas no Anexo IV).

submetidos à concorrência do mercado (art. 5º nº1 do CCP). São ainda excluídos os contratos “*in house*”; os contratos celebrados por entidades adjudicantes do setor público tradicional (prevista no art. 2º 1 do CCP); aquisição de serviços financeiros prestados pelo Banco de Portugal e aquisições de serviços de saúde, caráter social, educação e formação profissional mencionados no Anexo II-B da Diretiva nº 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março.

### **5.3.1. Princípios da contratação pública**

O sistema de contratação pública é fundamental para um boa gestão e para uma boa política de concorrência, através dos seus princípios jurídicos, mesmo tendo em conta uma regulação mais extensa, por parte do diploma do Código dos Contratos Públicos, ou das diretivas comunitárias.

Neste contexto, podemos dizer até que é na contratação pública, que se sente uma elevada importância, no que diz respeito aos princípios jurídicos, verificando-se isto, em diversas ocasiões em que as “divergências” são colmatadas pelas entidades adjudicantes, ou em último caso, pelos tribunais competentes.

Quando falamos em contratação pública e nos seus princípios fundamentais, podemos associar logo os princípios gerais de direito interno e comunitário, onde está patente a transparência (promovido pela regra da desmaterialização total e obrigatória dos procedimentos pré-contratuais), a igualdade (que opera, particularmente, ao nível da participação dos interessados nos procedimentos) e a concorrência (potenciado pela utilização de mecanismos mais rigorosos, como por exemplo, o modelo de avaliação das propostas). Podemos também referir princípios vocacionados especialmente para a realidade comunitária, como é o caso da proibição da discriminação em prol da nacionalidade e do reconhecimento mútuo. Por último, podemos ainda fazer referência a outros tipos de princípios, sendo estes específicos da natureza da contratação pública, salientando-se por exemplo nestes, a intangibilidade das propostas.

Ao analisar de uma forma coerente e atenta, conclui-se que os princípios são um instrumento fundamental para quem necessita de utilizar o CCP, para que estes não se afastem, nem se desviem, das linhas orientadoras dos princípios em causa.

## 6. Caracterização dos aspetos essenciais dos regimes da Contratação Pública

Neste capítulo irei falar dos tipos e escolha de procedimentos, da fase de formação do contrato, da tramitação procedimental, dos instrumentos procedimentais especiais, dos acordos quadro, das centrais de compras, das garantias de compras e por fim da extensão do âmbito de aplicação.

### 6.1. Tipos e escolha de procedimento

#### 6.1.1. Tipo de procedimentos

As entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos. Em termos genéricos, e salvo algumas exceções previstas no código, a escolha do procedimento é condicionado pelo valor do contrato a celebrar:

- **Ajuste direto**

O Ajuste Direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar.

- **Concurso público**

O aviso de abertura deste procedimento é publicado no Diário da República (e no Jornal Oficial da União Europeia quando aplicável). Trata-se do procedimento mais aberto, sendo os candidatos apenas sujeitos ao exame de habilitação.

- **Concurso limitado por prévia qualificação**

O concurso limitado por prévia qualificação rege-se, com as necessárias adaptações, pelas disposições que regulam o concurso público. No entanto, apenas são admitidos os candidatos qualificados numa fase prévia do concurso.

- **Procedimento de negociação**

O procedimento de negociação rege-se, com as necessárias adaptações, pelas disposições que regulam o concurso limitado por prévia qualificação. Neste procedimento a entidade adjudicante não pode recorrer a leilão eletrónico.

- **Diálogo concorrencial**

O procedimento de diálogo concorrencial rege-se, com as necessárias adaptações, pelas disposições que regulam o concurso limitado por prévia qualificação. Neste procedimento, a entidade adjudicante não pode recorrer a um leilão eletrónico nem adotar uma fase de negociações. A primeira etapa visa escolher o objeto do contrato pelo que só após esta fase é necessário elaborar o caderno de encargos. Desenvolve-se então o processo concorrencial para receção e análise de propostas.

Eliminaram-se, desta forma, do CCP os procedimentos de concurso limitado sem apresentação de candidaturas, a negociação sem publicação prévia de anúncio e a consulta prévia. Por um lado, porque se tratavam de procedimentos menos consentâneos com a concorrência. Por outro lado, porque, em certa medida, careciam de autonomia, sobrepondo-se.

O diálogo concorrencial decorre de uma inovação introduzida pelas diretivas comunitárias e tanto este procedimento como o de negociação apenas podem ser adotados em função de critérios materiais, ou seja, quando se verificarem determinadas circunstâncias de facto ou de direito.

O **ajuste direto simplificado** e o **concurso público** urgente encontram-se especialmente previstos para a formação de contratos de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços, pretendendo agilizar as contratações de menor valor, mais frequentes ou que se revelem urgentes.

### 6.1.2. Critérios para a escolha dos procedimentos e valor do contrato

De acordo com Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, RL, Manual de Procedimentos, o CCP introduz uma nova lógica ao nível da escolha dos procedimentos de ajuste direto, de concurso público e de concurso limitado por prévia qualificação. É abandonada a ideia segundo a qual, nos termos da anterior legislação, os procedimentos pré-contratuais eram escolhidos em função do valor estimado do contrato a celebrar. De acordo com esta ideia, o Decreto-Lei n.º 197/99 dispunha que “*é aplicável o concurso público quando o valor do contrato seja igual ou superior a...*”. Ou seja, determinados procedimentos deviam ser adotados de acordo com o valor estimado do contrato a celebrar.

De acordo com o CCP, as entidades adjudicantes não têm de adotar determinados procedimentos em função do valor estimado do contrato a celebrar, podendo escolher livremente entre o ajuste direto, o concurso público ou o concurso limitado. Porém, o CCP prevê uma consequência como contrapartida desta liberdade de escolha: a escolha do procedimento condiciona o valor do contrato a celebrar (art. 18.º). Ou seja, apesar de a entidade adjudicante não ter o dever de escolher, por exemplo, o concurso público para a formação de um contrato em função do seu valor estimado, a verdade é que a escolha do ajuste direto para a formação desse mesmo contrato apenas permite à entidade adjudicante celebrá-lo se o respetivo valor for inferior a um determinado limite fixado no CCP.

Com isto, ao iniciarmos um procedimento pré-contratual, temos de escolher um tipo de procedimento a adotar, que achamos mais adequado, tendo em conta os critérios que o CCP nos indica:

- Valor do contrato, na qual, dependendo do valor do contrato, escolhemos o tipo de procedimento a adotar, tendo sempre em conta os limites fixados para cada tipo de procedimento;
- Critérios materiais;
- Outras regras de escolha de procedimento, na qual se escolhe em função do tipo de contrato (art. 31º do CCP), da entidade adjudicante (art. 33º do CCP) ou a escolha de procedimento para a formação de contratos mistos (art. 32º do CCP).

### 6.1.3. Escolha do procedimento em função de critérios materiais

#### 6.1.3.1. Critérios materiais

A par da regra da determinação do valor (máximo) do contrato em função do procedimento adotado ao abrigo da regra geral de escolha do procedimento (de ajuste direto, de concurso público ou de concurso limitado), o recurso ao disposto nos art.s 23.º e seguintes do CCP permite, em regra, a celebração de contratos de qualquer valor: estão em causa critérios materiais que, verificando-se, justificam a adoção de um determinado procedimento independentemente do valor do contrato a celebrar. Exceto nas situações excecionais previstas no n.º 2 do art. 24.º, nas alíneas a) e f) do n.º 1 e nos n.ºs 3 e 7 do art. 27.º - casos em que existe um valor máximo do contrato coincidente com os limiares previstos nesses preceitos (de acordo com os n.ºs 3 e 4 do art. 47.º do CCP).

Relativamente ao **ajuste direto** de acordo com os art.s 24º a 27º do CCP este procedimento pode ser adotado tendo por base critérios materiais de acordo com o exposto nos art.s mencionados. Se a entidade assim o decidir esta deve ter em atenção o seguinte:

- No que diz respeito aos contratos de empreitadas de obras públicas (art.s 24º e 25º do CCP):

Art. 24º nº 1 al. a) do CCP

- A decisão só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou propostas (a decisão caduca se for tomada fora do prazo referido);
- Considera-se que o caderno de encargos e os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira são substancialmente alterados quando as alterações sejam suscetíveis de impedir a verificação das situações previstas nessas alíneas, nomeadamente, quando sejam modificados os parâmetros base fixados no caderno de encargos;
- As entidades adjudicantes devem comunicar à Comissão Europeia, a pedido desta, um relatório relativo aos contratos celebrados ao abrigo deste critério material.

Art. 24º nº 1 al. b) do CCP

- A decisão só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar da decisão de exclusão de todas as propostas apresentadas (a decisão caduca se for tomada fora do prazo referido);
- Considera-se que o caderno de encargos e os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira são substancialmente alterados quando as alterações sejam suscetíveis de impedir a verificação das situações previstas nessas alíneas, nomeadamente quando sejam modificados os parâmetros base fixados no caderno de encargos.
- Quando todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento no nº 2 do art. 70º, só é permitido a celebração de contratos de valor inferior 5.186.000,00 €<sup>15</sup> (é possível a adoção do ajuste direto de contratos de valor igual ou superior ao montante referido, desde que o anúncio do procedimento anterior tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia e sejam convidados a apresentar proposta todos, e apenas, os concorrentes cujas propostas tenham sido excluídas apenas com fundamento no nº 2 do art. 70º).

Setores especiais: para a formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no nº 1 do art. 7º, o ajuste direto só pode ser adotado desde que as propostas tenham sido excluídas com fundamento diferente dos previstos no nº 2 do art. 70º. Também pode ser adotado o ajuste direto quando o critério material mencionado tenha ocorrido em anterior procedimento de negociação.

Art. 25º nº 1 al. a) do CCP

- No que diz respeito aos setores especiais, os contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes

---

<sup>15</sup> De acordo com o Reg. (CE) Nº 1336/2013 da Comissão Europeia de 13/12/2013 (data da publicação no JOUE a 14/12/2013 e entrada em vigor a 01/01/2014) - <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Legislacao> (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:335:0017:0018:PT:PDF>)

referidas no n.º 1 do art. 7.º, a escolha do ajuste direto também permite a celebração de contratos de qualquer valor, quando o presente critério material tenha ocorrido em anterior procedimento de negociação.

➤ No que diz respeito aos contratos de locação e aquisição de bens móveis (art.s 24.º e 26.º do CCP):

Art. 24.º n.º 1 al. a) do CCP

- Decisão só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou propostas (a decisão caduca se for tomada fora do prazo referido);
- Considera-se que o caderno de encargos e os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira são substancialmente alterados quando as alterações sejam suscetíveis de impedir a verificação das situações previstas nessas alíneas, nomeadamente quando sejam modificados os parâmetros base fixados no caderno de encargos;
- As entidades adjudicantes devem comunicar à Comissão Europeia, a pedido desta, um relatório relativo aos contratos celebrados ao abrigo deste critério material.

Art. 24.º n.º 1 al. b) do CCP

- A decisão só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar da decisão de exclusão de todas as propostas apresentadas (a decisão caduca se for tomada fora do prazo referido);
- Considera-se que o caderno de encargos e os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira são substancialmente alterados quando as alterações sejam suscetíveis de impedir a verificação das situações previstas nessas alíneas, nomeadamente quando sejam modificados os parâmetros base fixados no caderno de encargos.
- Quando todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento no n.º 2 do art. 70.º, só é permitido a celebração pelas entidades adjudicantes (salvo o Estado) de

contratos de valor inferior 207.000,00 €<sup>16</sup> (é possível a adoção do ajuste direto de contratos de valor igual ou superior ao montante referido, desde que o anúncio do procedimento anterior tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia e sejam convidados a apresentar proposta todos, e apenas, os concorrentes cujas propostas tenham sido excluídas apenas com fundamento no n.º 2 do art. 70º);

- Quando todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento no n.º 2 do art. 70º, só é permitido a celebração pelo Estado de contratos de valor inferior 134.000,00<sup>17</sup> € (é possível a adoção do ajuste direto de contratos de valor igual ou superior ao montante referido, desde que o anúncio do procedimento anterior tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia e sejam convidados a apresentar proposta todos, e apenas, os concorrentes cujas propostas tenham sido excluídas apenas com fundamento no n.º 2 do art. 70º);
- No que diz respeito aos setores especiais: para a formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do art. 7º, o ajuste direto só pode ser adotado desde que as propostas tenham sido excluídas com fundamento diferente dos previstos no n.º 2 do art. 70º. Também pode ser adotado o ajuste direto quando o critério material mencionado tenha ocorrido em anterior procedimento de negociação.

➤ No que diz respeito aos contratos de aquisição de serviços (art.s 24º e 27º do CCP):

No que diz respeito ao art. 24º do CCP os parâmetros a ter em consideração são os mesmos que foram mencionados para os contratos de locação e aquisição de bens móveis.

---

<sup>16</sup> De acordo com o Reg. (CE) N.º 1336/2013 da Comissão Europeia de 13/12/2013 (data da publicação no JOUE a 14/12/2013 e entrada em vigor a 01/01/2014) - <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Legislacao> (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:335:0017:0018:PT:PDF>)

<sup>17</sup> De acordo com o Reg. (CE) N.º 1336/2013 da Comissão Europeia de 13/12/2013 (data da publicação no JOUE a 14/12/2013 e entrada em vigor a 01/01/2014) - <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Legislacao> (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:335:0017:0018:PT:PDF>)

Art. 27º nº 1 al. a) do CCP

- Sempre que a entidade adjudicante for o Estado, só pode ser adotado o ajuste direto com base neste critério material no caso de o somatório do preço base relativo ao ajuste direto e do preço contratual relativo ao contrato inicial ser igual ou superior ao valor de 134.000,00<sup>18</sup> € ou quando se tratar de um dos contratos mencionados na alínea b) do mesmo nº 2 do art. 20º do CCP, ao valor 207.000,00<sup>19</sup> €.

Art. 27º nº 1 al. b) do CCP

- O ajuste direto não pode ser adotado ao abrigo do critério material quando o serviço a adquirir consista na elaboração de um plano, de um projeto ou de uma qualquer criação concetual nos domínios artístico, do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitetura, da engenharia ou do processamento de dados.

Art. 27º nº 1 al. g) do CCP

- A decisão da adoção do ajuste direto ao abrigo de critério material só pode ser tomada no prazo de um ano a contar da decisão de adjudicação tomada no concurso de conceção, devendo o convite à apresentação de proposta ser enviado dentro do mesmo prazo, sob pena de caducidade daquela decisão.

Pode existir a adoção de outros procedimentos tendo por base critérios materiais, que estão contemplados nos art.s 28º, 29º e 30 do CCP.

No que diz respeito ao art. 28º do CCP, pode ser adotado o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação sem publicação do respetivo anúncio no Jornal da União Europeia.

---

<sup>18</sup> De acordo com o Reg. (CE) Nº 1336/2013 da Comissão Europeia de 13/12/2013 (data da publicação no JOUE a 14/12/2013 e entrada em vigor a 01/01/2014) - <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Legislacao> (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:335:0017:0018:PT:PDF>)

<sup>19</sup> De acordo com o Reg. (CE) Nº 1336/2013 da Comissão Europeia de 13/12/2013 (data da publicação no JOUE a 14/12/2013 e entrada em vigor a 01/01/2014) - <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Legislacao> (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:335:0017:0018:PT:PDF>)

Nos casos em que pode ser adotado o ajuste direto ao abrigo do disposto nos art.s 24º a 27º do CCP, com exceção daqueles em que só seja possível convidar uma entidade e do caso previsto na alínea b) do nº 1 do art. 27º.

No art. 29º do CCP está mencionado a adoção do procedimento por negociação, assim quando está em causa os contratos referidos no nº 1 al. a) deste art. a decisão de escolha deste procedimento só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar da decisão de exclusão de todas as propostas apresentadas, devendo o respetivo anúncio ser enviado para publicação no Diário da República e no Jornal Oficial da União Europeia dentro do mesmo prazo, sob pena de caducidade daquela decisão.

No que diz respeito à al. d) do art. referido anteriormente não pode ser adotado este procedimento quando o serviço a adquirir consista na elaboração de um plano, de um projeto ou de uma qualquer criação conceptual nos domínios artístico, do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitetura, da engenharia ou do processamento de dados.

No art. 30º do CCP o procedimento de escolha é o diálogo concorrencial, este pode ser escolhido quando o contrato a celebrar, qualquer que seja o seu objeto, seja particularmente complexo, impossibilitando a adoção do concurso público ou do concurso limitado por prévia qualificação.

#### **6.1.4. Outras regras de escolha do procedimento**

##### **6.1.4.1. Contratos mistos**

Quando está em causa a formação de contratos mistos<sup>20</sup>, ou seja, contratos cujo objeto abranja duas ou mais prestações de tipo diferente. A opção de contrato misto implica um dever de fundamentação no sentido de justificar a opção por um contrato misto em vez da celebração de contratos individualizados.

De acordo com o art. 32º do CCP a escolha do ajuste direto, do concurso público ou do concurso limitado só permite a celebração de contratos mistos cujo valor seja inferior ao

---

<sup>20</sup> Art. 32º nº 1 do CCP - “Só é permitida a celebração de contratos mistos se as diferentes prestações a abranger pelo respetivo objeto forem técnica ou funcionalmente incindíveis ou, não o sendo, se a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante”.

mais baixo limiar (interno ou comunitário) que seria aplicável caso a entidade adjudicante optasse por adquirir as diferentes prestações em causa através de contratos separados.

## **6.2.Fase de formação do contrato**

### **6.2.1. Anúncio de pré-informação**

De acordo com IFDR<sup>21</sup>, Ferramentas de self assesment (2013)<sup>22</sup> as entidades adjudicantes devem enviar para publicação no JOUE, um anúncio de pré-informação (conforme modelo constante do Anexo I ao Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 7 de setembro), no qual indiquem, no caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de contratos de aquisição de serviços, o preço contratual estimado de todos os contratos a celebrar durante os 12 meses seguintes, quando esse preço seja igual ou superior a €750.000<sup>23</sup>. O modo de cálculo dos preços contratuais estimados encontra-se regulado nos n.ºs 2, 3 e 6 do art. 34.º do CCP.

A publicação do anúncio de pré-informação permite a redução do prazo mínimo para apresentação das propostas em concurso público ou limitado e em procedimento de negociação (nos termos previstos no n.º 2 do art. 136.º e no n.º 2 do art. 191.º).

As entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do art. 7º do CCP devem enviar para publicação no JOUE um anúncio periódico indicativo dos contatos e dos Acordos-Quadro a celebrar que digam respeito a uma ou várias das atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

---

<sup>21</sup> O IFDR atualmente é a Agência para o Desenvolvimento e Coesão (AD&C)

<sup>22</sup>[http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/Políticas%20Horizontais/Documentos/2013\\_Contratacao\\_Publica/Ferramenta\\_Contratacao\\_Publica](http://www.ifdr.pt/ResourcesUser/Políticas%20Horizontais/Documentos/2013_Contratacao_Publica/Ferramenta_Contratacao_Publica). Pdf. Acedido a 12 de julho de 2015

<sup>23</sup> Correspondente ao valor referido, consoante se trate de bens móveis ou de serviços, na alínea a) ou b) do n.º 1 do art. 35.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004.

## 6.2.2. Início do procedimento

### 6.2.2.1. Decisão de contratar

Todos os procedimentos pré-contratuais se iniciam com uma decisão de contratar, independentemente do objeto do contrato a celebrar.

Esta decisão é tomada na sequência da verificação, por parte da entidade adjudicante, da existência de uma necessidade, da sua completa caracterização e da identificação do meio adequado à sua satisfação, o qual consistirá no objeto do contrato a celebrar.

A decisão de contratar cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar<sup>24</sup>.

Nas parcerias público-privadas a celebrar pelo Estado, Região Autónoma ou Instituto Público, é necessária ainda a intervenção do Ministro ou membro do Governo Regional das finanças (art. 37º 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 de acordo com art. 38º do CCP) e para aprovar as peças do procedimento.

### 6.2.2.2. Publicitação dos anúncios

Todos os procedimentos pré-contratuais (com exceção do ajuste direto) são publicitados no Diário da República mediante anúncio enviado à Imprensa Nacional – Casa da Moeda através de meios eletrónicos<sup>25</sup>.

A publicação dos anúncios é efetuada em tempo real no caso dos concursos públicos urgentes e no prazo máximo de 24 horas, nos demais casos.

---

<sup>24</sup> Ver art. 36º do CCP

<sup>25</sup> Consultar o site : <https://dre.pt/>

### 6.2.3. Peças do procedimento

As peças dos procedimentos de formação de contratos são as seguintes:

Procedimento	Peças
Ajuste Direto	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de encargos
Concurso Público	Programa do procedimento
	Caderno de encargos
Concurso limitado por prévia qualificação	Programa do procedimento
	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de encargos
Procedimento de negociação	Programa do procedimento
	Convite à apresentação de propostas
	Caderno de Encargos
Diálogo concorrencial	Programa do procedimento
	Convite à apresentação das soluções
	Convite à apresentação das propostas
	Memória descritiva
	Caderno de encargos

**Tabela 2 - Peças do procedimento**

Fonte: IFDR, Ferramentas de self assesment (2013)

O CCP estabelece que quer as normas do programa do procedimento, quer as do convite à apresentação das propostas prevalecem sobre quaisquer indicações constantes dos anúncios com elas desconformes (n.º 6 do art. 132.º e n.º 6 do art. 189.º).

Por outro lado, no caso de contradição entre o programa do procedimento e o convite à apresentação das propostas, prevalecem as normas constantes do primeiro (n.º 6 do art. 189.º).

Acresce ainda que as normas do CCP (relativas tanto à fase de formação como à fase de execução dos contratos) prevalecem sobre quaisquer disposições das peças do procedimento com elas desconformes (art. 51.º).

#### 6.2.3.1. Programa do procedimento

O programa do procedimento é o regulamento que define os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração.

Para cada procedimento existe um artigo que especifica o que cada programa deve conter, estes artigos são: art. 132º; 164º; 196º e 206º do CCP.

De uma forma genérica o programa do procedimento deve conter uma fixação tão completa quanto possível dos fatores e subfatores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos coeficientes de ponderação e da metodologia de avaliação e classificação das propostas.

### **6.2.3.2. Caderno de encargos<sup>26</sup>**

O caderno de encargos é a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar.

Ou seja, o caderno de encargos deve funcionar como um projeto de contrato, prevendo as obrigações de ambas as partes relativamente a todas as fases do procedimento em questão.

As cláusulas do caderno de encargos dizem respeito a aspetos da execução do contrato a celebrar, a saber: o preço, o prazo, a qualidade, a garantia, as características, entre outros.

- Aspetos da execução do contrato que são submetidos à concorrência:

Um aspeto da execução do contrato tradicionalmente submetido à concorrência é o preço, este pode ser totalmente submetido à concorrência se for dada inteira liberdade aos concorrentes para proporem o seu preço ou pode ser parcialmente submetido à concorrência se for imposto um limite: um preço máximo. Neste caso, a concorrência está do preço máximo para baixo.

O preço base (art. 47º do CCP) é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pelo objeto do procedimento em causa, corresponde assim ao mais baixo dos seguintes valores: o valor fixado no caderno de encargos como parâmetro base de preço contratual; o valor máximo do contrato a celebrar permitido pela escolha do procedimento e o valor máximo até ao qual o órgão competente pode, por lei ou por delegação de competências autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar.

---

<sup>26</sup> Art. 42º e seguintes do CCP

Outro aspeto da execução do contrato frequentemente submetido à concorrência é a qualidade. Relativamente a este aspeto é comum fixarem-se requisitos mínimos – que funcionam como limites a partir dos quais atua a concorrência do mercado.

O CCP designa estes limites mínimos e máximos como parâmetros base (n.ºs 3 e 4 do art. 42.º).

As propostas que violem esses parâmetros base devem ser excluídas [alínea b) do n.º 2 do art. 70.º].

Acresce que todos os aspetos submetidos à concorrência pelo caderno de encargos devem corresponder a fatores/subfactores de avaliação das propostas (cf. n.º 1 do art. 75.º), nos casos em que o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa.

- Aspetos da execução do contrato que não são submetidos à concorrência:

De acordo com o IFDR, Ferramentas de self assesment (2013), o caderno de encargos também pode conter aspetos da execução do contrato que não são submetidos à concorrência, ou porque esses aspetos estão descritos em termos fixos ou porque, apesar de admitir que os concorrentes apresentem diferentes propostas para um determinado aspeto que esteja fixado por referência a limites mínimos ou máximos, a entidade adjudicante não tem interesse em valorizar esse aspeto, apenas lhe importando que cumpra o limite mínimo ou máximo fixado.

O caderno de encargos para os contratos de locação ou aquisição de bens móveis, conforme o art. 48º do CCP, se for fixado um prazo de vigência do contrato a celebrar superior a três anos, esta deve ser fundamentada.

No que diz respeito aos contratos de concessão, o caderno de encargos deve conter um código de exploração, conforme art. 44º do CCP. Já para as parcerias público-privadas os cadernos de encargos devem submeter à concorrência os encargos para entidades adjudicantes e riscos a ela afetos, de acordo com o art. 45º do CCP.

Por fim, outro aspeto relevante do caderno de encargos é os esclarecimentos e retificações das peças do procedimento, regulado no art. 50º do CCP.

Estes esclarecimentos são solicitados pelos interessados, por escrito, no primeiro terço do prazo fixado para apresentação das propostas. Os esclarecimentos são prestados por escrito, pela entidade para o efeito indicada no programa do procedimento, as retificações de erros ou omissões são realizadas pelo órgão competente para a decisão de contratar até ao termo do segundo terço do prazo para apresentação das propostas.

Assim, 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 (art. 64º; 61º n.º 5 e 67º n.º 2 do CCP).

### **6.3. Regras de participação**

De acordo com o art. 52º do CCP pode ser candidato a entidade, pessoa singular ou coletiva, que participa na fase de qualificação de um concurso limitado por prévia qualificação, de um procedimento de negociação ou de um diálogo concorrencial, mediante a apresentação de uma candidatura.

E pode ser concorrente a entidade, pessoa singular ou coletiva, que participa em qualquer procedimento de formação de um contrato mediante a apresentação de uma proposta, de acordo com o art. 53º do CCP.

Assim, podem ser candidatos ou concorrentes quaisquer agrupamentos (de acordo com o art. 54º do CCP) de pessoas singulares ou coletivas, independentemente da atividade por elas exercida, e ainda que entre as mesmas não exista qualquer modalidade jurídica de associação.

No entanto, num mesmo procedimento, os membros de um agrupamento candidato ou de um agrupamento concorrente não podem ser candidatos ou concorrentes (a título individual), nem integrar qualquer outro agrupamento candidato ou outro agrupamento concorrente – sob pena de exclusão de todas as candidaturas ou propostas por si apresentadas (de acordo com a al. b) do n.º 2 do art. 146.º).

Na fase de formação do contrato, todos os membros dos agrupamentos concorrentes são solidariamente responsáveis, perante a entidade adjudicante, pela manutenção da proposta.

Em caso de adjudicação, todos os membros do agrupamento concorrente (e apenas estes) devem associar-se, antes da celebração do contrato, na modalidade jurídica prevista no programa do procedimento.

No que diz respeito ao art. 55º do CCP, este menciona os impedimentos aos candidatos, concorrentes ou agrupamentos.

Em geral, mantêm-se os casos de impedimento já previstos no Decreto-Lei n.º 197/99<sup>27</sup>.

Adicionalmente, o CCP introduziu dois novos casos de impedimentos aplicáveis a quaisquer procedimentos pré-contratuais públicos. O primeiro resulta diretamente das diretivas comunitárias e impede a participação de entidades que tenham sido condenadas por algum dos seguintes quatro tipos de crimes (se entretanto não tiver ocorrido a sua reabilitação): participação em atividades de uma organização criminosa, corrupção, fraude ou branqueamento de capitais (de acordo com a al. i) do art. 55.º do CCP). O segundo novo impedimento é dirigido a entidades que tenham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento – estas entidades, em virtude de deterem informação privilegiada em relação ao contrato a celebrar, encontram-se impedidas de participar no respetivo procedimento de formação (de acordo com a al. j) do art. 55.º do CCP).

### **6.3.1. Proposta<sup>28</sup>**

A proposta corresponde à declaração que exprime a vontade do interessado em contratar com a entidade adjudicante e o modo como se dispõe a fazê-lo.

#### **6.3.1.1. Atributos**

De acordo com o CCP, “atributo da proposta” é todo e qualquer elemento ou característica da mesma que diga respeito a um aspeto da execução do contrato submetido à concorrência pelo caderno de encargos (n.º 2 do art. 56.º do CCP).

Os termos ou condições das propostas, por sua vez, correspondem aos aspetos da execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, mas relativamente

---

<sup>27</sup> [http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/Legislacao\\_PPL162/DL197\\_99\\_a16a29.pdf](http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/Legislacao_PPL162/DL197_99_a16a29.pdf)

<sup>28</sup> Ver art. 56º e seguintes do CCP

aos quais a entidade adjudicante, em vez de uma descrição em termos fixos, optou por estabelecer limites mínimos ou máximos, cabendo aos concorrentes apresentar propostas mais ou menos aproximadas desses limites (sem os ultrapassar, sob pena de exclusão).

### **6.3.1.2. Documentos que constituem a proposta**

O conteúdo da proposta passa a ser tendencialmente vinculativo para os concorrentes, porque nos procedimentos como na fase de negociação ou leilão a proposta pode ser revista.

O art. 57.º do CCP estipula que a proposta é constituída por vários documentos, conforme descritos no Anexo II.

A estes documentos acrescem os referidos no n.º 2 do art. 57.º do CCP quando o contrato em causa seja de empreitada ou de concessão de obras públicas (lista dos preços unitários; plano de trabalhos; e estudo prévio, nos casos previstos no n.º 3 do art. 43.º do CCP).

Em acréscimo a estes documentos, podem os concorrentes constituir a proposta com quaisquer outros documentos que considerem relevantes para explicar os respetivos atributos (art. 57.º, n.º 3 do CCP).

### **6.3.1.3. Propostas variantes**

São variantes<sup>29</sup> as propostas que, relativamente a um ou mais aspetos da execução do contrato a celebrar, contenham atributos que digam respeito a condições contratuais alternativas, nos termos expressamente permitidos pelo caderno de encargos.

Ou seja, a proposta variante difere da proposta base na medida em que contenha atributos correspondentes a aspetos da execução do contrato a celebrar que contemplem condições contratuais alternativas, relativamente àquelas que são tidas em conta pelo caderno de encargos para efeitos de apresentação de uma proposta base.

Para poder diferenciar o mérito das propostas base e das propostas variantes, os aspetos do caderno de encargos relativamente aos quais estas sejam admitidas devem corresponder a

---

<sup>29</sup> Ver art. 59º do CCP

fatores ou subfactores de densificação do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa (n.º 5 do art. 59.º do CCP).

#### 6.3.1.4. Erros e omissões do caderno de encargos

O CCP fez referência a um ónus que recai sobre os concorrentes a identificação (e comunicação ao órgão competente para a decisão de contratar) dos erros e das omissões do caderno de encargos por eles detetados e que digam respeito a informações declaradas que não sejam verdadeiras<sup>30</sup>.

O ónus mencionado anteriormente de identificação e comunicação não abrange os erros e as omissões que os concorrentes, atuando com a diligência exigível em face das circunstâncias concretas apenas pudessem detetar na fase de execução do contrato<sup>31</sup>.

A apresentação da lista de erros e omissões determina a suspensão do prazo para apresentação das propostas desde o termo de 5/6 desse prazo até à publicação da decisão da entidade adjudicante<sup>32</sup>. As listas dos concorrentes e a decisão da entidade adjudicante são publicadas na plataforma eletrónica por esta utilizada.

Como consequência desse ónus, o adjudicatário é responsável em 5%<sup>33</sup> pelo suprimento dos erros e omissões não identificados mas cuja deteção era exigível na fase de formação do contrato. O suprimento dos erros e omissões efetiva e atempadamente identificados pelos concorrentes, mas que tenham sido rejeitados ou não tenham sido expressamente aceites pela entidade adjudicante, são da responsabilidade desta última<sup>34</sup>.

Com isto nas propostas os concorrentes devem indicar os termos do suprimento dos erros/omissões e o valor de cada um dos suprimentos.

---

<sup>30</sup> Ver art. 61º nº 1 do CCP

<sup>31</sup> Ver art. 61º nº2 do CCP

<sup>32</sup> Ver art. 61º nº 3 do CCP

<sup>33</sup> De acordo com o art. 376º nº 3 do CCP

<sup>34</sup> Ver n.º 3 do art. 378º e art.s 438º e 451º do CCP.

### 6.3.1.5. Modo de apresentação das propostas

Os documentos que constituem as propostas deixam de ser apresentados em suporte de papel e passam a ser enviados para o portal das compras públicas, ou para a plataforma eletrónica da entidade adjudicante, através de transmissão eletrónica de dados.

Após a conclusão do procedimento de submissão de proposta, o proponente receberá um recibo eletrónico, confirmando a boa receção.

Até 31 de outubro de 2009 (data limite do período transitório)<sup>35</sup> as entidades adjudicantes podiam estabelecer nas peças do concurso relevantes que os documentos que constituíssem as propostas ou candidaturas fossem apresentados em suporte de papel (art.s 9.º a 13 do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro).

### 6.3.2. Júri do procedimento

Neste capítulo irei abordar a temática relacionada com o órgão que tem como missão conduzir a fase da análise das propostas e das candidaturas que se designa como o júri do procedimento.

A fase de análise das candidaturas ou das propostas compreende todo o período que decorre entre a abertura das mesmas e o despacho praticado pelo órgão competente para a decisão de contratar, que em princípio será o ato de qualificação de candidaturas ou de adjudicação de proposta, mas poderá ser o da revogação da decisão de contratar nas situações em que exista uma causa de não adjudicação nos termos do art. 79º nº 1 do CCP.

Apesar da designação do júri ser da competência da entidade adjudicante, após o início de funções não assiste à entidade adjudicante qualquer poder hierárquico que lhe permita transmitir ordens, instruções ou sequer orientações ao júri.

De acordo com o Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação de Pinheiro, João Henriques (2011), a atividade material do júri compreende genericamente a condução dos procedimentos (art. 67.º, n.º 1 do CCP), o que

---

<sup>35</sup> Esta data corresponde a uma prorrogação, introduzida pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de Setembro, do termo do período transitório inicialmente previsto, que deveria ter ocorrido a 29 de Julho de 2009.

inclui, sem limitar, as competências para proceder à apreciação das candidaturas, proceder à apreciação das propostas e elaborar os relatórios de análise das candidaturas e das propostas. Além destas competências, o júri exercerá outras que o órgão competente para a decisão de contratar delegará (art.s 69.º e 109.º do CCP). O júri fica, no entanto, impedido de ter competência para a decisão de qualificação dos candidatos ou para a decisão de adjudicação<sup>36</sup>.

O CCP designa a composição do júri, definindo o seu número mínimo, três elementos efetivos e dois suplentes, podendo a entidade adjudicante decidir compor o júri com mais elementos, desde que salvasse o número ímpar e os suplentes.

Seja qual o for o número escolhido, o júri só pode funcionar desde que estejam presentes em número igual ao número de membros efetivos (art. 68.º do CCP).

É aconselhável que a entidade competente para a decisão de contratar acautele a designação do júri logo no momento da prática daquele ato, pois o júri inicia funções no dia útil subsequente ao envio para publicação dos anúncios do procedimento. É importante salientar que, não obstante ao artº 67º nº 1 do CCP, sempre que num ajuste direto se fizer mais do que um convite, tem de se designar um júri, uma vez que é expectável que exista mais do que uma proposta e não se poderá esperar pelo fim do prazo para apresentação das propostas para eventualmente designar o júri, já que este entra em funcionamento no dia útil imediato ao envio do convite (art. 68º nº 1 do CCP), mas esta designação não carece de divulgação no convite (art. 115º do CCP).

Apesar de ser de todo desaconselhável, atento o princípio da segregação de funções, o CCP permite que os titulares do órgão competente para a decisão de contratar possam ser designados membros do júri (art. 67º nº 2 do CCP).

Os membros do júri no momento da votação não podem abster-se, restando-lhes votar favor ou contra determinada proposta, neste caso com possibilidade de registar em ata voto de vencido e as razões da discordância (art. 68, n.ºs 3 e 4 do CCP). Assim resulta que as deliberações, quando forem aprovadas, contarão sempre com a maioria absoluta dos votos.

---

<sup>36</sup> Caso de impedimento previsto na alínea d) do n.º 1 do art. 44.º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)

O júri pode dispor de apoio técnico especializado (peritos ou consultores) mas quem decide sobre a sua designação é a entidade competente para autorizar a despesa (art. 68.º, n.º 6).

Aproveito para fazer referência às recomendações do Tribunal de Contas<sup>37</sup>, no que diz respeito a esta matéria, que segundo a qual “*os júris dos concursos devem ser nomeados para cada procedimento específico, nominalmente e de modo a assegurar a rotação de membros*”. Ainda no que diz respeito às recomendações não deverá ser delegada no júri a competência para retificar as peças do procedimento (art. 50º nº 3 do CCP) e para aprovar a lista de erros e omissões ao caderno de encargos (art. 61º nº 5 do CCP).

### 6.3.3. Análise das propostas e adjudicação

Terminado o prazo fixado para a apresentação das propostas, o júri analisa as que foram apresentadas, propondo a exclusão daquelas relativamente às quais se verifique algum dos motivos materiais de exclusão previstos no n.º 2 do art. 70.º ou algum dos motivos formais de exclusão previstos no n.º 2 do art. 146.º (aplicável a todos os procedimentos por remissão).

#### 6.3.3.1. Esclarecimentos sobre as propostas

Preliminarmente, importa referir que a atividade de avaliação de propostas pode suscitar dúvidas no órgão que as está a avaliar (na maioria das vezes o júri) quando se confronta com conteúdos técnicos. Por essa razão, como já foi feita referencia anteriormente, o júri pode solicitar apoio de técnicos especializados na matéria em análise.

O conteúdo dos esclarecimentos integra-se nas propostas, formando o conjunto das declarações negociais a vontade atualizada do concorrente.

Tendo sempre como principal preocupação salvaguardar o cumprimento dos princípios da transparência, igualdade e imparcialidade, não serão considerados os esclarecimentos que contrariem, alterem os documentos que constituem as propostas, ou sejam prestados para suprir omissões que fundamentariam a sua exclusão.

---

<sup>37</sup> Síntese de Jurisprudência - 1ª Secção Situações identificadas: Lançamento dos procedimentos de contratação consultado a 09-08-2015 no: <http://www.tcontas.pt/pt/actos/acordaos/sintese-1s/sintese-contratacao-lancamento.shtm>

A fim de garantir o adequado controlo da admissibilidade dos esclarecimentos pelos outros concorrentes, deverão os mesmos ser disponibilizados pela entidade adjudicante na plataforma eletrónica e simultaneamente deverá proceder-se à notificação dos demais concorrentes (art. 72º n.º 3 do CCP).

### **6.3.3.2. Critério de adjudicação (art.s 74.º e 75.º CCP)**

A atividade de análise de propostas não é, por natureza, uma atividade plenamente discricionária. Dirige-se à prática do ato de adjudicação, em função de um critério pré-determinado e visa, essencialmente, a prossecução do interesse público.

O CCP mantém a dicotomia entre o critério do mais baixo preço e o critério da proposta economicamente mais vantajosa. O n.º 2 do art. 74.º do CCP, porém, adverte que só pode ser adotado o critério do mais baixo preço quando o caderno de encargos defina todos os restantes aspetos da execução do contrato, submetendo à concorrência apenas o preço a pagar pela entidade adjudicante.

Relativamente aos fatores e subfactores que densificam o critério da proposta economicamente mais vantajosa, o n.º 1 do art. 75º<sup>38</sup> do CCP esclarece que devem abranger todos os aspetos da execução do contrato submetido à concorrência – e apenas estes – não podendo dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes (por exemplo, a experiência dos concorrentes).

Esta regra é válida para contratos de empreitada de obras públicas, de concessão de obras públicas, de concessão de serviços públicos, de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços, de acordo com art.75º n.º 2 do CCP. Não abrange, entre outros, contratos de sociedade ou financiamento.

O cumprimento desta regra determina que sempre que o decisor considere relevantes os aspetos subjetivos distintivos da concorrência deve recorrer a um procedimento adjudicatório que contenha uma fase de prévia qualificação (concurso limitado por prévia qualificação ou procedimento por negociação), porque se considera, justamente, que em

---

<sup>38</sup>Esta regra foi acolhida no Decreto-lei n.º 59/99, de 2 de Março, estando co CCP regulada no art. 75º.

determinados contratos o objeto contratual deve ser o único fator de diferenciação, o que certamente aumentará as oportunidades para pequenas e médias empresas nos mercados públicos.

### **6.3.3.3. Dever de adjudicação**

O CCP prevê, expressamente, que o órgão competente para a decisão de contratar deve tomar a decisão de adjudicação e notificá-la aos concorrentes até ao termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas.

Assim, desde que não se verifique qualquer das causas de não adjudicação, previstas no art.79º nº 1 do CCP, o ato de adjudicação é apresentado como juridicamente vinculado. Nestes termos, a entidade competente para autorizar a despesa tem um prazo máximo para a prática deste ato, que coincide com o prazo de obrigação de manutenção das propostas dos concorrentes (art. 76.º nº 1 do CCP). Note-se que é no decurso deste prazo que a notificação deve ser comunicada aos concorrentes.

Se esse prazo não for cumprido o adjudicatário pode recusar a adjudicação da proposta que apresentou, caso a notificação do ato ocorra após o termo do prazo de manutenção das propostas. Nestes casos o adjudicatário preserva o direito a uma indemnização pelo dano negativo, ficando a entidade adjudicante obrigada a indemnizá-lo pelos danos sofridos com a apresentação da proposta (art.76.º do CCP).

Como foi mencionado anteriormente, o ato de adjudicação pode não ser vinculado devido à ocorrência de causas que legitimem a entidade que autorizou a despesa a não o praticar, conforme está estipulado no art. 79º do CCP (ver Anexo III).

É importante destacar que estas causas supra mencionadas são taxativas, não podendo ser por parte da entidade adjudicante invocadas outras causas que levem à não adjudicação.

Outro aspeto essencial são as causas mencionadas na alínea a) e b) do art. 79º do CCP, uma vez que a ocorrência destas situações permite que a entidade adjudicante inicie um procedimento de ajuste direto, com eventual consulta a apenas um interessado tendo por base o art. 24º nº 1 al. a) e b) do CCP.

Por fim salientar que o elenco de causas de exclusão do n.º 2 do art. 70.º deve ser conjugado outros elencos de exclusões previstos no n.º 2 do art. 146.º, n.º 2 do art. 184.º e n.º 2 do art. 212.º do CCP, que vincula o júri a formular propostas de exclusão por motivos específicos relativos aos procedimentos de ajuste direto, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, procedimento por negociação e diálogo concorrencial.

#### 6.3.4. Habilitação

O entendimento de que, com a entrada em vigor do CCP, a fase de habilitação passou a ter lugar após a adjudicação, estando circunscrita ao adjudicatário<sup>39</sup>, diversamente do que sucedia no anterior regime, em que a fase de habilitação tinha lugar no ato público e abrangia todos os concorrentes.

A fase da habilitação, prevista nos art.s 81º a 87º do CCP, tem por objetivos: a comprovação pelo adjudicatário de que não padece de qualquer um dos impedimentos constantes do art. 55.º do mesmo diploma e a comprovação pelo adjudicatário de que possui as habilitações legais necessárias para o exercício de determinada atividade ou profissão.

Realço a análise para os impedimentos previstos no art. 55º do CCP, nomeadamente sobre o que expressa a alínea j). A redação inicial desta alínea previa que não podiam ser candidatos, concorrentes ou integrantes de qualquer agrupamento, as entidades que tivessem, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento. Com o Decreto de Lei n.º 149/2012, de 12 de julho, esta redação foi alterada, na qual passou a constar que não podem ser candidatos, concorrentes ou integrantes de qualquer agrupamento, as entidades que *“tenham, a qualquer título, prestado, direta ou indiretamente, assessoria ou apoio técnico na preparação e elaboração das peças do procedimento que lhes confira vantagem que falseie as condições normais de concorrência”*. Ou seja, a assessoria prestada na

---

<sup>39</sup> Referem JOÃO AMARAL E ALMEIDA e PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ que se visa com a habilitação após a adjudicação confirmar que o adjudicatário reúne «as condições imperativas que a ordem jurídica estabelece para a realização das prestações que constituam o objeto do contrato. Daí que a fase de habilitação tenha lugar apenas depois do ato de adjudicação e incida somente sobre o adjudicatário» (“Divisão em lotes e o princípio da adequação na escolha do procedimento pré-contratual”, *Temas de Contratação Pública I*, Coimbra Editora, 1.ª Edição, Junho de 2011, p. 347).

preparação das peças do procedimento só é motivo de impedimento se conferir ao operador económico uma vantagem que falseie as condições normais da concorrência.

Outra das finalidades pertencentes à fase da habilitação consiste na comprovação pelo adjudicatário de que possui as habilitações legais necessárias para o exercício de determinada atividade ou profissão<sup>40</sup>. Trata-se de uma atividade certificativa da verificação da aptidão profissional do concorrente.

### **6.3.4.1. Apresentação dos documentos de habilitação**

Apenas o adjudicatário apresenta os documentos de habilitação<sup>41</sup>, devendo fazê-lo após a notificação da decisão de adjudicação.

Os documentos de habilitação são os estritamente necessários à averiguação da aptidão do adjudicatário para celebrar o contrato em causa.

O art. 83.º do CCP dispõe que o adjudicatário deve apresentar reprodução dos documentos de habilitação através de correio eletrónico ou de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados.

Quando os documentos de habilitação (com exceção da declaração emitida conforme modelo constante do Anexo II ao CCP, que corresponde, grosso modo, à declaração de idoneidade contratual do Anexo I do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho) se encontrem disponíveis na Internet, o adjudicatário pode, em alternativa, indicar à entidade adjudicante o endereço do sítio onde aqueles podem ser consultados, bem como a informação necessária a essa consulta.

Todos os concorrentes são notificados, em simultâneo, da apresentação dos documentos de habilitação pelo adjudicatário, podendo consultá-los na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante.

A adjudicação caduca se, por facto da sua responsabilidade, o adjudicatário não apresentar os documentos de habilitação, devendo ser adjudicada a proposta ordenada em lugar subsequente.

---

<sup>40</sup> Ver art. 81º nº 2 a 4 e 6 a 8 do CCP

<sup>41</sup> Ver art. 81º do CCP

O mesmo acontece caso o adjudicatário apresente documentos que não revelem a titularidade das habilitações adequadas e necessárias à execução das prestações objeto do contrato a celebrar.

### 6.3.4.2. Idoneidade contratual

A função principal dos documentos de habilitação é verificar a idoneidade do concorrente adjudicatário para a celebração de um contrato público.

Prevalece, assim, o entendimento de que na celebração de contratos públicos, que envolvem a utilização de recursos financeiros da mesma natureza, existe um especial dever associado ao pleno cumprimento de obrigações públicas por parte daquele que foi selecionado para “colaborar” com a administração.

Esta função está bem patente no elenco de documentos solicitados no art. 81.º do CCP, que com a apresentação deste é evidenciada idoneidade do concorrente. A falsidade de qualquer documento ou a prestação culposa de falsas declarações implica a exclusão do procedimento ou a caducidade da adjudicação.

### 6.3.5. Caução

A caução que o concorrente adjudicatário deve apresentar no prazo de 10 dias após a adjudicação tem duas funções: garantir a celebração do contrato e garantir o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais emergentes após a assinatura do contrato.

Sempre que o preço contratual seja igual ou superior a 200.000€, é obrigatória a prestação de caução<sup>42</sup> que o CCP fixa em 5%<sup>43</sup> desse preço.

Abaixo de 200.000€ a entidade adjudicante pode prescindir da prestação de caução ou, em alternativa, reter 10% do valor dos pagamentos a efetuar (desde que esta faculdade seja prevista no caderno de encargos).

---

<sup>42</sup> Ver art. 88º e seguintes do CCP

<sup>43</sup> Ver art. 89º nº 1 do CCP

Pode não ser exigida a prestação de caução quando o adjudicatário apresente seguro da execução do contrato, nos termos previstos no n.º 4 do art. 88.º do CCP.

O modo de prestação da caução encontra-se regulado no art. 90.º do CCP.

A não prestação de caução no prazo previsto origina a caducidade imediata do ato de adjudicação e constitui o dever de adjudicar a proposta que se encontre seguidamente melhor posicionada<sup>44</sup>. Para o concorrente que perde o direito à adjudicação da proposta apresenta as consequências negativas não se ficam por aqui, pois a sua conduta constitui uma contraordenação grave e pode ser objeto de uma sanção acessória, que o iniba de participar em futuros procedimentos adjudicatórios<sup>45</sup>.

### **6.3.6. Confirmação de compromissos**

No prazo fixado, deve o adjudicatário confirmar os compromissos assumidos por terceiras entidades relativos a atributos ou termos ou condições da proposta adjudicada (art. 77º, nº 2, c) do CCP).

Pode ser solicitado a prorrogação desse prazo, com um pedido fundamentado por parte do adjudicatário (art. 92º do CCP).

A adjudicação caduca se o adjudicatário não confirmar os compromissos referidos no art. 92º do CCP no prazo fixado ou prorrogado (conforme art. 93º do CCP).

### **6.3.7. Celebração do contrato**

#### **6.3.7.1. Exigibilidade do contrato escrito**

O CCP mantém o princípio da redução do contrato a escrito<sup>46</sup>, ou em suporte informático, além da tradicional versão em papel<sup>47</sup>. Na segunda hipótese o contrato deve ser assinado

---

<sup>44</sup> Ver art.91º nº 2 do CCP

<sup>45</sup> Ver ar. 457º al. a) e art. 460º do CCP

<sup>46</sup> As despesas e os encargos inerentes à redução do contrato a escrito (por exemplo, eventuais despesas de expediente relacionadas com formalidades burocráticas de natureza legal ou administrativa) são da responsabilidade da entidade adjudicante, salvo disposição em contrário constante do programa do procedimento (n.º 2 do art. 94.º).

<sup>47</sup> De acordo com art. 94.º, n.º 1 do CCP

através de assinaturas eletrónicas, devendo estas estarem devidamente certificadas de acordo com a legislação em vigor.

Existem exceções à exigibilidade da redução do contrato a escrito, as quais estão previstas no art. 95º do CCP (ver Anexo IV).

Este princípio introduz prudência e garante tempo suficiente para que sejam cumpridas formalidades essenciais para a perfeição da formação do contrato, mas mesmo essa lógica preventiva cede perante a emergência do início da execução contratual nas seguintes situações:

- Não tenha sido publicado anúncio do procedimento no Jornal Oficial da União Europeia<sup>48</sup>;
- Adjudicação ao abrigo de acordo quadro cujos termos abrangam todos os seus aspetos ou que tenha sido celebrado apenas com uma entidade;
- Só tenha sido apresentada uma proposta.

Este tipo de situações só reforçam a cautela que as entidades adjudicantes devem ter na redação dos cadernos de encargos, que irão não só condicionar as propostas a apresentar pelos concorrentes como serão a base essencial que contém o regime da execução das prestações contratuais.

### **6.3.7.2. Outros elementos do contrato**

O conteúdo do contrato deve integrar, sob pena de nulidade, os elementos indicados no n.º 1 do art. 96.º, independentemente do contrato ser reduzido a escrito.

Em caso de divergência entre estes documentos, a prevalência é determinada pela ordem pela qual são enumerados de acordo com o n.º 2 e 5 do art. 96.º do CCP. Em caso de

---

<sup>48</sup> Esta possibilidade foi introduzida pelo Decreto-lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro. O diploma enquadra-se numa finalidade de conferir mais transparência aos procedimentos pré-contratuais e neste contexto compreende-se a impossibilidade de dar início à execução das prestações contratuais antes do decurso do prazo de dez dias após a notificação da decisão de adjudicação, da apresentação dos documentos de habilitação e da prestação de caução ou evidência de compromissos de terceiros, quando aplicável, nos procedimentos em que se amplia o conjunto dos potenciais interessados em contratar, através da publicidade internacional.

divergência entre estes documentos e o clausulado contratual, prevalecem os documentos (n.º 6 do art. 96.º).

As regras relativas à minuta do contrato constam dos art.s 98.º e 100.º a 102.º do CCP.

Em relação aos ajustamentos ao conteúdo do contrato regem os art.s 99.º, 101.º, n.º 3 do art. 102.º e 103.º - destacando-se o fundamento (exigências de interesse público), o pressuposto (demonstração objetiva de que a ordenação das propostas não seria alterada se os ajustamentos propostos tivessem sido refletidos em qualquer delas) e os limites (previstos no n.º 2 do art. 99.º).

### **6.3.7.3. Contratos nulos**

Para regular o conteúdo dos contratos tem-se em consideração o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, que refere: são nulos os contratos que não integrem elementos considerados essenciais, designadamente a identificação das partes, a indicação do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato, a descrição do objeto do contrato, a referência à caução prestada pelo concorrente adjudicatário, as referências orçamentais, o prazo de execução, os ajustamentos aceites pelo adjudicatário, o preço contratual e o preço a pagar pelas prestações objeto do contrato, incluindo eventuais prorrogações expressas ou tácitas (art. 96.º, n.º 1 do CCP).

### **6.3.7.4. Assinatura**

A assinatura do contrato deve ter lugar no prazo de trinta dias após a aceitação da minuta ou da decisão sobre a reclamação (art. 104.º, n.º 1 do CCP). Servindo este prazo para garantir o cumprimento das formalidades previstas no procedimento adjudicatório, nomeadamente as previstas no n.º 1 do art. 104.º do CCP. O incumprimento deste prazo tem efeitos diferentes consoante a não outorga seja imputável ao concorrente, ou à entidade adjudicante.

A não comparência do adjudicatário no dia, hora e local previamente comunicados pela entidade adjudicante provoca a caducidade da adjudicação (art. 105.º, n.º 1 do CCP). Com a caducidade de adjudicação ao primeiro classificado, a entidade adjudicante, adjudica a proposta classificada no lugar subsequente. Além da perda do direito de outorgar o

contrato com a entidade adjudicante, o adjudicatário faltoso ainda perde a caução prestada (art. 105.º, n.º 2 do CCP).

Se a responsabilidade pela não outorga do contrato no prazo legalmente previsto for imputável à entidade adjudicante, pode o concorrente adjudicatário desvincular-se da proposta formulada e da obrigatoriedade de contratar, tendo, igualmente, direito a ver liberada a caução que haja prestado (n.º 3 do art. 105.º do CCP).

### **6.3.8. Delegação de competências**

Nos termos do disposto no art. 109.º do CCP, todas as competências atribuídas ao “órgão competente para a decisão de contratar” podem ser delegadas. Quando esse órgão tiver delegado a competência para a decisão de autorização da despesa inerente ao contrato a celebrar, o CCP considera que se encontram delegadas todas as restantes competências desse órgão atribuídas pelo próprio Código (exceto daquelas que o delegante expressamente reserve para si). Por sua vez, quando a entidade adjudicante seja um instituto público e a competência para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar caiba ao ministro da tutela, o CCP considera delegadas no órgão de direção do instituto todas as competências atribuídas pelo próprio Código ao “órgão competente para a decisão de contratar”.

## **6.4. Tramitação procedimental**

### **6.4.1. Ajuste direto**

Quando uma entidade pretende iniciar um ajuste direto deve ter em primeira instância a preocupação com o preço contratual que está em causa porque existem limites para a adoção deste procedimento, são eles:

- Aquisição de bens e serviços inferiores a 75.000€;
- Empreitadas inferiores a 150.000€;
- Outros contratos inferiores a 100.000€;
- Critérios materiais – qualquer valor (art. 23º a 27º e 31º, nº3 do CCP)

O ajuste direto, previsto no CCP a partir do art. 112º, é um procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar propostas, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar.

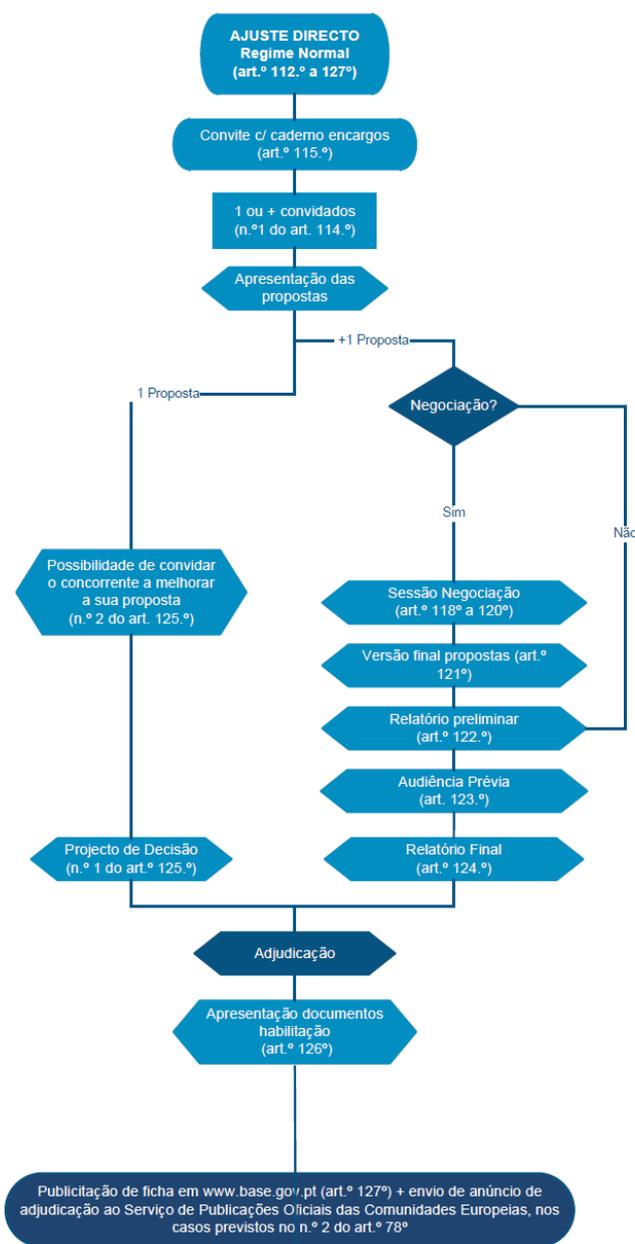


Figura 1-Fluxograma do ajuste direto

Fonte: Retirado de [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)

### 6.4.1.1. Decisão de contratar

Um procedimento pré-contratual inicia-se com a decisão de contratar e de autorizar a despesa, prevista no art. 36.º do CCP. Nas entidades públicas essa decisão poderá eventualmente ser precedida de uma proposta elaborada pelos serviços administrativos e tem de ser obrigatoriamente precedida de uma informação de cabimento orçamental (art.s 42.º e 45.º da Lei n.º 52/2011, de 13 de outubro) e/ou de repartição de encargos devidamente autorizada.

### 6.4.1.2. Decisão de escolha do procedimento de ajuste direto<sup>49</sup>

No seguimento da decisão de contratar ou da decisão de autorização da despesa, o órgão competente para a decisão de contratar toma a decisão de escolha do ajuste direto – a qual deve ser fundamentada, por recurso à regra geral de escolha do procedimento ou a um critério material aplicável à celebração do contrato em causa.

A decisão de escolha do procedimento deve ainda conter o número e a identificação das entidades a convidar e a indicação da opção, ou não, por uma fase de negociações quando seja apresentada mais de que uma proposta. Esta fase de negociação deve ser indicada pela entidade adjudicante no convite.

Quando a opção for a de convidar apenas uma entidade tem que se fundamentar muito bem essa decisão com argumentos objetivos.

Relativamente à escolha das entidades, o CCP coloca uma restrição.

Dispõe o n.º 2 do art. 113.º que não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades às quais já tenham adjudicadas, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores e na sequência de ajuste direto adotado nos termos da regra geral de escolha do procedimento, propostas para a celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar, e cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a 75.000€ (ajustes diretos referentes a aquisição de bens e serviços), 100.000€ (ajustes diretos referentes a outro tipo de contratos) e 150.000€ (ajustes diretos referentes a empreitadas).

---

<sup>49</sup> Ver art. 38º do CCP

A referência a prestações do mesmo tipo ou idênticas não significa contratos do mesmo tipo (por ex.º, contratos de locação de bens móveis ou contratos de aquisição de serviços). É necessário atentar nas prestações principais que constituem o objeto do contrato (por ex.º, aquisição de serviços de limpeza ou de locação de automóveis).

Para este limite trienal não contam os contratos celebrados na sequência de ajuste direto adotado ao abrigo de um critério material.

O valor acumulado a que este limite se refere equivale à soma dos contratos já celebrados no ano em curso com os contratos celebrados nos dois anos anteriores, ou seja, não inclui o valor do contrato que, no caso concreto, a entidade adjudicante quer celebrar. Isto é: contratos celebrados no ano em curso mais os celebrados nos dois anos anteriores.

Existem algumas exceções para a adoção do ajuste direto sem ter em consideração os valores pré-estabelecidos, estas exceções estão previstas no art. 24º;25º;26º e 27º do CCP (ver Anexo V).

Por fim, apenas quando um ajuste direto é efetuado ao abrigo de um critério material é que um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas pode apresentar propostas conforme o art. 117º do CCP.

### **6.4.1.3. Aprovação das peças do procedimento<sup>50</sup>**

No ajuste direto o programa do procedimento é substituído por um convite.

Com isto, o convite e o caderno de encargos são aprovados pelo órgão competente para a decisão de contratar. Esta aprovação é feita no seguimento da decisão de escolha do procedimento.

O convite, formulado por escrito, deve indicar obrigatoriamente os aspetos enunciados no n.º 1 do art. 115.º do CCP (aspetos relacionados com o procedimento pré-contratual).

Quando o convite for endereçado a mais do que uma entidade há que atender também ao n.º 2 do mesmo art. e proceder ao seu envio em simultâneo.

---

<sup>50</sup> Ver art. 40º n.º 2

O convite deve ser enviado (sempre que possível por correio eletrónico) acompanhado do caderno de encargos que é a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar (art. 42.º do CCP).

Entre o envio das peças de procedimento e o início de execução do contrato, o decurso de tempo varia em função de diversos fatores: prazo para apresentação de proposta, número de entidades convidadas, existência de reclamações sobre o relatório preliminar, prestação de caução. Há que ter em atenção a necessidade de se avançar com o procedimento em devido tempo.

Quando forem convidadas mais do que uma entidade, o convite deverá indicar o critério de adjudicação e eventuais fatores/subfactores que o densificam.

#### **6.4.1.4. Escolha do prazo contratual a prever no caderno de encargos**

A vigência de contratos superiores a três anos deve ser fundamentada na decisão de contratar – art. 48.º do CCP (e art. 440º do CCP quanto ao prazo de aquisição de bens móveis).

Quando for celebrado um contrato em que se preveja a possibilidade de renovação por igual período (com a duração máxima total de três anos) há que considerar a totalidade do eventual valor contratual para efeitos de procedimento. Vejamos alguns exemplos: um contrato celebrado na sequência de ajuste direto com o valor de € 20.000,00 poderá ser alvo de duas renovações ficando com o valor final de € 60.000,00. Se se tratar de um contrato de € 37.500,00 já não pode ser alvo de renovação porque atingiria os € 75.000,00 e já teria necessitado de concurso público na fase procedimental.

#### **6.4.1.5. Escolha do critério de adjudicação**

Quando o convite for feito a mais do que uma entidade pode ser adotado um de dois possíveis critérios de adjudicação – art. 74.º do CCP:

1. Proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante: densificada através de fatores e subfatores elementares (art. 75.º do CCP): devem abranger os

aspectos da execução do contrato, submetidos à concorrência pelo caderno de encargos; não podem dizer respeito, direta ou indiretamente, a situações, qualidades, características ou outros elementos de facto relativos aos concorrentes.

2. Mais baixo preço: só pode ser utilizado quando o caderno de encargos defina todos os aspectos da execução do contrato, submetendo à concorrência só o preço (n.º 2 do art. 74.º do CCP).

#### **6.4.1.6. Júri do procedimento**

A sua composição, funcionamento e competência encontram-se previstos nos arts 67.º a 69.º do CCP.

Não é nomeado júri se apenas for enviado convite a uma entidade. Mesmo que tenha sido nomeado júri, se apenas entrar uma proposta, o júri deixa de ser necessário e é substituído pelos serviços administrativos da entidade contratante – art. 125.º do CCP.

O júri pode ter na sua composição, titulares do órgão competente para a decisão de contratar. Porém, no caso dos conselhos administrativos que são compostos por 3 elementos, apenas 1 pode integrar o júri, porquanto, os restantes elementos são necessários para assegurar o quórum deliberativo para a decisão de adjudicação. Esse mesmo elemento não poderá depois participar da decisão de adjudicação de forma a garantir a separação de competências. Ao júri não pode ser delegada a competência de adjudicar. Por maioria de razão, não pode o júri, sob outra designação participar da decisão de adjudicar.

Com isto, o júri tem como competências: proceder à apreciação das propostas, elaborar os relatórios de análise das propostas; conduzir a fase de negociação, quando esta existir e exercer as competências que lhe forem delegadas pelo órgão competente para a decisão de contratar.

#### **6.4.1.7. Esclarecimentos e retificação das peças do procedimento**

Para uma boa compreensão das peças do procedimento podem ser solicitados esclarecimentos<sup>51</sup> por parte das entidades convidadas relativos a estas. Estes esclarecimentos são feitos por escrito no primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das propostas e devem ser prestados, também por escrito, até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das propostas.

O órgão competente para a decisão de contratar pode proceder à retificação de erros ou omissões das peças do procedimento nos termos e no prazo previstos para a prestação de esclarecimentos.

Os esclarecimentos e as retificações das peças do procedimento devem ser disponibilizados na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante e juntos às peças do procedimento que se encontrem patentes para consulta, devendo todas as entidades convidadas ser imediatamente notificadas daquela disponibilização.

#### **6.4.1.8. Erros e omissões do caderno de encargos**

As entidades convidadas devem apresentar ao órgão competente para a decisão de contratar uma lista na qual identifiquem, expressa e inequivocamente, os erros e as omissões detetados no caderno de encargos<sup>52</sup>, até ao termo do 5/6 do prazo fixado para a apresentação das propostas.

Assim a apresentação dessa lista suspende o prazo fixado para a apresentação das propostas (ainda que só tenha sido convidada uma entidade).

Estas listas devem ser disponibilizadas na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, devendo todas as entidades convidadas ser imediatamente notificadas daquela disponibilização.

---

<sup>51</sup> Ver art. 50º do CCP

<sup>52</sup> Ver art. 61º do CCP

A decisão do órgão competente para contratar sobre a aceitação ou rejeição dos erros e as omissões identificados pelos concorrentes também deve ser publicitada na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante e por sua vez deve fazer parte das peças do procedimento que se encontrem patentes para consulta, devendo todas as entidades convidadas ser imediatamente notificadas dessa publicitação.

#### **6.4.1.9. Prazo para apresentação de propostas**

Não há um prazo mínimo legalmente fixado para o efeito, mas há que adequar ao caso concreto e garantir a efetiva concorrência. O prazo deve ser pensado em função da complexidade das propostas e do meio pelo qual as mesmas devem ser enviadas. Se for através de correio eletrónico (apenas no caso de convite a uma única entidade) o prazo pode ser mais curto do que no caso de apresentação em suporte de papel.

#### **6.4.1.10. Apresentação das propostas**

De modo a garantir o princípio da igualdade e a transparência do procedimento, sempre que esteja em causa a apresentação de proposta por mais do que uma entidade, os documentos devem ser solicitados em suporte de papel em invólucro fechado de modo a serem abertos em simultâneo depois de terminado o prazo de apresentação das mesmas.

Os documentos que constituem a proposta estão previstos no art. 57.º do CCP.

Se existirem propostas variantes estas devem ser identificadas como “proposta variante n.º”.

Ao serem rececionadas as propostas, fica mencionado a data e hora de receção e automaticamente os convidados recebem um recibo eletrónico de como esta foi entregue.

#### **6.4.1.11. Negociações<sup>53</sup> (fase eventual)**

Existe lugar a negociações quando tiver sido apresentada mais do que uma proposta e do convite constar a indicação da opção da entidade adjudicante por uma fase de negociação.

---

<sup>53</sup> Ver art.s do 118º ao 120º do CCP

Os concorrentes devem fazer-se representar nas sessões de negociação pelos seus representantes, podendo também ser acompanhados por técnicos por eles indicados. Os concorrentes devem ter idênticas oportunidades de propor, de aceitar e de contrapor modificações das respetivas propostas durante as sessões de negociação.

De cada sessão de negociações é lavrada ata, a qual deve ser assinada pelos membros presentes do júri e pelos representantes presentes dos concorrentes.

Quando o júri der por terminada a negociação notifica imediatamente os concorrentes para, em prazo para o efeito fixado, apresentarem as versões finais integrais das propostas (art. 121.º).

Assim que entregues as versões finais das propostas, não podem as mesmas ser objeto de quaisquer alterações.

A fase de negociação é conduzida pelo júri, o qual notifica os concorrentes, com uma antecedência mínima de três dias, da data, hora e local da sessão de negociações.

#### 6.4.1.12. Análise das propostas

A análise das propostas consiste num juízo de verificação de conformidade do conteúdo destas com o caderno de encargos, com a lei e com os regulamentos aplicáveis. Verifica-se a existência dos documentos e as assinaturas, os atributos e os termos e condições para efeitos de eventual exclusão que pode ser determinada por:

- **Motivos materiais**- (art. 70.º, n.º 2 do CCP) – violação do caderno de encargos e situações similares;
- **Motivos formais** - incumprimento de formalidades da tramitação processual (o exemplo mais comum é a falta de assinatura no documento).

#### 6.4.1.13. Avaliação das propostas

A avaliação das propostas consiste em verificar a *performance* para efeitos de adjudicação: as propostas que não forem excluídas são avaliadas através da aplicação do critério de adjudicação, este só existe quando existe um ajuste direto a várias entidades (quando o

convite for dirigido a uma entidade apenas, não há critério de adjudicação). Se apenas existir uma única proposta em condições de ser aceite automaticamente recai sobre ela a adjudicação.

#### **6.4.1.14. Relatório preliminar**

Com a fase da avaliação das propostas concluída e na qual foram varias propostas aceites, o júri elabora um relatório preliminar, no qual deve propor a ordenação das propostas.

O júri deve também propor a exclusão de algumas propostas, se for o caso, com as devidas fundamentações previstas nos n.ºs 2 e 3 do art. 146.º do CCP.

Do relatório preliminar deve ainda constar referência aos esclarecimentos prestados pelos concorrentes (n.º 3 do art. 122.º do CCP) e deve ser enviado a todos os convidados.

#### **6.4.1.15. Audiência prévia**

Esta fase está estabelecida no relatório preliminar, pois é neste que o júri fixa o prazo, não inferior a 5 dias<sup>54</sup>, para que os candidatos se pronunciem, por escrito, ao abrigo da audiência prévia.

Durante a audiência prévia, os concorrentes têm acesso às atas das sessões de negociação e às informações e comunicações escritas de qualquer natureza que estes tenham prestado, bem como às versões finais das propostas apresentadas.

#### **6.4.1.16. Relatório final**

O júri elabora um relatório final<sup>55</sup> devidamente fundamentado, no qual tem em consideração as observações dos concorrentes que foram feitas durante a fase da audiência prévia. O júri pode manter ou alterar as conclusões já retiradas no relatório preliminar.

Se existir uma exclusão ou alteração da ordem das propostas que foram publicadas no relatório preliminar, o júri terá de proceder a nova audiência prévia, esta apenas para os concorrentes interessados.

---

<sup>54</sup> Ver art. 123º do CCP

<sup>55</sup> Ver art. 124º do CCP

O relatório final, juntamente com os demais documentos que compõem o processo de ajuste direto, é enviado ao órgão competente para a decisão de contratar.

#### **6.4.1.17. Adjudicação: notificação e anúncio<sup>56</sup>**

Cabe ao órgão competente para a decisão de contratar decidir sobre a aprovação de todas as propostas contidas no relatório final, nomeadamente para efeitos de adjudicação (n.º 4 do art. 124.º do CCP).

Em conjunto com a decisão de adjudicação, o órgão competente para a decisão de contratar deve fixar um prazo razoável para o adjudicatário apresentar os documentos de habilitação devidos (n.º 4 do art. 126.º do CCP).

Quando a decisão de adjudicação estiver devidamente autorizada pelo órgão competente para a decisão de contratar, a entidade adjudicante deve notificar todos os concorrentes em simultâneo da decisão de adjudicação, notificando ainda o adjudicatário para apresentar os documentos de habilitação e prestar caução, se esta for devida, indicando expressamente o seu valor (art. 77.º do CCP).

No caso de ter sido apresentada uma única proposta (ainda que tenha sido convidada mais do que uma entidade), compete aos serviços da entidade adjudicante (sendo dispensado o júri) pedir esclarecimentos sobre a mesma e submeter o projeto de decisão de adjudicação ao órgão competente para a decisão de contratar. Não havendo, neste caso, lugar às fases de negociação e de audiência prévia, nem à elaboração dos relatórios preliminar e final, o concorrente pode, contudo, ser convidado a melhorar a sua proposta (art. 125.º do CCP) e para a apresentação dos documentos de habilitação.

#### **6.4.1.18. Apresentação de documentos de habilitação**

Quando se trata de um ajuste direto escolhido para a formação de um contrato de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços, o adjudicatário só tem de apresentar os seguintes documentos de habilitação:

---

<sup>56</sup> Ver art.s 73.º e 76.º a 78.º do CCP

- Certidão do registo criminal (enquanto documento comprovativo da não condenação por crimes de participação em atividades de uma organização criminosa, corrupção, fraude ou branqueamento de capitais);
- Algum dos documentos de habilitação previstos no art. 81.º do CCP, se o órgão competente para a decisão de contratar assim o exigir (art. 126.º do CCP).

O adjudicatário deve apresentar reprodução dos documentos de habilitação através de correio eletrónico ou de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados (n.º 1 do art. 83.º do CCP).

Porém, quando os documentos de habilitação (com exceção da declaração emitida conforme modelo constante do Anexo II ao CCP) se encontrem disponíveis na Internet, o adjudicatário pode, em alternativa, indicar à entidade adjudicante o endereço do sítio onde aqueles podem ser consultados, bem como a informação necessária a essa consulta.

#### **6.4.1.19. Prestação da caução e celebração do contrato**

Sempre que o preço contratual seja igual ou superior a 200.000€, é obrigatória a prestação de caução.

Abaixo de 200.000€ a entidade adjudicante pode prescindir da prestação de caução ou, em alternativa, reter 10% do valor dos pagamentos a efetuar (desde que esta faculdade seja prevista no caderno de encargos).

Pode não ser exigida a prestação de caução quando o adjudicatário apresente seguro da execução do contrato, nos termos previstos no n.º 4 do art. 88.º do CCP.

O modo de prestação da caução encontra-se regulado no art. 90.º do CCP. Caso o adjudicatário não preste a caução por facto que lhe seja imputável, a adjudicação caduca e o órgão competente para a decisão de contratar deve adjudicar a proposta ordenada em lugar subsequente (art. 91.º do CCP).

#### **6.4.1.20. Redução do contrato a escrito**

Salvo disposição expressa no convite, a redução do contrato a escrito não é exigível quando o preço contratual não exceder os € 10.000,00.

Nos casos em que o contrato não é reduzido a escrito, nas entidades públicas, deve ser emitida uma requisição pelo valor contratual acrescido de IVA, na qual deve ser indicado o número de compromisso que depois terá de constar das faturas emitidas de acordo com o caderno de encargos.

#### **6.4.1.21. Conteúdo do contrato**

As cláusulas do contrato devem conter os elementos previstos no n.º 1 do art. 96.º do CCP. Embora seja possível, a reprodução do caderno de encargos no clausulado contratual é de evitar por tornar o mesmo demasiado longo e confuso.

#### **6.4.1.22. Aprovação e notificação da minuta do contrato (quando houver redução a escrito)**

Não havendo lugar a prestação de caução, a minuta é aprovada pelo órgão competente para a decisão de contratar em simultâneo com a decisão de adjudicação e notificada para efeitos de aceitação ou reclamação logo com a notificação de adjudicação.

Havendo lugar a prestação de caução, a aprovação da minuta só é feita depois de comprovada a prestação de caução. Esta matéria é regulada nos art.s 98.º a 103.º do CCP.

#### **6.4.1.23. Outorga do contrato**

Havendo lugar a assinatura do contrato, a mesma deverá ocorrer no prazo de 30 dias contados da aceitação da minuta e o adjudicatário deve ser notificado para comparecer com a antecedência mínima de cinco dias (nº 3 do art. 104º do CCP).

#### **6.4.1.24. Publicitação e eficácia do contrato**

A celebração de quaisquer contratos na sequência de ajuste direto deve ser publicitada, pela entidade adjudicante, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos.

A publicitação<sup>57</sup> da referida ficha é condição de eficácia do respetivo contrato.

#### **6.4.1.25. Ajuste direto, regime simplificado**

O ajuste direto simplificado de um modo genérico é a adjudicação sobre a fatura, não existindo assim formalidades, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação.

Com isto, quando uma entidade adjudicante estiver para iniciar um procedimento que tenha por base a celebração de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a €5.000, pode adotar o procedimento de ajuste direto simplificado.

A adjudicação por ajuste direto simplificado pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada/fornecedora/prestadora (n.º1 do art. 128.º).

A esta decisão de adjudicação está subjacente a decisão de contratar e a decisão de escolha do procedimento de ajuste direto (n.º 2 do art. 128.º).

Nos contratos celebrados na sequência do ajuste direto simplificado o prazo de vigência não pode ter duração superior a um ano a contar da decisão de adjudicação nem pode ser prorrogado, sem prejuízo da existência de obrigações acessórias (tais como as de sigilo ou de garantia dos bens móveis ou serviços adquiridos).

O preço contratual não é passível de revisão.

Os contratos celebrados ao abrigo do regime simplificado contam para efeitos do limite trienal previsto no n.º 2 do art. 113.º do CCP.

---

<sup>57</sup> Ver art. 127º do CCP

## 6.4.2. Concurso público

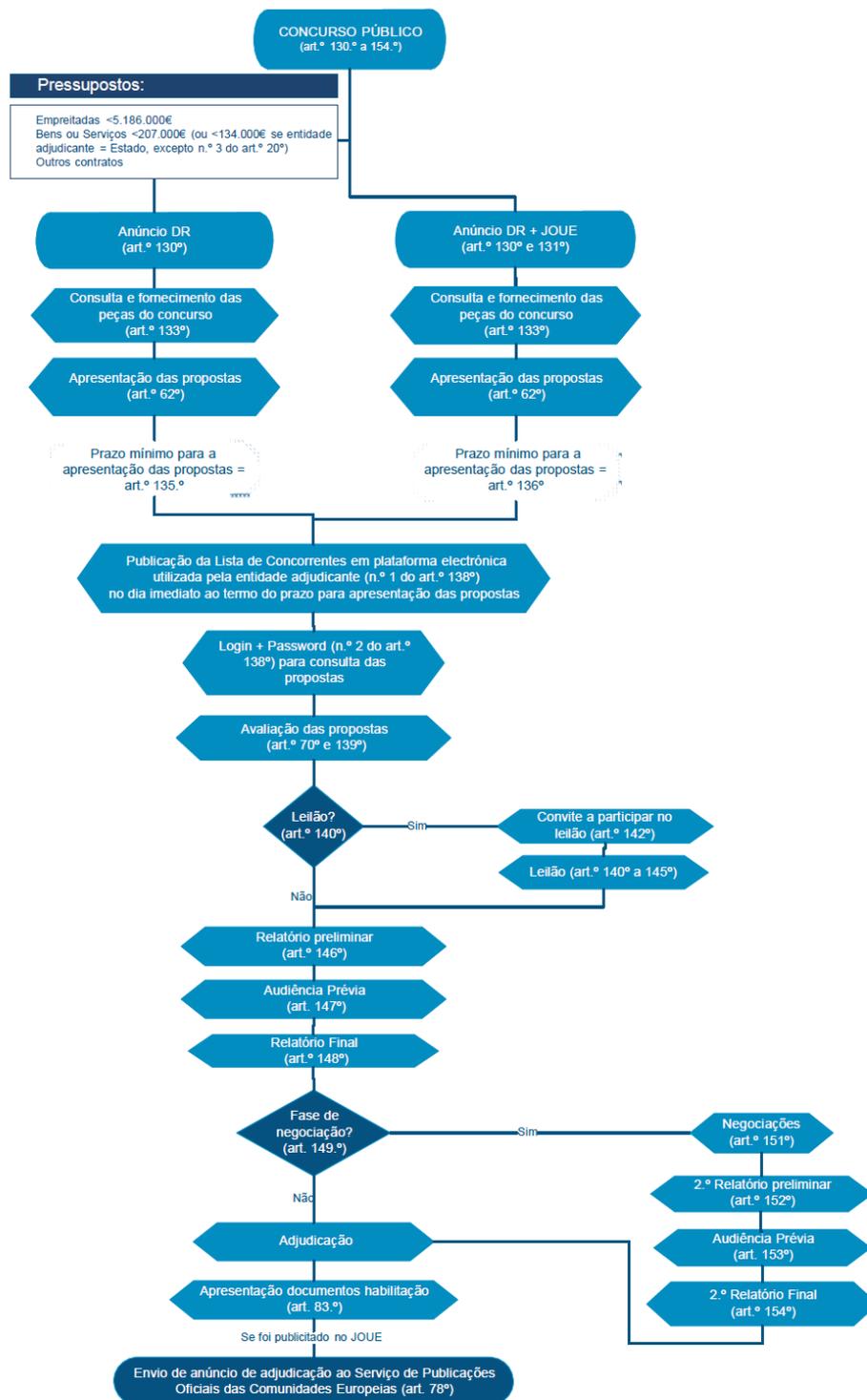


Figura 2-Fluxograma do concurso público  
Fonte: retirado de www.base.gov.pt

No que diz respeito à: decisão de contratar (ver art. 36º do CCP); decisão de escolha do procedimento de concurso público (art.38º do CCP); análise das propostas; erros e omissões do caderno de encargos; relatório preliminar; audiência prévia e relatório final, os passos a seguir são os mesmos que já foram descritos anteriormente para o procedimento de ajuste direto, pelo que me dispensou de os repetir.

#### 6.4.2.1. Escolha do procedimento

A escolha de concurso público com anúncio publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* (JOUE) permite a celebração de contrato de qualquer valor, independentemente do objeto do contrato ou da entidade adjudicante [art. 20.º n.º 1 alínea b) do CCP].

Quando o anúncio apenas for publicado no *Diário da República* o valor contratual terá de ser inferior ao limiar comunitário que vigorar no momento (ver Anexo VI).

A decisão de escolha do procedimento de concurso público deve ainda conter a referência à indicação do recurso a um leilão eletrónico ou da opção por uma fase de negociações, e ao regime especial urgente do concurso, quando for o caso.

#### 6.4.2.2. Anúncios

O concurso público é publicitado no *Diário da República* através de anúncio preenchido “on-line” através de acesso a área reservada com palavra de acesso (art.130.º do CCP).

Se o valor em questão for igual ou superior a € 207.000,00 a publicitação tem de ser feita também no JOUE (no preenchimento do formulário do DR, em determinada altura surge a pergunta se o procedimento é também para publicitar no JOUE) (art. 131.º do CCP).

No que diz respeito aos anúncios no DR, de acordo com o art. 3º nº 1 do Decreto-Lei 18/2008 de 29 de janeiro, estes anúncios são enviados à Imprensa Nacional – Casa da Moeda, S.A., através de meios eletrónicos de acordo com as indicações previstas no portal da Internet [www.dre.pt](http://www.dre.pt).

Os anúncios a publicar no JOUE são enviados ao Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, conforme o formato e as modalidades de transmissão indicados no portal da Internet <http://simap.eu.int>.

Assim, para a publicação no DR de um concurso público tem de ser no prazo de 24 horas, quando for publicado tanto no DR como no JOUE os anúncios devem ser enviados em simultâneo, acresce que a publicação no JOUE não dispensa a publicação do anúncio no DR (art. 130º n.º 7 e 6 do CCP).

### **6.4.2.3. Peças do procedimento**

As peças do procedimento do concurso público são o programa de procedimento e o caderno de encargos conforme dispõe o art. 40.º, n.º 1, al. b) do CCP e são aprovadas pelo órgão competente (com competência própria ou delegada) para a decisão de contratar.

O programa de concurso regula os aspetos relacionados com o procedimento pré-contratual (art. 41.º e 132.º do CCP)

O caderno de encargos é a peça do procedimento que contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar (art. 42.º do CCP).

Há que ter o cuidado de não inserir disposições relativas ao contrato a celebrar no programa de procedimento e vice-versa.

O programa do concurso e o caderno de encargos devem estar disponíveis para consulta dos interessados<sup>58</sup> e devem constar na plataforma utilizada pela entidade adjudicante, desde o dia da publicação no DR até ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas.

### **6.4.2.4. Escolha do prazo contratual a prever no caderno de encargos**

A vigência de contratos superiores a 3 anos deve ser fundamentada na decisão de contratar – art. 48.º do CCP e art. 440.º no caso de aquisição de bens móveis.

Quando for celebrado um contrato em que se preveja a possibilidade de renovação por igual período (com a duração máxima total de 3 anos) há que considerar a totalidade do eventual valor contratual para efeitos de procedimento.

---

<sup>58</sup> Ver art. 133º n.º 1,2 do CCP.

#### **6.4.2.5. Escolha do critério de adjudicação**

Pode ser adotado qualquer um dos dois critérios de adjudicação que já se enunciaram para o procedimento de ajuste direto, a saber, mais baixo preço ou proposta economicamente mais vantajosa (art. 74.º do CCP).

#### **6.4.2.6. Júri do procedimento**

A sua composição, funcionamento e competência encontram-se previstos nos art.s 67.º a 69.º do CCP.

O júri pode ter na sua composição, titulares do órgão competente para a decisão de contratar. Porém, no caso dos conselhos administrativos que são compostos por 3 elementos, apenas 1 pode integrar o júri, porquanto, os restantes elementos são necessários para assegurar o quórum deliberativo para a decisão de adjudicação. Esse mesmo elemento não poderá depois participar da decisão de adjudicação de forma a garantir a separação de competências. Ao júri não pode ser delegada a competência de adjudicar. Por maioria de razão, não pode o júri, sob outra designação participar da decisão de adjudicar.

#### **6.4.2.7. Prazo para apresentação de propostas**

##### **Em concursos sem publicidade internacional**

Não pode ser fixado um prazo inferior a 9 dias<sup>59</sup>, ou no caso de se tratar de um procedimento de formação de um contrato de empreitada de obras públicas é 20 dias.

##### **Em concursos com publicidade internacional**

No que diz respeito à regra geral, o prazo não pode ser inferior a 47 dias. Apesar de a regra geral do prazo para a apresentação das propostas nas diretivas comunitárias ser 52 dias, consta dessas mesmas diretivas a possibilidade de o referido prazo beneficiar de uma redução de 5 dias quando a entidade adjudicante disponibilize acesso direto e integral ao caderno de encargos e ao programa do concurso através de meios eletrónicos.

---

<sup>59</sup> Ver art. 135º do CCP

Ora, como o CCP torna obrigatório o fornecimento das peças concursais através de *download* a partir da plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, o legislador português incorporou automaticamente essa redução de 5 dias no prazo mínimo que, por isso, passou a ser de 47 dias.

#### **6.4.2.8. Documentos da proposta**

Os documentos que constituem a proposta estão previstos no art. 57.º do CCP.

#### **6.4.2.9. Esclarecimentos e retificação das peças do procedimento**

Estão previstos no art. 50.º do CCP.

Os pedidos de esclarecimento devem ser solicitados pelos interessados, por escrito, antes do final do primeiro terço do prazo para apresentação de propostas e respondidos, igualmente por escrito, antes do final do segundo terço do mesmo prazo.

#### **6.4.2.10. Apresentação das propostas<sup>60</sup>**

Os documentos que constituem a proposta devem, e só podem, ser apresentados diretamente na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante (por *upload*).

#### **6.4.2.11. Documentos da proposta**

Os documentos que constituem a proposta estão previstos no art. 57.º do CCP.

#### **6.4.2.12. Esclarecimentos e retificação das peças do procedimento**

Estão previstos no art. 50.º do CCP.

Os pedidos de esclarecimento devem ser solicitados pelos interessados, por escrito, antes do final do primeiro terço do prazo para apresentação de propostas e respondidos, igualmente por escrito, antes do final do segundo terço do mesmo prazo.

---

<sup>60</sup> Ver art. 62º do CCP

#### 6.4.2.13. Apresentação das propostas<sup>61</sup>

Os documentos que constituem a proposta devem, e só podem, ser apresentados diretamente na plataforma eletrônica utilizada pela entidade adjudicante (por *upload*).

#### 6.4.2.14. Avaliação das propostas

Consiste na medição da *performance* para efeitos de adjudicação: as propostas que não tiverem de ser excluídas são avaliadas através da aplicação do critério de adjudicação. Havendo uma única proposta em condições de ser aceite, sobre ela, recai necessariamente a adjudicação.

#### 6.4.2.15. Leilão eletrónico<sup>62</sup> (fase eventual)

Após a análise e avaliação das propostas, quando o órgão competente para a decisão de contratar tiver optado pela utilização de um leilão eletrónico, todos os concorrentes são simultaneamente convidados pela entidade adjudicante, por via eletrónica, a participar no leilão – sendo-lhes comunicada a pontuação global atribuída às respetivas propostas e lugar da ordenação das mesmas em que se encontram (art. 142.º do CCP).

O leilão não pode ter início antes de decorridos, pelo menos, 2 dias úteis a contar da data do envio dos convites (n.º 1 do art. 143.º do CCP). As regras de funcionamento do leilão (as indicações técnicas, o objeto do leilão, o modo de licitação e o encerramento do leilão) são fixadas no programa do concurso e no convite à participação no leilão (art.s 141.º e 142.º do CCP). Essas regras devem, em qualquer caso, garantir a confidencialidade relativamente à identidade dos concorrentes em leilão (art. 144.º do CCP).

#### 6.4.2.16. Negociações<sup>63</sup> (fase eventual)

Há lugar a negociações quando do programa do concurso constar essa indicação, devendo a negociação, nesse caso, incidir sobre os atributos das propostas (art. 150.º do CCP).

---

<sup>61</sup> Ver art. 62º do CCP

<sup>62</sup> Ver art. 140º e segs do CCP

<sup>63</sup> Ver art. 149º e segs. do CCP

A fase de negociação (regulada por remissão pelo art. 151.º do CCP) é conduzida pelo júri, o qual notifica os concorrentes, com uma antecedência mínima de 3 dias:

- Da data, da hora e do local da primeira sessão de negociações, agendando as restantes sessões nos termos que tiver por convenientes;
- Do formato adotado para as negociações, nomeadamente, se decorrem em separado ou em conjunto com os diversos concorrentes (podendo, porém, a qualquer momento, alterar esse formato, desde que os informe previamente).

Os concorrentes devem fazer-se representar nas sessões de negociação pelos seus representantes legais ou pelos representantes comuns dos agrupamentos concorrentes, se existirem, podendo ser acompanhados por técnicos por eles indicados. Os concorrentes devem ter idênticas oportunidades de propor, de aceitar e de contrapor modificações das respetivas propostas durante as sessões de negociação.

De cada sessão de negociações é lavrada ata, a qual deve ser assinada pelos membros presentes do júri e pelos representantes presentes dos concorrentes, devendo fazer-se menção da recusa de algum destes em assiná-la. As atas e quaisquer outras informações ou comunicações, escritas ou orais, prestadas pelos concorrentes à entidade adjudicante devem manter-se sigilosas durante a fase de negociação.

Quando o júri der por terminada a negociação notifica imediatamente os concorrentes para, em prazo por ele para o efeito fixado, apresentarem as versões finais das propostas.

No que diz respeito aos aspetos da execução do contrato, a celebrar que a entidade adjudicante que tenha indicado, no programa do concurso, não estar disposta a negociar as versões finais das propostas, não podem conter atributos diferentes dos constantes das respetivas versões iniciais (sob pena de exclusão). Depois de entregues as versões finais das propostas, não podem as mesmas ser objeto de quaisquer alterações.

Após a análise e a avaliação das propostas o júri elabora fundamentadamente um segundo relatório preliminar (art. 152.º do CCP), no qual deve propor:

- A ordenação das propostas;

- A exclusão de qualquer proposta se verificar, nesta fase, a ocorrência de qualquer dos motivos previstos no n.º 2 do art. 146.º;
- A exclusão das versões finais das propostas que contenham atributos diferentes dos constantes das respetivas versões iniciais, no que diz respeito aos aspetos da execução do contrato a celebrar que a entidade adjudicante tenha indicado, no programa do concurso, não estar disposta a negociar;
- A exclusão das versões finais das propostas cuja pontuação global seja inferior à das respetivas versões iniciais, quando seja adotada uma fase de negociação restringida aos concorrentes cujas propostas sejam ordenadas nos primeiros lugares.

Segue-se a fase de audiência prévia (art. 153.º do CCP), durante a qual cada concorrente tem acesso às atas das sessões de negociação com os demais concorrentes e às informações e comunicações escritas de qualquer natureza que estes tenham prestado à entidade adjudicante, bem como às versões finais das propostas apresentadas.

Ao segundo relatório final (art. 154.º do CCP) é aplicável, com as necessárias adaptações, todas as regras previstas para o primeiro relatório final.

#### **6.4.2.17. Adjudicação**

O órgão competente para a decisão de contratar, aprova o relatório final e adjudica conforme proposto (art. 124.º, n.º 4 do CCP).

O órgão competente para a decisão de contratar notifica a decisão de adjudicação (juntamente com o relatório final), em simultâneo, a todos os concorrentes – notificando ainda o adjudicatário para apresentar os documentos de habilitação e prestar caução, se esta for devida, indicando expressamente o seu valor (art.77.º do CCP).

Quando o concurso público for publicitado no JOUE (qualquer que seja o preço contratual) ou for adotado ao abrigo do disposto nas alíneas a) a c) do n.º 1 do art. 24.º, nas alíneas b) e c) do n.º 1 e no n.º 2 do art. 26.º e nas alíneas a), b) e g) do n.º 1 do art. 27.º (por remissão do critério material de escolha do concurso público previsto no art. 28.º do CCP) e sempre

que o preço contratual seja igual ou superior aos limiares comunitários aplicáveis, a entidade adjudicante deve enviar ao Serviço de Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, no prazo de 30 dias após a adjudicação, um anúncio de adjudicação conforme modelo constante do Anexo III ao Regulamento (CE) n.º 1564/2005, da Comissão, de 7 de Setembro de 2005 (n.ºs 1 e 2 do art. 78.º).

No caso de se tratar de contrato de aquisição de algum dos serviços constantes do Anexo II B da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, deve ser expressamente indicado, no anúncio da adjudicação, se a entidade adjudicante concorda ou não com a sua publicação no JOUE (n.º 6 do art. 78.º).

#### **6.4.2.18. Documentos de habilitação**

O adjudicatário deve apresentar no prazo que lhe for estipulado, os registos criminais de todos os titulares dos órgãos de administração; certidão de situação regularizada relativamente a impostos devidos em Portugal; certidão de situação regularizada relativamente a contribuições para a segurança social em Portugal e documento conforme Anexo II do CCP (art.81.º do CCP).

#### **6.4.2.19. Caução**

A caução só é exigível a partir de € 200.000,00 de valor contratual (art. 88.º, n.º 2 do CCP).

Mas pode ser prevista a prestação de caução para valor contratual inferior Se for prevista deve ser prestada de um dos modos previstos no art. 90.º do CCP.

#### **6.4.2.20. Redução do contrato a escrito**

O contrato deve ser reduzido a escrito através de um clausulado em suporte de papel ou em suporte informático com a aposição de assinaturas eletrónicas validadas (art. 94.º do CCP).

#### **6.4.2.21. Outorga do contrato**

Havendo lugar a assinatura do contrato, a mesma deverá ocorrer no prazo de 30 dias contados da aceitação da minuta e o adjudicatário deve ser notificado para comparecer com a antecedência mínima de cinco dias (n.º 3 do art. 104.º do CCP).

#### **6.4.2.22. Publicitação e eficácia do contrato**

É obrigatória a publicitação, no portal [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt) dedicado aos contratos públicos, dos elementos referentes à formação e à execução dos contratos públicos, desde do início do procedimento até ao termo da execução (art. 465.º do CCP).

#### **6.4.2.23. Concurso público urgente**

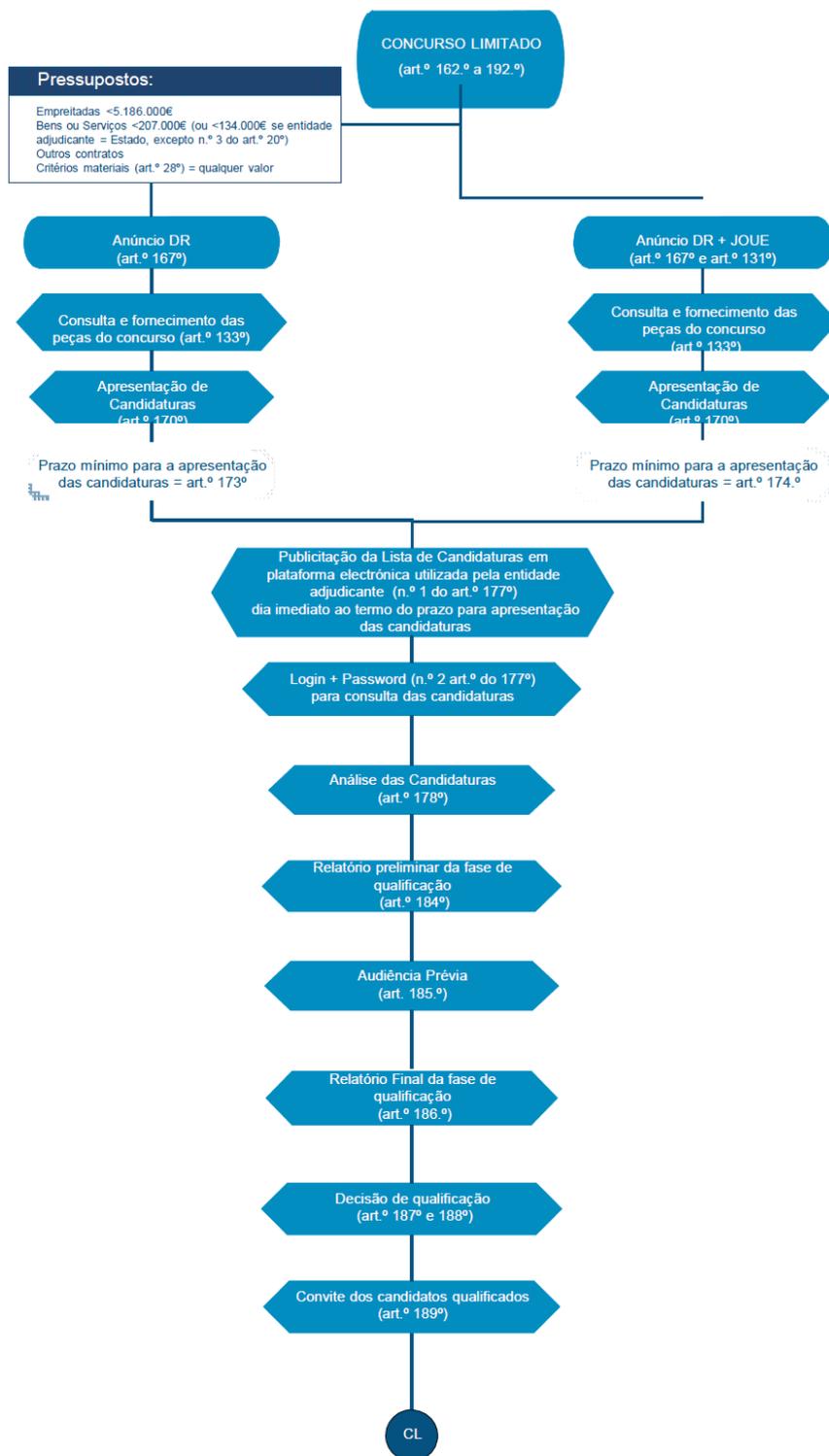
Sempre que estiver em causa a celebração de um contrato de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente com carácter de urgência, pode ser adotado o concurso público urgente, desde que seja escolhido o critério de adjudicação do mais baixo preço. Neste caso, o valor do contrato a celebrar tem de ser inferior ao valor do limiar comunitário aplicável (art. 155.º). Elenca-se de seguida o quadro normativo aplicável.

- Esclarecimentos e retificação das peças do concurso (art. 50.º);
- Erros e omissões do caderno de encargos (art. 61.º);
- Prorrogação do prazo fixado para apresentação das propostas (art. 64.º);
- Júri do concurso (art.s 67.º a 69.º);
- Esclarecimentos sobre as propostas (art. 72.º);
- Caução (art.s 88.º a 91.º);
- Consulta e fornecimento das peças do concurso (art. 133.º);
- Lista dos concorrentes e consulta das propostas apresentadas (art.138.º);
- Relatório preliminar, audiência prévia e relatório final (art.s 146.º a 148.º);
- Fase de negociação das propostas (art.s 149.º a 154.º).

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

- O concurso público urgente é publicitado no DR e através de anúncio próprio, do qual constam o programa do concurso e o caderno de encargos (art. 157.º);
- O prazo mínimo para a apresentação das propostas é de 24 horas, desde que estas decorram integralmente em dias úteis (art. 158.º);
- O prazo da obrigação de manutenção das propostas é de 10 dias, não havendo lugar a qualquer prorrogação (art. 159.º);
- No caso de o mais baixo preço constar de mais do que uma proposta, deve ser adjudicada aquela que tiver sido apresentada mais cedo (n.º 2 do art. 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 procedimento poder fixar um prazo inferior (art. 161.º).

### 6.4.3. Concurso limitado por prévia qualificação



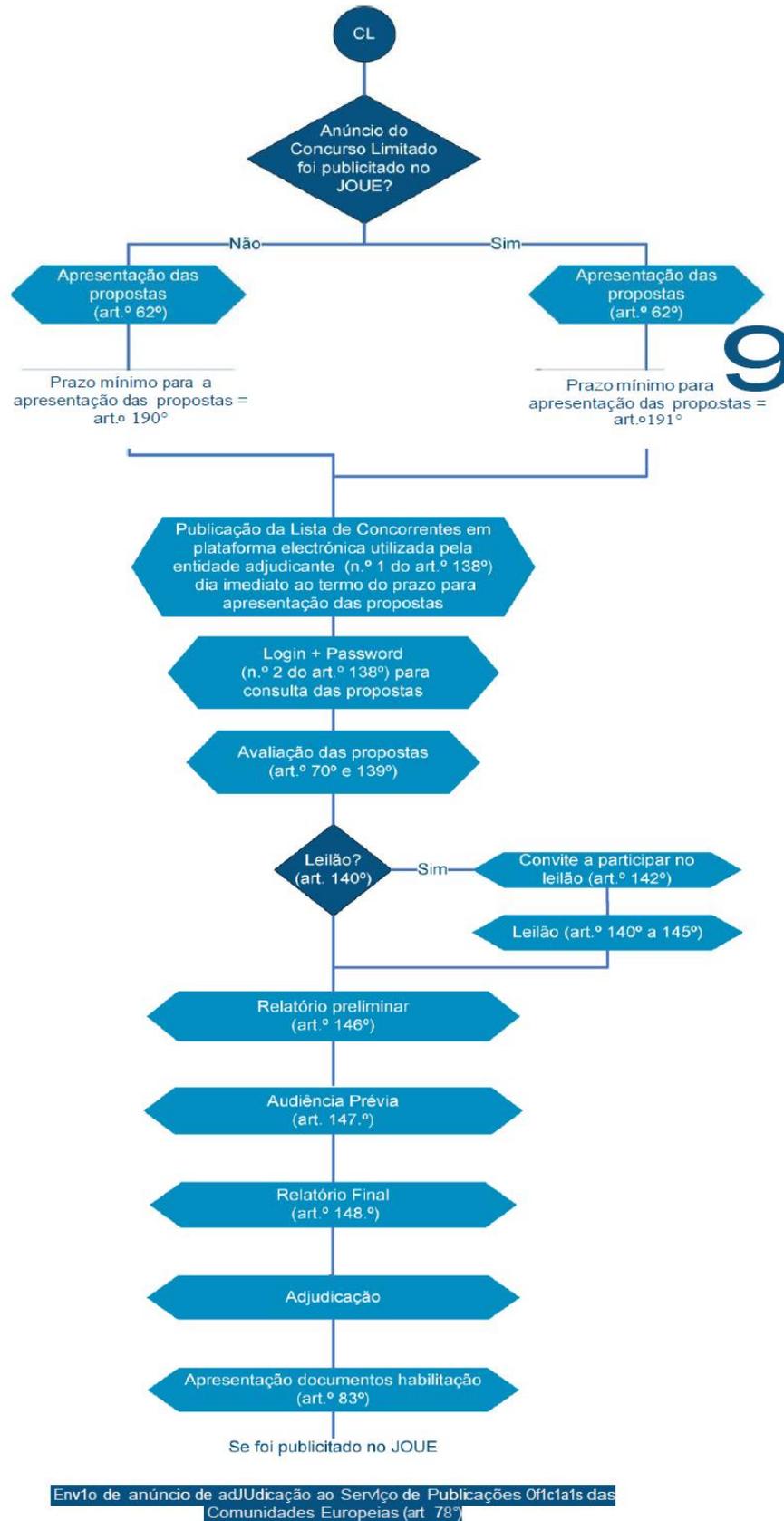


Figura 3-Fluxograma do concurso limitado  
 Fonte: retirado de www.base.gov.pt

De acordo com o art. 162º do CCP, o concurso limitado por prévia qualificação<sup>64</sup> orienta-se pelas disposições que regulam o concurso público com as devidas adaptações, previstas nas secções I, II e III do capítulo III do Título III da Parte II do CCP.

O procedimento por concurso limitado por prévia qualificação visa garantir que quaisquer prestações de serviços/aquisições de bens sejam executadas por entidades competentes e habilitadas durante o desenvolvimento de todas as fases do seu processo.

Atendendo ao disposto no art. 163º do CCP, o concurso limitado por prévia qualificação inclui duas fases, sendo a primeira designada por fase da apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos, e a segunda por fase da apresentação e análise das propostas e adjudicação.

A principal diferença deste procedimento em relação ao concurso público consiste no facto do concurso limitado por prévia qualificação incluir uma fase inicial de qualificação dos candidatos, em que terminada esta fase de qualificação, seguem-se os procedimentos do concurso público.

Assim o concurso limitado por prévia qualificação é o procedimento mais solene e importante. Este procedimento não comporta fase de negociação nem carácter urgente.

Conforme foi referido as fases de decisão de contratar, aprovação das peças concursais, designação do júri, consulta e fornecimento das peças do concurso, erros e omissões do caderno de encargos, apresentação das propostas, lista dos concorrentes, análise e avaliação das propostas e esclarecimentos sobre estas, leilão, relatório preliminar, audiência prévia, relatório final, adjudicação, apresentação dos documentos de habilitação e prestação de caução os trâmites são os mesmos que foram descritos para o concurso público, pelo que me dispense de os repetir.

#### **6.4.3.1. Decisão de escolha do procedimento**

Para além dos trâmites já referidos no concurso público, a decisão da escolha deste procedimento deve conter a menção ao anúncio no JOUE, a identificação do modelo de

---

<sup>64</sup> "Estudos de Contratação Pública - I"; Organização de Pedro Gonçalves; Coimbra Editora, 2008 (Concurso limitado por prévia qualificação - Ana Gouveia Martins)

qualificação que vai ser adotado e a indicação dos requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira e por fim se foi adotado o leilão eletrónico.

#### **6.4.3.2. Aprovação das peças do concurso**

O programa do concurso limitado deve conter os requisitos mínimos de capacidade técnica que os candidatos devem preencher, o valor económico estimado do contrato, a enunciação eventual de outros requisitos mínimos de capacidade financeira e os documentos destinados à qualificação dos candidatos.

No caso de a qualificação assentar no sistema de seleção, deve conter o número de candidatos a qualificar, não inferior a cinco e o modelo de avaliação dos candidatos explicitando claramente os fatores e eventuais subfatores que densificam o critério de qualificação, os valores dos respetivos coeficientes de ponderação e relativamente a cada um dos fatores ou subfatores elementares, a respetiva escala de pontuação bem como a expressão matemática.

Deve conter a fixação completa dos fatores e subfatores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos coeficientes de ponderação e da metodologia de avaliação e classificação das propostas.

O programa deve conter quais os documentos de habilitação exigidos e o prazo para a sua apresentação.

E por fim deve conter se tem ou não leilão eletrónico.

As características das restantes peças do concurso já foram enunciadas no concurso público.

#### **6.4.3.3. Anúncios**

A publicação do anúncio do concurso limitado no DR ou também no JOUE é consoante o valor em causa, de acordo com o que já foi falado para o concurso público.

A publicação pode ser dispensada quando tenha sido publicado no JOUE o anúncio periódico indicativo, com indicação das prestações objeto do concurso a celebrar e do prazo para os interessados manifestarem o interesse em participar no concurso limitado.

Neste caso, entidade adjudicante, no prazo de um mês após o termo do prazo fixado no referido anúncio, procede ao envio do convite à apresentação de candidaturas, acompanhado do programa do concurso.

A publicação no JOUE é dispensada quando, independentemente do valor do contrato, se verificarem os critérios materiais que legitimem o recurso ao ajuste direto e haja lugar ao convite a mais do que uma entidade.

#### **6.4.3.4. Esclarecimentos e retificações das peças do concurso**

No concurso limitado, os esclarecimentos e as retificações<sup>65</sup> têm lugar nas duas fases do procedimento.

Os esclarecimentos necessários à boa compreensão e interpretação das peças do concurso devem ser: solicitados pelos interessados, por escrito, no primeiro terço do prazo fixado para a apresentação das candidaturas e devem ser prestados, também por escrito, pela entidade para o efeito indicada no programa do concurso, até ao termo do segundo terço do prazo fixado para a apresentação das candidaturas.

O órgão competente para a decisão de contratar pode proceder à retificação de erros ou omissões das peças do concurso nos termos e no prazo previstos para a prestação de esclarecimentos.

Os esclarecimentos e as retificações<sup>66</sup> das peças do concurso devem ser disponibilizados na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante e juntos às peças do concurso que se encontrem patentes para consulta.

#### **6.4.3.5. Apresentação das candidaturas**

A candidatura é elaborada em conformidade com o modelo V do CCP.

Quando o candidato for um agrupamento de pessoas singulares ou coletivas, os documentos destinados à qualificação podem ser apresentados por apenas um ou alguns dos seus membros.

---

<sup>65</sup> Ver art. 166º do CCP

<sup>66</sup> Ver art. 50º nº 5 do CCP

Os documentos devem ser apresentados diretamente na plataforma eletrónica <sup>67</sup>.

#### **6.4.3.6. Lista dos candidatos<sup>68</sup>**

O júri, no dia imediato após o termo do prazo fixado para a apresentação das candidaturas, procede à publicação da lista dos candidatos por via eletrónica e mediante a atribuição de um *login* e de uma *password*, aos candidatos incluídos na lista é facultada a consulta de todas as candidaturas apresentadas.

#### **6.4.3.7. Análise e avaliação das candidaturas e esclarecimentos sobre as candidaturas**

Nesta fase visa-se a avaliação da capacidade técnica e da capacidade financeira.

Porém, quando o anúncio do concurso limitado não for publicado no JOUE, é possível estabelecer que a qualificação é efetuada apenas sobre as capacidades técnicas e financeiras previstas no art. 165.º do CCP.

O modelo de qualificação pode ser feito por dois modelos, o modelo simples e o modelo complexo (sistema de seleção)<sup>69</sup>.

#### **6.4.3.8. Relatório preliminar da fase de qualificação<sup>70</sup>**

Depois da análise das candidaturas o júri elabora um relatório preliminar, no qual deve propor a qualificação dos candidatos.

Neste relatório preliminar, o júri deve também propor a exclusão das candidaturas por qualquer dos motivos previstos n.º 2 do art. 184.º do CCP.

Se foi adotado o modelo complexo este relatório deve conter a ordenação dos candidatos que preenchem os requisitos deste modelo (n.º 3 do art. 184.º do CCP).

---

<sup>67</sup> Ver art. 170º do CCP

<sup>68</sup> Ver art. 177º do CCP

<sup>69</sup> Ver art. 181º do CCP

<sup>70</sup> Ver art. 184º do CCP

Por fim neste relatório preliminar deve ainda fazer referência aos esclarecimentos prestados pelos candidatos (n.º 4 do art. 184.º do CCP).

#### **6.4.3.9. Audiência prévia <sup>71</sup>**

Após o júri ter enviado o relatório preliminar a todos os candidatos, é fixado um prazo não inferior a cinco dias, para que se pronunciem por escrito.

#### **6.4.3.10. Relatório final da fase de qualificação <sup>72</sup>**

O júri elabora um relatório final devidamente fundamentado, no qual pondera as observações dos candidatos efetuadas durante a audiência prévia. Neste relatório podem ser mantidas ou alteradas as conclusões retidas no relatório preliminar, podendo ainda propor a exclusão de candidaturas se verificar, nesta fase, a ocorrência de um qualquer motivo.

#### **6.4.3.11. Decisão de qualificação e notificação**

Esta decisão é tomada pelo órgão competente para a decisão de contratar, tendo de notificar a decisão que tomou a todos os candidatos em simultâneo.

#### **6.4.3.12. Convite**

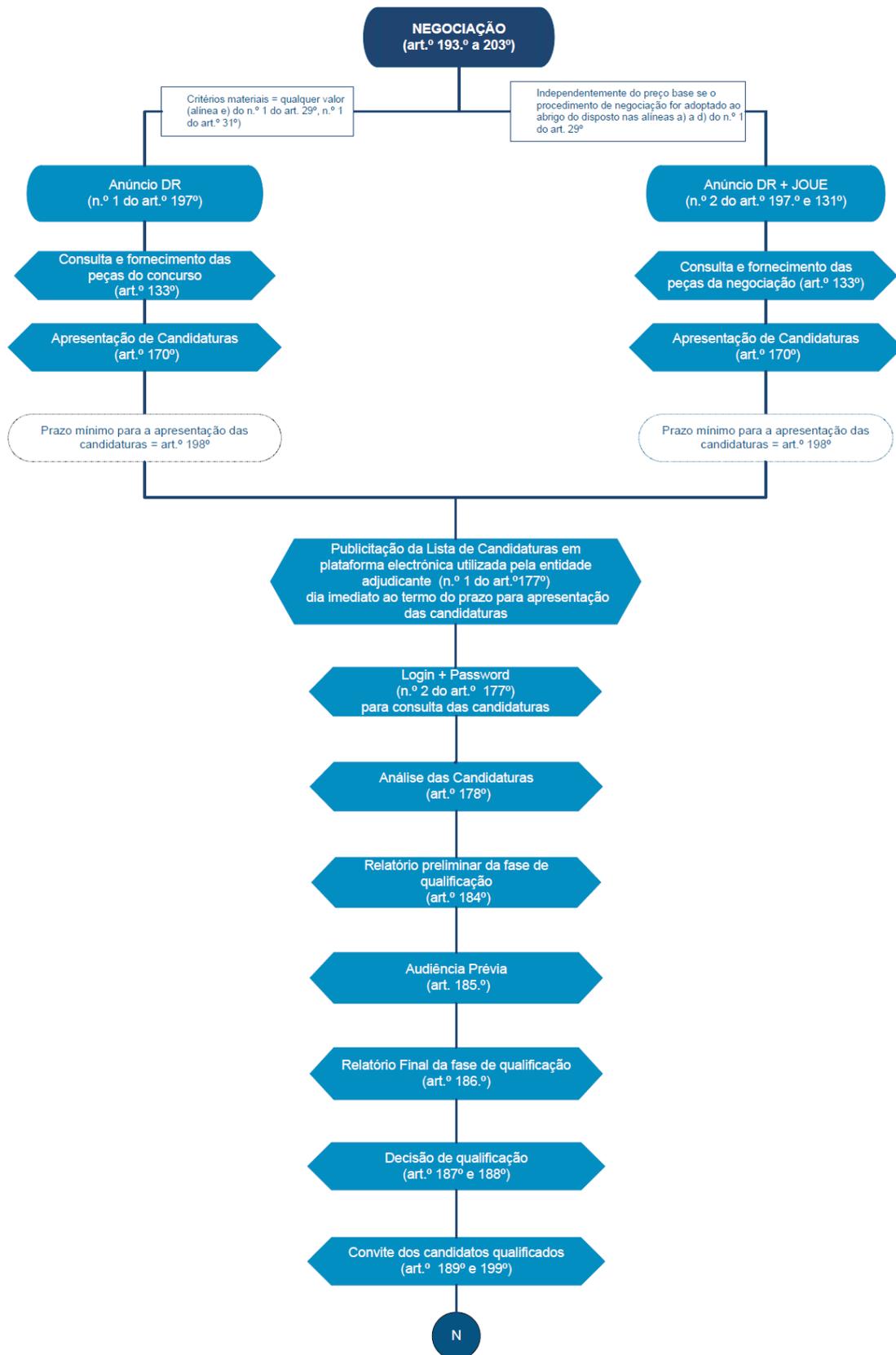
Aquando da notificação da decisão de qualificação é enviado o convite à apresentação de propostas.

---

<sup>71</sup> Ver art. 185º do CCP

<sup>72</sup> Ver art. 186º do CCP

### 6.4.4. Procedimento de Negociação



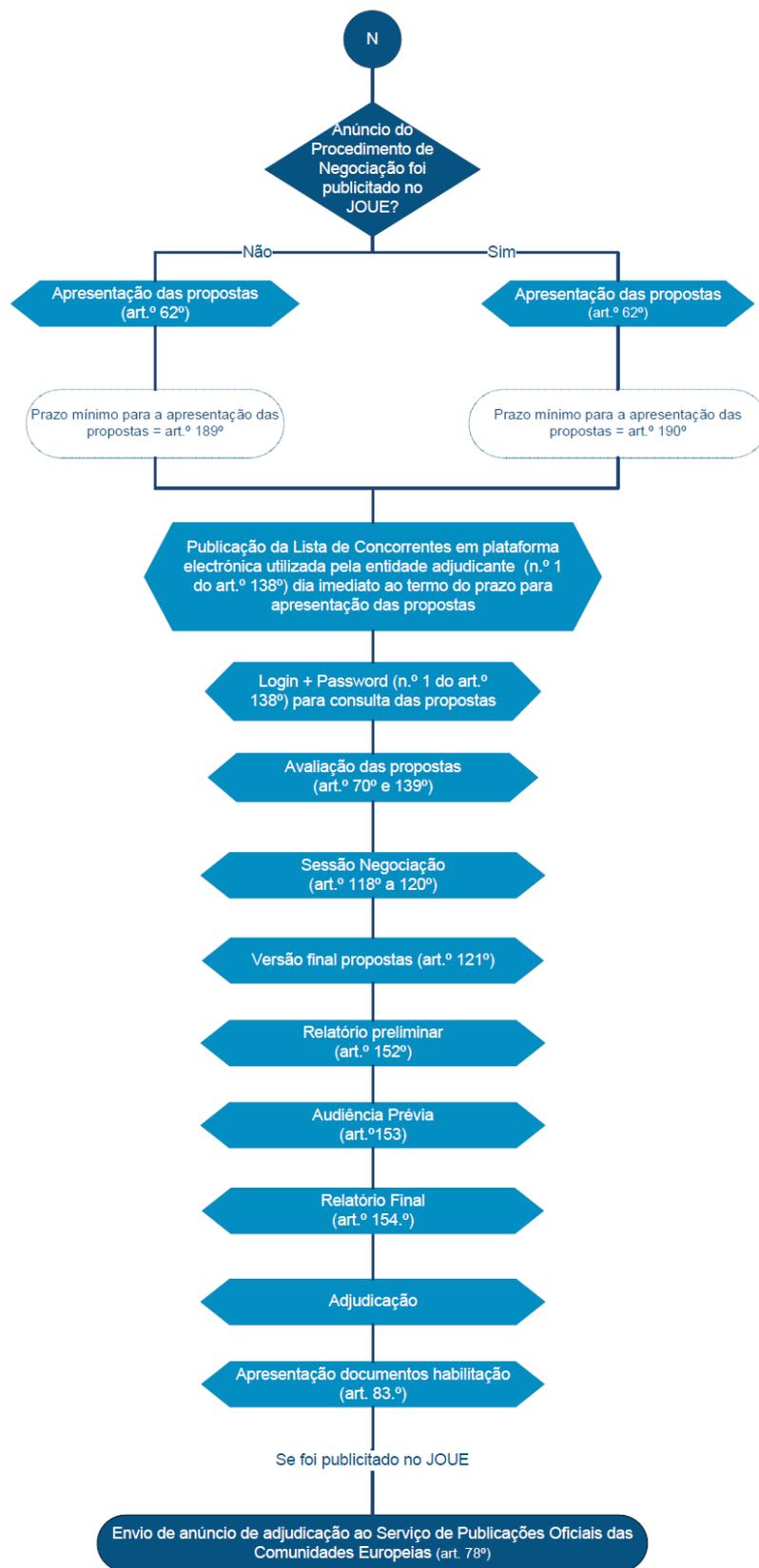


Figura 4-Fluxograma da negociação  
Fonte: retirado de [www.bas.gov.pt](http://www.bas.gov.pt)

Com o disposto no art. 193.º do CCP, o procedimento por negociação orienta-se pelas disposições que regulam o concurso limitado por prévia qualificação com as devidas adaptações previstas nas secções I, II, III e IV, do capítulo IV, do Título III, da Parte II do CCP.

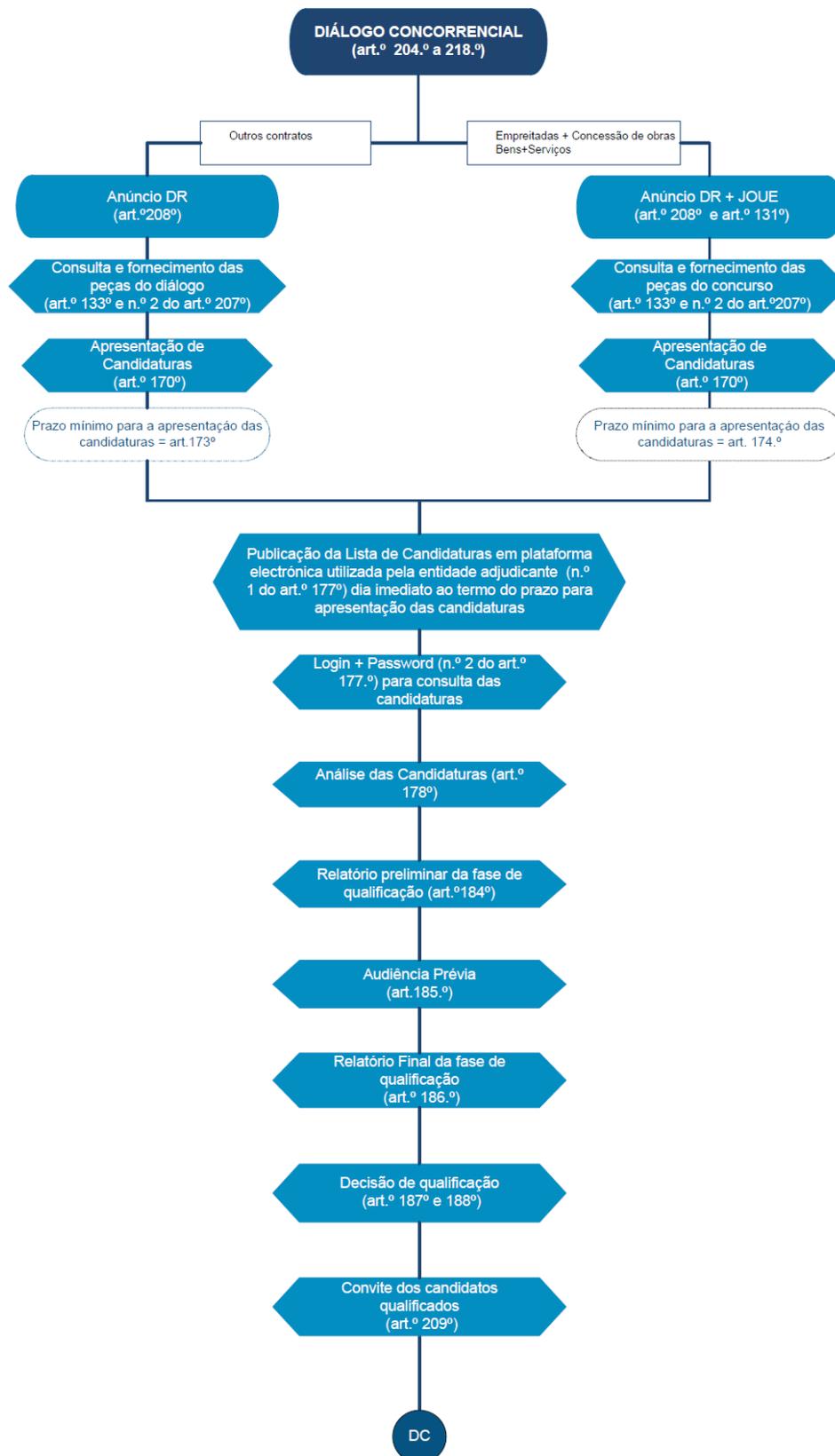
Tendo em consideração o disposto no art. 194.º, o procedimento por negociação contém quatro fases, a fase da apresentação das candidaturas e da qualificação dos candidatos, a fase da apresentação e análise das versões iniciais das propostas, a fase da negociação das propostas, e a fase da análise das versões finais das propostas e adjudicação.

Terminada a fase de qualificação, as versões iniciais das propostas apresentadas pelos candidatos qualificados são submetidas a negociação com a entidade adjudicante.

Concluídas as negociações, são apresentadas pelos candidatos qualificados as versões finais das propostas sendo estas por sua vez avaliadas e selecionadas pelo Júri do procedimento, em conformidade com as regras do concurso.

Em conclusão, após a análise aos artigos que regulam este procedimento, conclui-se que este se rege, em termos gerais, pelas regras do concurso limitado por prévia qualificação e do ajuste direto com fase de negociações.

### 6.4.5. Diálogo Concorrencial



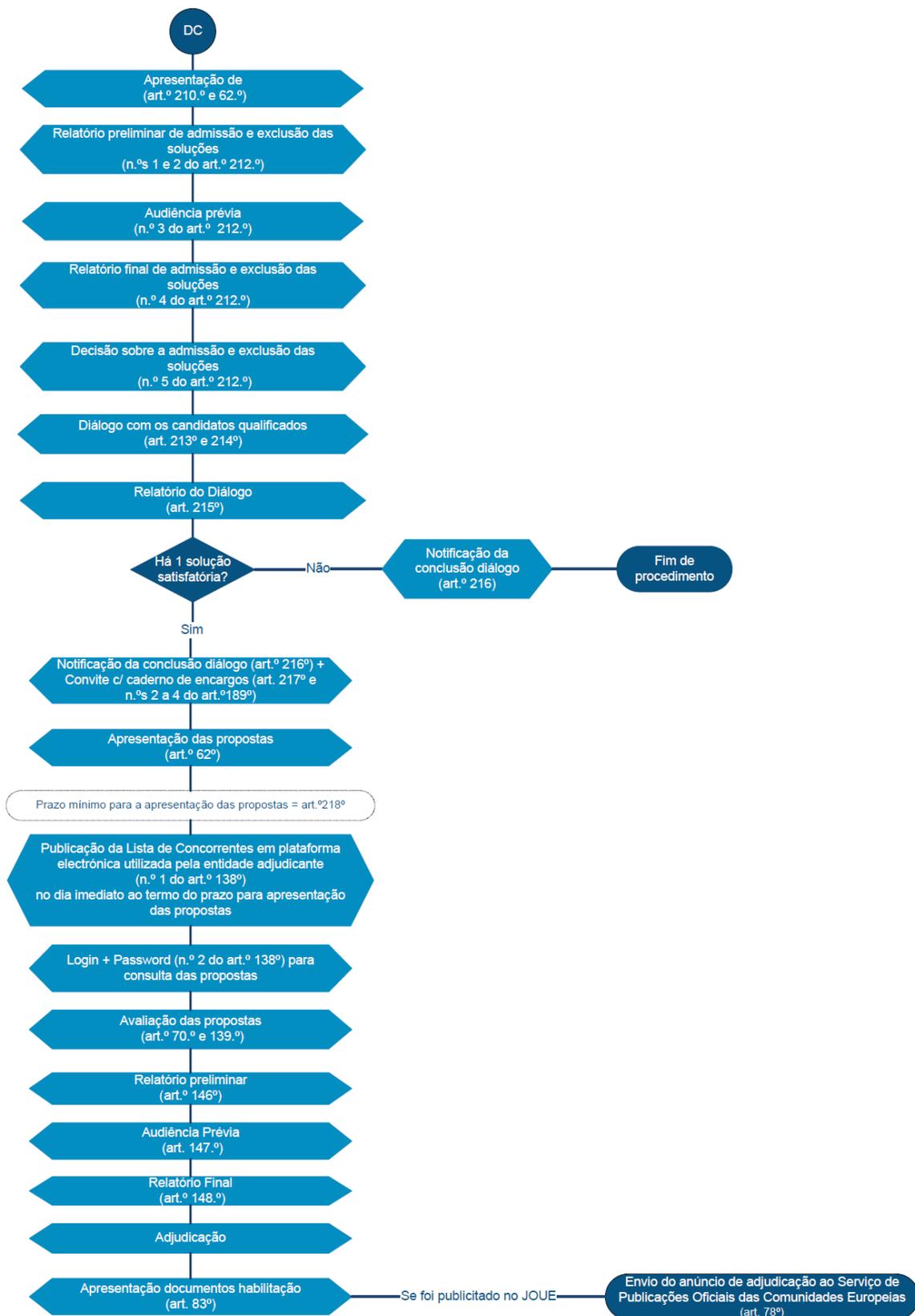


Figura 5-Fluxograma do diálogo concorrencial

Fonte: retirado de [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)

De acordo com o art. 204.º do CCP, o procedimento por diálogo concorrencial regula-se pelas disposições que disciplinam o concurso limitado por prévia qualificação com as devidas adaptações previstas no CCP.

Neste procedimento, a entidade adjudicante não pode adotar um leilão eletrónico nem adotar uma fase de negociações.

Analisando o disposto no art. 205.º do CCP o procedimento por negociação possui três fases, a fase da apresentação das candidaturas e da qualificação dos candidatos, a fase da apresentação das soluções e de diálogo com os candidatos qualificados, e a fase da apresentação e análise das propostas e adjudicação.

De acordo com o DL 18/2008, de 29 de janeiro, o diálogo concorrencial assim como os leilões eletrónicos, os acordos quadro, as centrais de compras e os sistemas de aquisição dinâmicos, constituem as mais recentes inovações introduzidas pelas diretivas comunitárias no assunto da contratação pública.

O procedimento diálogo concorrencial pode ser escolhido quando o contrato a realizar, independentemente do seu objeto, seja muito complexo impedindo a adoção do concurso público ou do concurso público limitado por prévia qualificação.

São considerados complexos os contratos onde é impossível definir previamente a solução técnica mais adequada, os meios técnicos ou definir a disposição técnica ou financeira do contrato a formalizar.

## **6.5. Instrumentos procedimentais especiais**

### **6.5.1. Concurso de conceção**

O concurso de conceção permite a seleção de um ou de mais trabalhos de conceção, ao nível de estudo prévio ou similar, designadamente, nos domínios artístico, do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitetura, da engenharia ou do processamento de dados.

O concurso de conceção tem como finalidade primordial “a seleção de um ou de mais trabalhos de conceção, ao nível de estudo prévio ou similar, designadamente nos domínios

artístico, do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitetura, da engenharia ou do processamento de dados” (art. 219.º, n.º 1 do CCP).

No concurso de conceção a identidade dos concorrentes só pode ser conhecida e revelada depois de elaborado o relatório final do concurso, qualquer que seja a modalidade adotada (art. 228.º, n.º 1 do CCP), onde pode haver prémios de participação [art. 226.º, n.º 1, alínea i) e 233.º, n.º 2 do CCP] e prémios de consagração aos concorrentes selecionados [art. 226.º, n.º 1, alínea m) e 233.º, n.º 2 do CCP].

O concurso de conceção não visa adquirir um projeto ou um plano, pois não tem por finalidade a celebração de um contrato de prestação de serviços com um conteúdo de especial natureza intelectual e técnica. A finalidade deste é a seleção de um ou mais trabalhos de conceção, com ou sem pagamento de prémios, e não a celebração de um contrato de prestação de serviços, após apresentação de propostas, decisão de adjudicação e mediante o pagamento de um preço.

Neste procedimento não são apresentadas propostas por parte dos concorrentes; são apresentados documentos que materializam os trabalhos de conceção; não é tomada pela celebrado qualquer contrato de prestação de serviços, podendo ou não ser pagos aos concorrentes selecionados um prémio de consagração e/ou de participação.

Assim, quando a entidade adjudicante pretenda adquirir por ajuste direto, adotado ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 1 do art. 27.º do CCP, planos, projetos ou quaisquer criações concetuais que consistam na concretização ou no desenvolvimento dos trabalhos de conceção referidos em cima, deve previamente adotar um concurso de conceção.

### **6.5.2. Sistema de aquisição dinâmico**

O sistema de aquisição dinâmico está previsto no art. 237.º a 244.º CCP.

Este sistema apenas pode ser efetuado no âmbito dos contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de serviços de uso corrente (cujas especificações técnicas se encontram totalmente standardizadas no art. 237.º do CCP).

O sistema de aquisição dinâmico não pode ser por período superior a quatro anos, salvo em casos excepcionais devidamente fundamentados.

Os interessados podem apresentar as versões iniciais de proposta desde a publicitação da instituição do sistema até ao prazo fixado para o efeito no anúncio simplificado.

Até ao termo do prazo para a apresentação em versão definitiva, fixado no convite, as versões iniciais de proposta podem ser continuamente alteradas.

O procedimento de formação do contrato a celebrar ao abrigo de um sistema de aquisição dinâmico inicia-se com o envio, em simultâneo, a todos os concorrentes cujas versões iniciais de proposta foram aceites, de um convite a apresentar uma versão definitiva de proposta para o contrato a celebrar.

A entidade não pode instituir um sistema de aquisição dinâmico de modo a impedir, restringir ou falsear a concorrência.

### **6.5.3. Sistemas de qualificação**

Este sistema de qualificação está regulado no CCP do art. 245.º ao art. 250.º. Este sistema aplica-se quando os contratos a celebrar digam respeito aos setores especiais regulados no art. 7.º do CCP. Assim estas entidades podem instituir sistemas de qualificação de interessados em participar em concurso limitado por prévia qualificação ou proceder à fase de negociação. A instituição do sistema de qualificação tem de ser publicada no DR através de anúncio.

O sistema de qualificação pode conter várias fases de qualificação, mas para isso devem ter por base regras e critérios objetivos e não discriminatórios devendo estas ser adequadas ao tipo de prestações em causa.

A decisão de qualificação é tomada pelo órgão competente para o efeito, devendo pronunciar-se no prazo de seis meses.

Os interessados qualificados são selecionados pelo órgão competente, para apresentarem as propostas em sede de concurso limitado por prévia qualificação. Será assim enviado o programa do procedimento contendo as regras.

## 6.6. Acordos Quadro

O Acordo Quadro é um contrato celebrado entre uma ou várias 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 (art. 251.º do CCP).

O Acordo Quadro pré-qualifica os fornecedores para realizarem vendas de bens e serviços e estabelecem as condições e requisitos que aqueles são obrigados a cumprir, em termos de preços, prazos, níveis de serviço e qualidade de serviço, entre outros aspetos.

O CCP prevê duas modalidades de Acordo Quadro:

- Com uma única entidade (alínea a) do n.º 1 do art. 252.º) – nos casos em que no acordo quadro estejam suficientemente especificados todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar ao seu abrigo que sejam submetidos à concorrência pelo caderno de encargos;
- Com várias entidades (alínea b) do n.º 1 do art. 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 que sejam submetidos à concorrência pelo caderno de encargos.

No caso do acordo quadro referente à modalidade mencionada na al. a) do n.º 1 do art.º 252.º do CCP, o caderno de encargos relativo ao seu procedimento de formação, bem como as propostas apresentadas pelos concorrentes, abrangem com suficiente concretização todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar. Para a celebração de contratos ao abrigo desta modalidade de acordos quadro deve adotar-se o ajuste direto, independentemente do valor do contrato a celebrar – o que configura um critério material (n.º 1 do art. 258.º do CCP).

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 2 do art. 258.º do CCP). No entanto, a entidade adjudicante pode solicitar ao adjudicatário que pormenorize aspetos constantes da sua proposta (n.º 3 do art. 258.º do CCP).

No caso do acordo quadro na modalidade referida na al. b) do artº 252º do CCP, o caderno de encargos não abrange, ou não abrange com suficiente concretização, todos os aspetos da execução dos contratos a celebrar.

Para a celebração de contratos ao abrigo desta modalidade de acordos quadro a entidade adjudicante deve dirigir a todos os adjudicatários do acordo quadro num convite à apresentação de propostas (n.º 1 do art. 259.º do CCP).

A avaliação das propostas e a preparação da adjudicação regem-se pelas regras aplicáveis ao concurso público (n.º 3 do art. 259.º do CCP).

De acordo com o art. 256º nº1 do CCP o prazo máximo de vigência dos acordos quadros é de quatro anos, incluindo quaisquer prorrogações expressas ou tácitas.

### **6.7. Centrais de compras**

Tanto as entidades adjudicantes do sector público administrativo tradicional, como os organismos de direito público podem constituir centrais de compras para centralizar a contratação relativa à locação e aquisição de bens móveis e à aquisição de serviços.

As centrais de compras destinam-se às atividades principais previstas no n.º 1 do art. 261.º do CCP.

Para a formação dos contratos públicos de aprovisionamento deve ser adotado o procedimento de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação com publicidade internacional. Aos procedimentos de formação dos contratos públicos de aprovisionamento e dos contratos celebrados ao seu abrigo são aplicáveis as regras que vigoram para os acordos quadro (art. 264.º do CCP).

O prazo de vigência dos contratos públicos de aprovisionamento não pode ser superior a quatro anos.

### **6.8. Garantias administrativas**

As impugnações administrativas das decisões dos contratos públicos regem-se pelo CCP e subsidiariamente pelo Código do Procedimento Administrativo.

Estas impugnações são facultativas. Mas quando aplicáveis são suscetíveis quaisquer decisões administrativas ou outras àquelas equiparadas na formação de um contrato público, sendo as peças do procedimento também suscetíveis de impugnação administrativa.

Os prazos para estas impugnações devem ser apresentadas no prazo de cinco dias a contar respetiva notificação. Esta impugnação deve expor na reclamação todos os fundamentos da impugnação podendo anexar os documentos que ache necessários para fundamentar a sua reclamação.

Uma impugnação não suspende a realização das etapas subsequentes do procedimento. Mas enquanto a impugnação não for decidida não se pode proceder à decisão de qualificação; ao início da fase de negociação e à decisão de adjudicação. As impugnações são decididas no prazo de cinco dias a contar da data da sua apresentação. Se não houver resposta neste tempo, o silêncio corresponde à rejeição da mesma.

### **6.9. Extensão do âmbito de aplicação**

A parte I do CCP, relativa ao âmbito de aplicação, deve ser complementada com a Parte II, Título VIII, que procede a uma extensão do âmbito de aplicação do CCP no que respeita à fase de formação de determinados contratos.

De acordo com o art. 275.º, os contratos de empreitada e contratos de aquisição de serviços celebrados por entidades não referidas no art. 2.º e no art. 7.º do CCP que sejam subsidiados são submetidos às regras de formação da Parte II do CCP, em determinadas condições previstas nesse artigo.

Já o art. 276.º do CCP refere que os contratos a celebrar por concessionários de obras públicas que não sejam entidades adjudicantes ficam submetidos a algumas regras de publicidade, de acordo com o disposto nesse artigo.

Por fim o art. 277.º do CCP diz que os contratos a celebrar por entidades beneficiárias de direitos especiais ou exclusivos não referidas no art. 2º e no art. 7º do CCP no exercício de atividades de serviço público, devem respeitar princípio da não discriminação em razão da nacionalidade.

## 7. Metodologia e resultados do inquérito efetuado

Neste capítulo irei desenvolver a metodologia que adotei com a finalidade de analisar como as entidades públicas e equiparadas respeitam as regras prescritas pelo CCP no cumprimento dos procedimentos de contratação pública.

### 7.1. Descrição do estudo

O estudo foi efetuado através de um questionário (ver Anexo VII) por forma a obtermos os dados para estudo.

Este questionário foi enviado às Câmaras Municipais, às Universidades e Institutos Politécnicos e a entidades equiparadas a entidades públicas, num total de 378 *e-mails*, aos quais apenas obtive resposta de 58 entidades.

Para a elaboração deste questionário, comecei por analisar os pressupostos, condições e limitações dos procedimentos de contratação pública, de forma a conseguir elaborar um questionário que abordasse os pontos fundamentais nas diversas etapas que integram aqueles procedimentos, naturalmente, em cumprimento do quadro regulamentar aplicável. Assim o questionário tem como base o questionário do Concelho de Prevenção da Corrupção (2009), o qual foi ajustado a este trabalho.

A razão para a qual a escolha recaiu sobre as entidades mencionadas acima deve-se ao facto de serem as entidades que de acordo com o CCP estão ao abrigo deste tipo de procedimento aquando da aquisição de bens e serviços. No que diz respeito às entidades equiparadas a entidades públicas, estas quando se submetem a financiamentos públicos ou os seus órgãos sociais são maioritariamente instituições públicas ficam igualmente sujeitas ao CCP, uma vez que os recursos financeiros que utilizam são fundos públicos, os quais terão de se reger pelas regras da contratação pública.

### 7.2. Análise aos dados do questionário

Neste capítulo irei analisar os dados que obtive na resposta aos questionários, para perceber como as entidades questionadas processam os passos necessários quando tomam a decisão de adquirir um bem ou serviço.

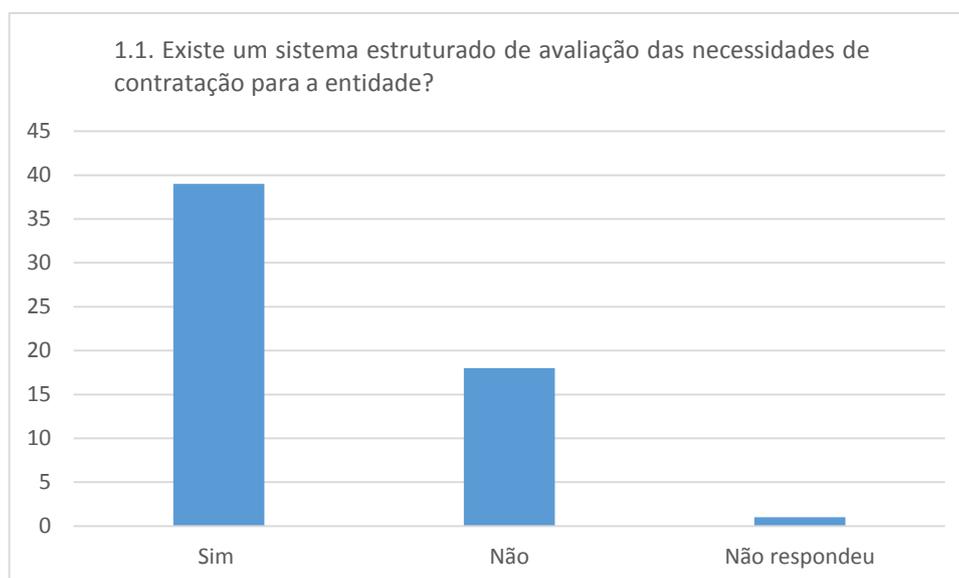
O questionário foi elaborado numa plataforma eletrónica, posteriormente enviado o link por email às entidades para que estas respondessem.

Foi estabelecido um prazo para data limite das respostas e aquando expirada essa data os dados foram analisados/ tratados em excel.

### 7.2.1. Análise da necessidade de procedimentos de contratação pública

Questão colocada: “1.1. Existe um sistema estruturado de avaliação das necessidades de contratação para a entidade?”

Neste primeiro ponto do questionário pretende-se que as entidades respondam se existe um departamento com procedimentos adaptados às necessidades de cada entidade, que avalie a oportunidade de um procedimento de contratação. As respostas que obtive a esta questão resumem-se no gráfico a baixo.



**Gráfico 1 - Questão 1.1. do questionário**

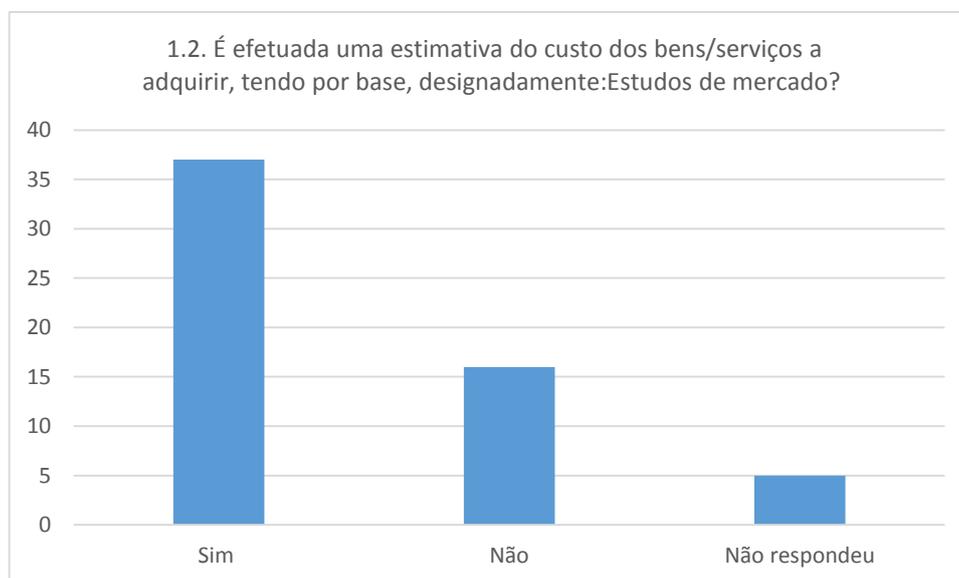
Fonte: elaboração própria

A maioria das entidades questionadas (67% das respostas) respondeu que existe um sistema estruturado para avaliação da necessidade de contratação pública. Esta questão é fundamental pois se existir uma boa avaliação das necessidades de contratação é um indicador positivo de uma boa gestão dos gastos da instituição.

Como as entidades em causa são entidades cujo financiamento, se não for 100%, é maioritariamente fundos públicos, a avaliação deverá ser efetuada no âmbito da elaboração do orçamento para o ano seguinte, no qual constam as necessidades que estas entidades irão ter e para as quais será necessário o recurso à adoção da contratação pública.

Esta avaliação também será uma mais-valia porque consegue-se saber de ante mão as aquisições já efetuadas aos fornecedores nos anos anteriores para saber se não se atingiu os limites para a adoção de um determinado procedimento, o mesmo se aplicando para aquisições futuras. Por exemplo, se uma instituição necessitar de adquirir o mesmo tipo de bem (com o mesmo CPV) em várias alturas do ano e cujo somatório ultrapasse o limite de 75.000 euros (regra geral para a celebração de um ajuste direto) a entidade deve celebrar um concurso público, porque já sabe com antecedência que vai exceder os limiares para a celebração de um ajuste direto.

**Questão colocada:** “1.2-1. É efetuada uma estimativa do custo dos bens/serviços a adquirir, tendo por base, designadamente: Estudos de mercado?”



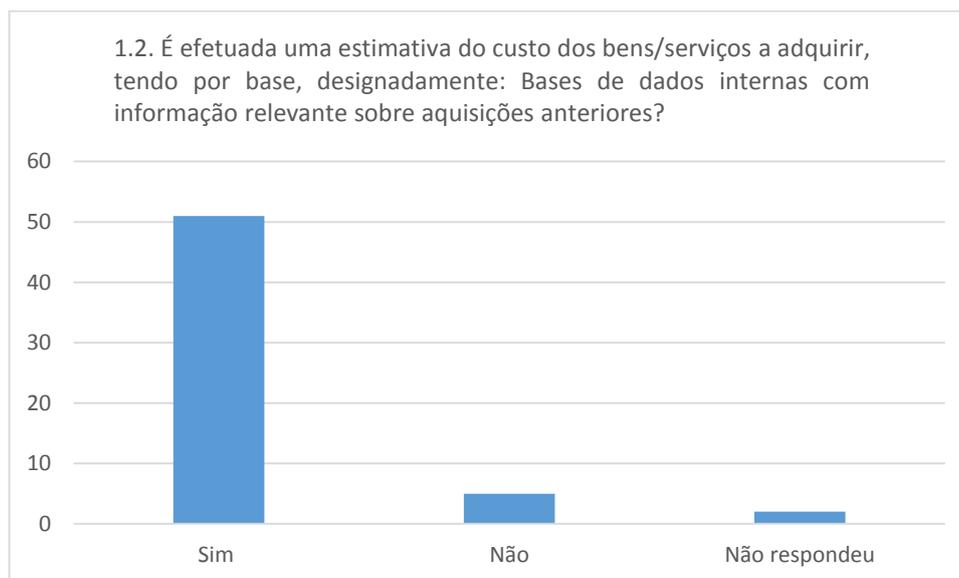
**Gráfico 2 - Questão 1.2-1. do questionário**  
Fonte: elaboração própria

A maioria das entidades que responderam (63%) responde que para estimar os seus custos tem por base o estudo do mercado.

Esta é uma boa alternativa para as entidades pois o estudo do mercado compõe-se, de uma forma genérica em dois pontos: o estudo dos consumidores e o estudo da concorrência. A análise da concorrência é fundamental no processo de contratação pública. Neste caso será uma análise à concorrência a nível dos fornecedores que podem vir a ser convidados para a apresentação de propostas a concorrer a um determinado procedimentos de contratação.

Com esta análise ao estudo de mercado, as entidades devem analisar com bastante atenção todas as informações e os resultados inerentes destas, de forma a tomarem as decisões que mais se adaptam às necessidades da entidade e nunca colocarem em causa os princípios básicos da contratação pública, transparência, igualdade e concorrência.

Questão colocada: “1.2-2. É efetuada uma estimativa do custo dos bens/serviços a adquirir, tendo por base, designadamente: Bases de dados internas com informação relevante sobre aquisições anteriores?”



**Gráfico 3 - Questão 1.2-2. do questionário**  
Fonte: elaboração própria

No que diz respeito à utilização de bases de dados internas com informações relevantes sobre aquisições anteriores, 87,93% das respostas foram sim.

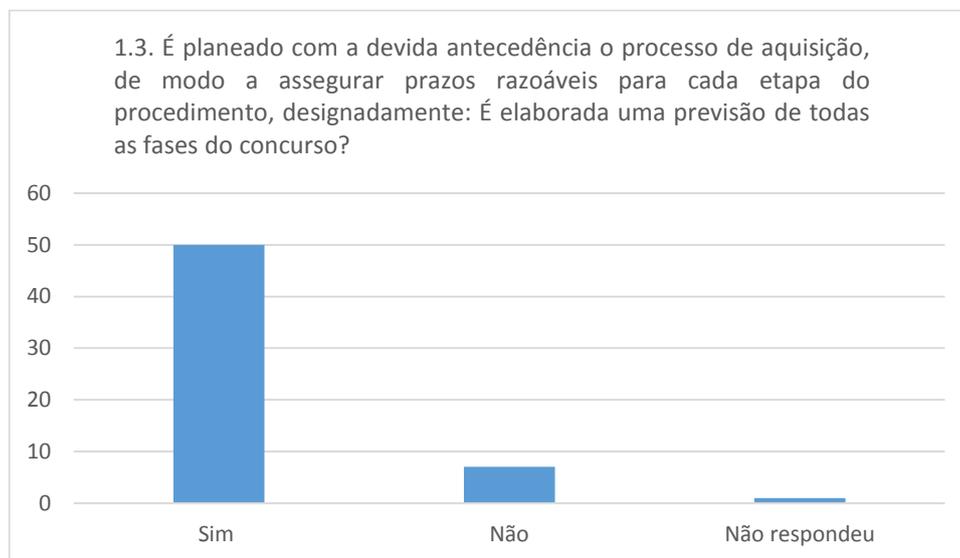
Esta ferramenta pode ser bastante útil uma vez que as entidades conseguem aferir o histórico do fornecedor, no que diz respeito ao valor que já foi adjudicado a este fornecedor e os tipos de procedimentos que já foram efetuados com ele, bem como saber

antecipadamente as condições que este pratica, mas sempre com a ressalva que podem existir alterações nas propostas futuras.

A base de dados interna poderá ser a informação que consta na plataforma eletrónica de contratação pública utilizada pela entidade, uma vez que o uso desta é obrigatório poderá servir como uma ferramenta bastante útil para a entidade evitando assim a duplicação de trabalho, ou seja, se estes dados já se encontram na plataforma não existe a necessidade de estar a executar outra lista com os mesmos dados. Para isso é necessário e obrigatório que as entidades publiquem na plataforma todos os procedimentos que efetuam.

Questão colocada: “1.3-1. É planeado com a devida antecedência o processo de aquisição, de modo a assegurar prazos razoáveis para cada etapa do procedimento, designadamente: É elaborada uma previsão de todas as fases do concurso?”

A terceira questão deste ponto abarca se é planeado com a devida antecedência o processo de aquisição, de modo a assegurar prazos razoáveis para cada etapa do procedimento, designadamente: se é elaborada uma previsão de todas as fases do concurso e se são avaliadas as circunstâncias que poderão vir a ter impacto no contrato, designadamente, em termos de variações de custos e de prazos de execução.



**Gráfico 4 - Questão 1.3-1. do questionário**  
Fonte: elaboração própria

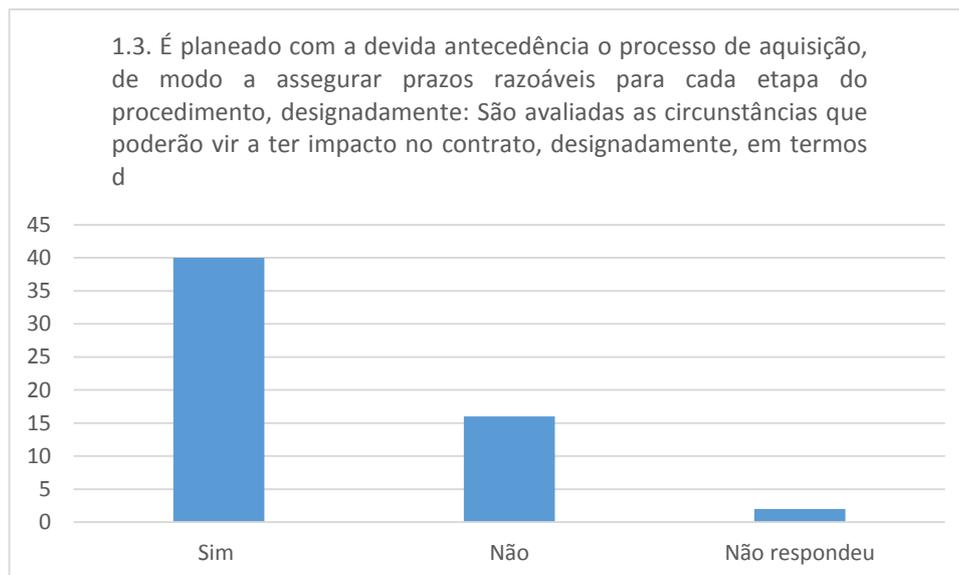
A esta questão 86,21% das entidades responderam que é elaborada uma previsão de todas as fases do concurso.

Esta é uma questão bastante importante, uma vez que os *timings* de um procedimento são fundamentais para que esse seja efetuado com sucesso. Logo, se a entidade já tem a previsão de todas as fases do concurso sabe como e quando agir no tempo certo.

Isto é, quando uma entidade está perante um concurso público internacional e foi feita a previsão dos prazos e de todas as etapas que este concurso abarca será muito mais eficaz e evita surpresas na adoção do mesmo. Em termos práticos, se a entidade efetuar com antecedência o planeamento da necessidade de adquirir bens no valor superior aos limiares comunitários estipulados para o seu tipo de atividade, consegue apurar, por exemplo, que tem de adotar um concurso público internacional. Este tipo de concurso tem de ser comunicado em simultâneo o seu anúncio no DR e no JOUE. Se a entidade não tiver planeado com antecedência todas as fases deste procedimento poderia dar-se o caso de no dia de enviar a publicação para o DR não ter em conformidade todos os dados para enviar o anúncio para o JOUE, logo vai atrasar o procedimento. O mesmo acontece se não for cumprido o prazo de audiência prévia e a fase de negociação, colocando em causa todo o procedimento e ter de se adotar um novo procedimento, o que equivale a uma perda de tempo e recursos por falta de planeamento.

Se a entidade tiver um prazo fixo para a aquisição de bens/serviços e não tiver planeado todas as fases está sujeita a que o processo se atrase pela falta de planeamento do procedimento com antecedência.

Questão colocada: “1.3-2. É planeado com a devida antecedência o processo de aquisição, de modo a assegurar prazos razoáveis para cada etapa do procedimento, designadamente: São avaliadas as circunstâncias que poderão vir a ter impacto no contrato, designadamente, em termos de variações de custos e de prazos de execução?”



**Gráfico 5 - Questão 1.3-2. do questionário**

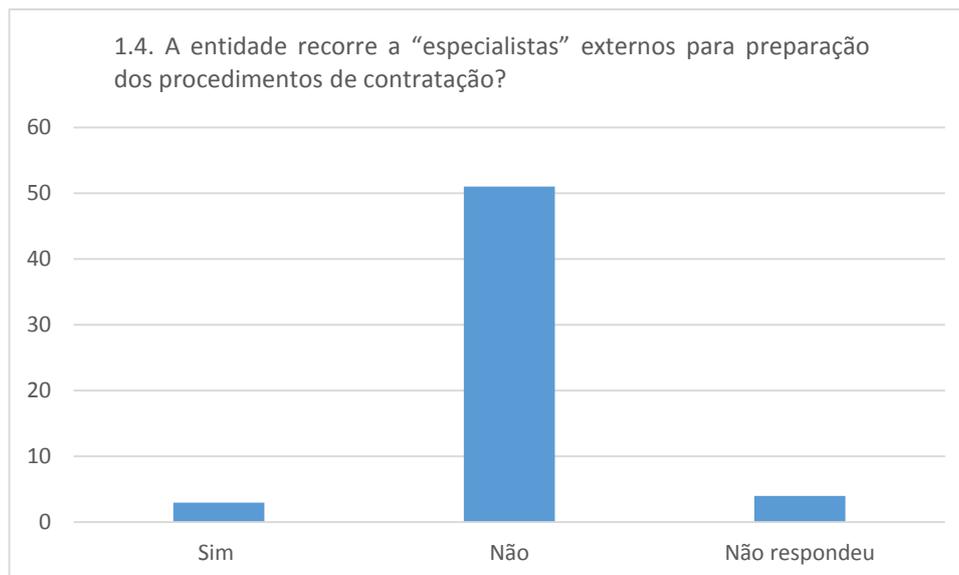
Fonte: elaboração própria

A esta questão 68,7% das respostas foram sim, o que é favorável.

Se não for feita referência no caderno de encargos que poderá existir uma variação de custos e/ou de prazos de execução, o contrato a celebrar será sobre o valor da proposta adjudicada de acordo com o critério de adjudicação em causa e com as condições estipuladas no caderno de encargos. Portanto é fundamental que a entidade salvasse este tipo de questão logo quando elabora o caderno de encargos.

Questão colocada: “1.4. A entidade recorre a “especialistas” externos para preparação dos procedimentos de contratação?”

A quarta questão deste ponto que se coloca é se a entidade recorre a “especialistas” externos para preparação dos procedimentos de contratação.



**Gráfico 6 - Questão 1.4. do questionário**

Fonte: elaboração própria

Recorrer a especialistas externos em contratação pública não é uma opção das entidades que responderam aos questionários, uma vez que 87,93% das respostas foram “não” e 5,17% foram “sim”.

Uma entidade deve recorrer a especialistas externos se os seus colaboradores não tiverem formação suficiente para efetuarem este tipo de tarefas, se o procedimento a adotar for complexo e for preferível uma opinião de terceiros para que o procedimento seja efetuado com eficácia ou se for necessário incluir no caderno de encargos especificidades técnicas para as quais seja necessário um especialista.

Será um acréscimo de custos mas em contrapartida será uma mais-valia para a entidade, pois tem a certeza que o procedimento será efetuado de forma correta.

Questão colocada: “1.5. Existe um sistema de controlo interno estruturado, destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais, nomeadamente:

- Que a pessoa que autorizou a abertura do procedimento dispõe de competência para o efeito?
- Que a modalidade escolhida se encontra em conformidade com os princípios legais;

- Que caso o concurso esteja sujeito a publicação de anúncio, este é publicado nos termos da lei e com as menções indispensáveis constantes dos modelos aplicáveis;
- Que o conteúdo do programa de procedimento ou o convite à apresentação de propostas está em consonância com os princípios legais;
- Que as especificações técnicas fixadas no caderno de encargos se adequam à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar;
- Que os critérios de avaliação das propostas têm um carácter objetivo e baseiam-se em dados quantificáveis e comparáveis;
- Que as propostas foram apresentadas dentro do prazo fixado;
- Que os concorrentes não estão impedidos de participar em concursos públicos;
- Que os concorrentes foram devidamente ouvidos sobre o projeto de decisão/proposta de adjudicação, ou, em caso de dispensa desta formalidade, se estavam preenchidos respetivos requisitos;
- Que os concorrentes preteridos foram notificados nos termos legais sobre a decisão de adjudicação.”

As respostas a estas questões encontram-se no gráfico abaixo.

A média de resposta às dez questões é de 92,24% de respostas “sim”, 6,55% de respostas “não” e 1,21% não responderam.

De uma forma global, retira-se das respostas àquelas dez questões as entidades adotam bons procedimentos de controlo interno para a contratação pública.

A análise global a estas questões é bastante positiva, uma vez que o controlo interno define os procedimentos e as medidas capazes de garantir o cumprimento da aplicação do Código dos Contratos Públicos.

A questão que obteve mais respostas “não” foi relativa à verificação se os concorrentes estão impedidos de participar em concursos públicos. Seria importante que as entidades

verificassem esta questão porque se não o fizerem o concorrente pode estar impedido e apresentar proposta e ser a proposta a adjudicar e colocar o procedimento todo em causa quando se verificar que não se podia ter adjudicado a este concorrente, tendo de anular o procedimento e iniciar um novo.

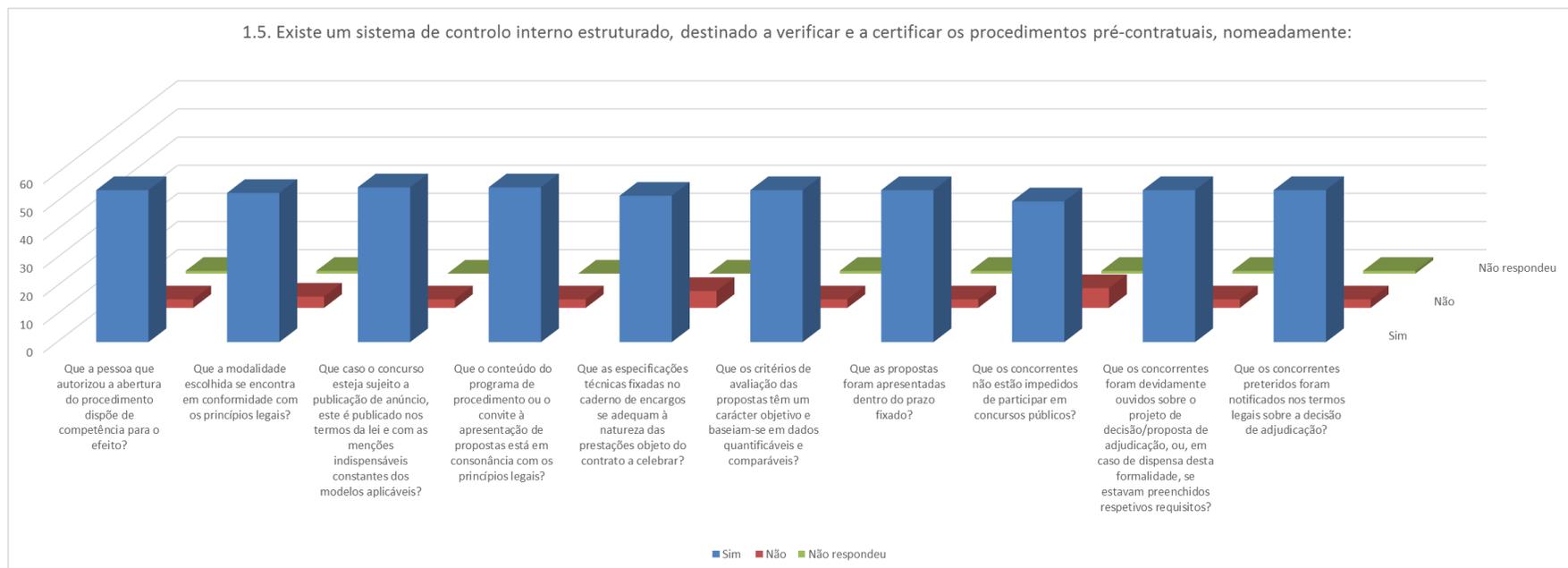


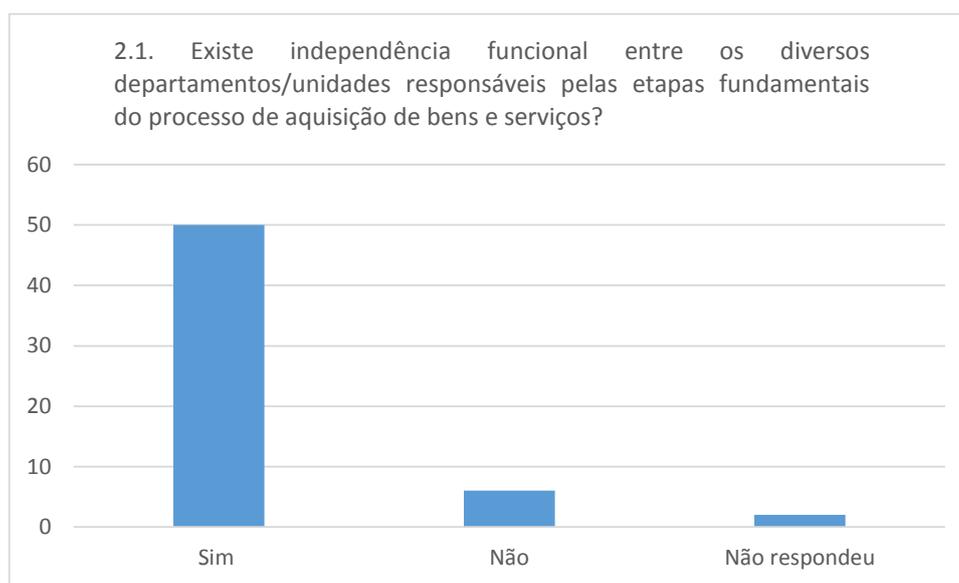
Gráfico 7 - Questão 1.5. do questionário

Fonte: elaboração própria

### 7.2.2. Análise da contratação a nível do Controlo interno

Questão colocada: “2.1. Existe independência funcional entre os diversos departamentos/unidades responsáveis pelas etapas fundamentais do processo de aquisição de bens e serviços?”

Este é o segundo ponto do questionário onde se perguntou sobre se existe independência funcional entre os diversos departamentos/unidades responsáveis pelas etapas fundamentais do processo de aquisição de bens e serviços.



**Gráfico 8 - Questão 2.1. do questionário**

Fonte: elaboração própria

A esta questão a resposta maioritária é o “sim” com 86,21%.

Esta é uma questão com um teor fundamental, pois deve sempre existir independência entre os vários tipos de funções para que as tomadas de decisões sejam imparciais, assegurando completa objetividade no processo.

Questão colocada: “2.2. É garantida tal independência, designadamente nos seguintes aspetos ou etapas:

- Controlo e definição das necessidades;
- Lançamento do concurso e proposta de adjudicação;

- Decisão de adjudicação;
- Certificação da receção dos bens e serviços;
- Realização dos pagamentos.”

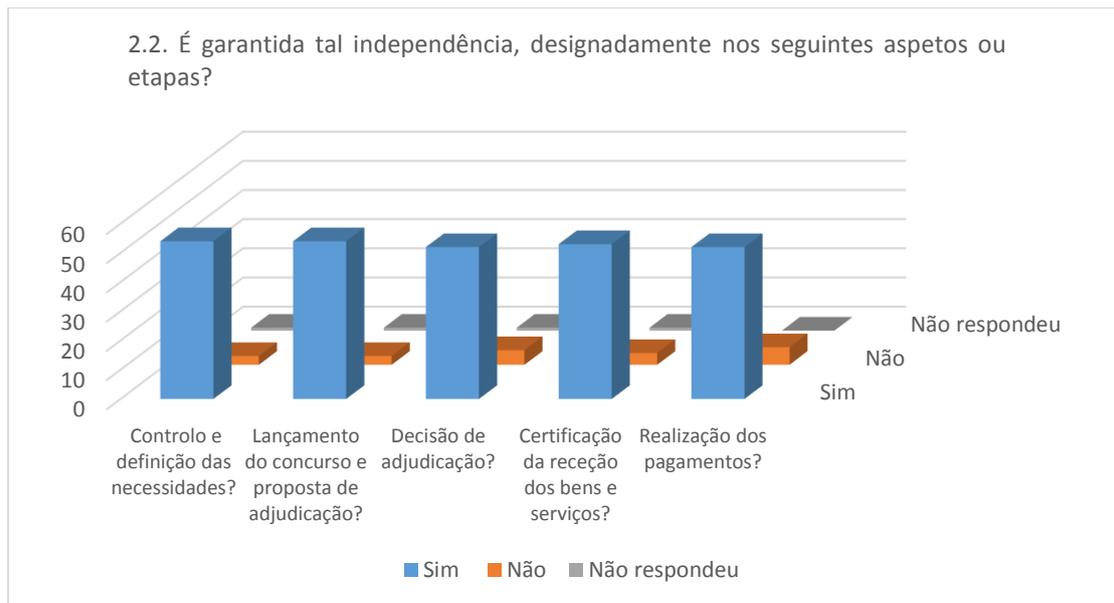
A segunda questão deste ponto foi se é garantida tal independência, designadamente, no controlo e definição das necessidades; no lançamento do concurso e proposta de adjudicação; na decisão de adjudicação; na certificação da receção dos bens e serviços e na realização dos pagamentos.

A resposta a esta questão encontram-se no gráfico abaixo.

A resposta mais frequente foi o “sim” com 91,38%.

As entidades estão a proceder de forma correta, uma vez que é fundamental a independência no lançamento do concurso e proposta de adjudicação e decisão de adjudicação, porque se o órgão competente para a decisão de adjudicação não for independente pode colocar em causa os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência. Por exemplo, uma entidade precisa de adjudicar uma prestação de serviços de informática e um familiar de um órgão competente preste este tipo de serviço. Este elemento do órgão de competente para a adjudicação tem de ser imparcial na sua decisão, não pode adjudicar a prestação de serviço ao seu familiar se esta não cumprir os requisitos que constam nas peças do procedimento.

O mesmo pode acontecer se no ato de adquirir determinados bens for sistematicamente adjudicado ao mesmo fornecedor, sem dar oportunidade a outros fornecedores de entrarem no processo. Deverá assegurar-se consulta periódica ao mercado para assegurar uma sã concorrência.

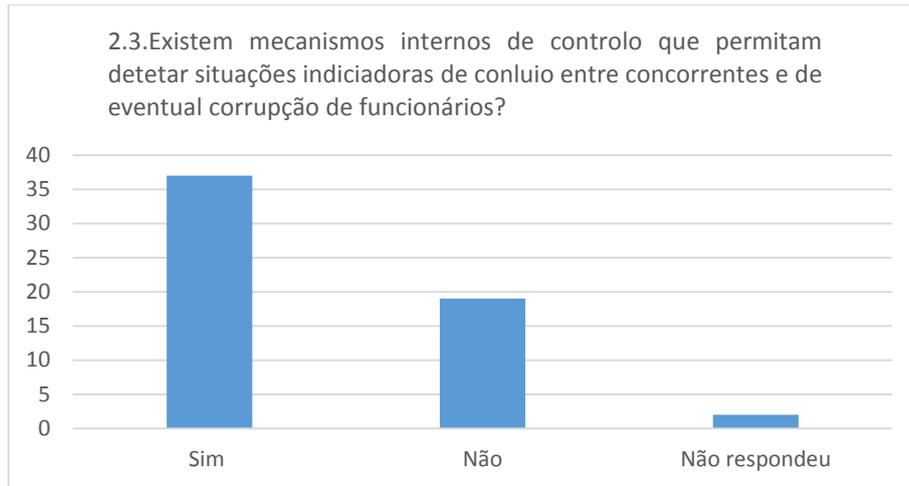


**Gráfico 9 - Questão 2.2. do questionário**  
Fonte: elaboração própria

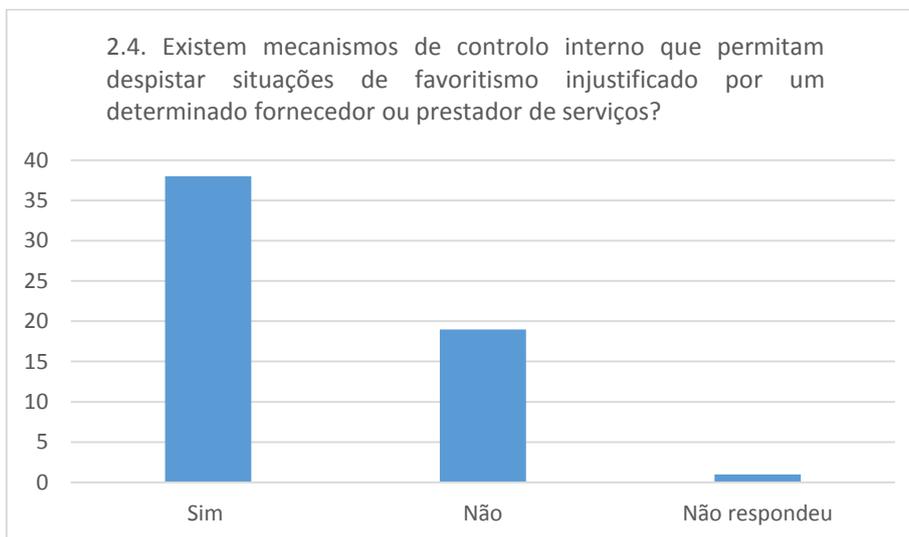
Questões colocadas:

- “2.3.Existem mecanismos internos de controlo que permitam detetar situações indiciadoras de conluio entre concorrentes e de eventual corrupção de funcionários”;
- “2.4. Existem mecanismos de controlo interno que permitam despistar situações de favoritismo injustificado por um determinado fornecedor ou prestador de serviços.”

A terceira e quarta questão deste ponto questionam se existe controlo interno de forma a detetar conluio entre concorrentes e os funcionários e o favoritismo nos fornecedores.



**Gráfico 10 - Questão 2.3. do questionário**  
Fonte: elaboração própria



**Gráfico 11 - Questão 2.4. do questionário**  
Fonte: elaboração própria

Mais uma vez a resposta predominante é o “sim” com 63,79% para a questão 2.3. e 65,52% para a questão 2.4. É importante verificar que a maioria das entidades tem este tipo de preocupação, uma vez que nos tempos atuais, infelizmente, são situações bastante recorrentes de acontecer. No entanto, a adoção de bons procedimentos por parte das entidades, como resulta das respostas recebidas, será mais fácil de mitigar aquele risco.

Questões colocadas:

- “2.5. São extraídas ilações das contratações já efetuadas ou retiradas algumas orientações para futuras contratações”;

- “2.6. É feita alguma análise às contratações já efetuadas, com vista a melhorar os próximos procedimentos de contratação”;
- “2.7. Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, são elaboradas recomendações escritas à área responsável pela contratação a fim de melhorar o processo de contratação.”

A quinta, sexta e sétima questão deste ponto abarcam a temática de se as entidades têm por base as contratações anteriores para retirar lições para as contratações futuras. O gráfico a estas questões encontram-se abaixo.

Para as questões quinta e sexta a resposta mais frequente foi “sim” com 93,10% e 79,31% respetivamente, enquanto relativamente à sétima questão as respostas estão distribuídas entre o “sim” e o “não”.

É bom verificar que as entidades utilizam as contratações efetuadas anteriormente para retirar lições destas e, conseqüentemente, para melhorar as contratações futuras, podendo melhorar os aspetos que não foram atingidos com maior sucesso anteriormente. Este procedimento leva a considerar que as entidades têm uma boa base de dados e bons procedimentos internos para conseguirem analisar as contratações anteriores.

No que diz respeito à sétima questão, que se refere se são elaboradas recomendações escritas à área responsável pela contratação a fim de melhorar o processo de contratação, recomenda-se que as entidades que responderam “não” alterem o procedimento, uma vez que o mesmo constitui uma mais-valia para todo o processo da contratação. Com efeito, se o responsável não for informado pode não pode tomar medidas adequadas para melhor o processo.

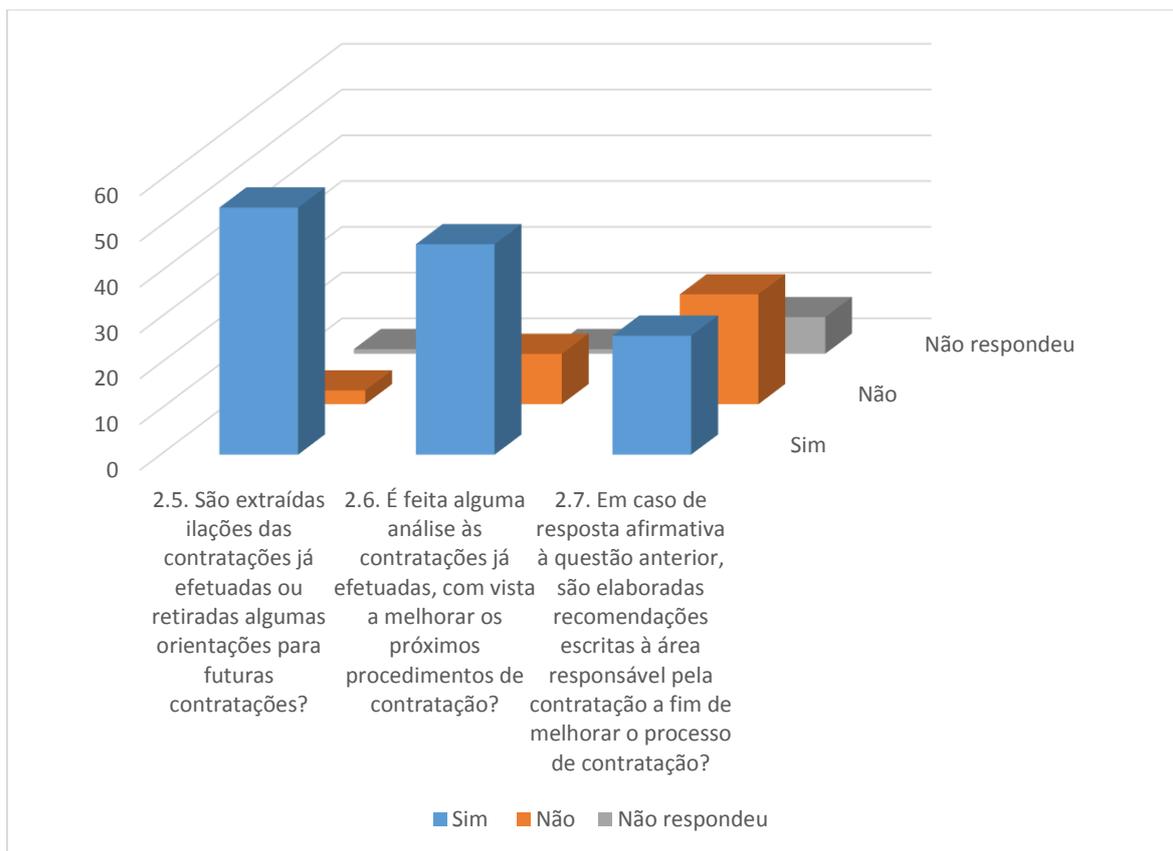


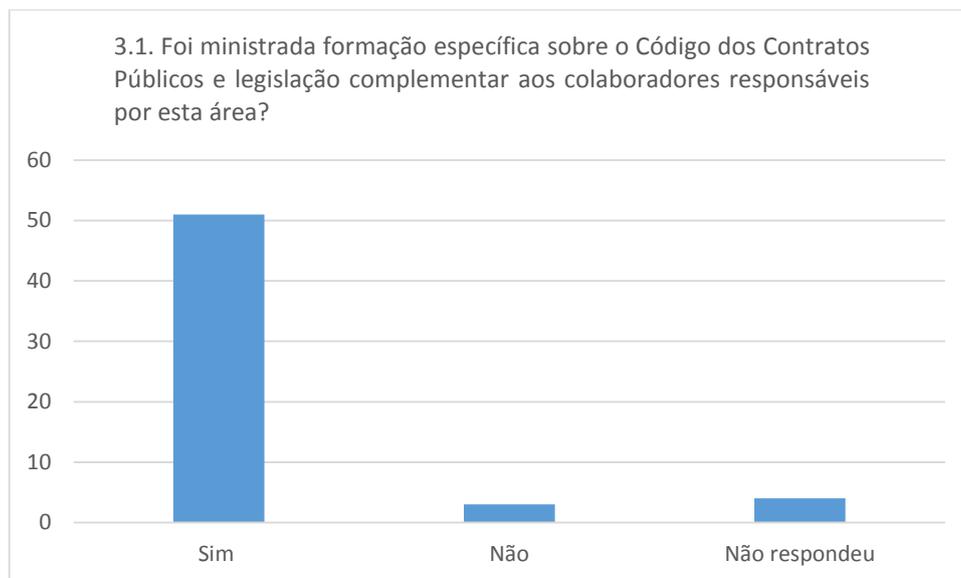
Gráfico 12 - Questões 2.5. a 2.7. do questionário  
Fonte: elaboração própria

### 7.2.3. Formação em contratação pública

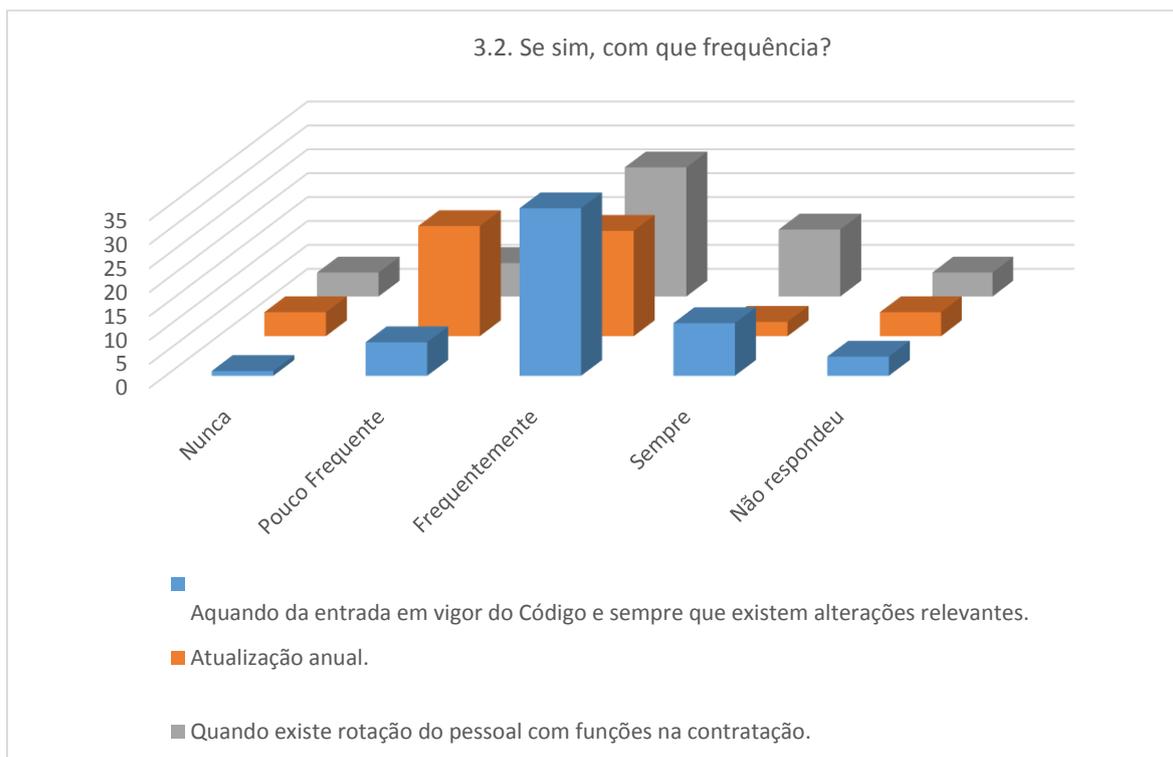
Questões colocadas: 3. Formação em contratação pública:

- “3.1. Foi ministrada formação específica sobre o Código dos Contratos Públicos e legislação complementar aos colaboradores responsáveis por esta área”;
- “3.2. Se sim, com que frequência?”
  - Aquando da entrada em vigor do Código e sempre que existem alterações relevantes.
  - Atualização anual.
  - Quando existe rotação do pessoal com funções na contratação.

## Aplicação do código dos contratos públicos nos procedimentos associados às compras na perspetiva do controlo interno



**Gráfico 13 - Questão 3.1. do questionário**  
Fonte: elaboração própria



**Gráfico 14 - Questão 3.2. do questionário**  
Fonte: elaboração própria

Este último conjunto de perguntas refere-se à formação sobre contratação pública.

No que diz respeito à questão se as entidades efetuam formação destinada aos colaboradores que têm como tarefas a contratação pública, as respostas foram maioritariamente “sim” 87,93%, o que é bastante importante, visto este tema não ser um

tema lecionado na generalidade dos cursos superiores, portanto, ou o colaborador já tem experiência sobre o tema, ou a melhor forma de integrar um colaborador, será a formação disponibilizada pela entidade.

Nas restantes questões existe uma resposta que se destaca que é a “frequentemente”.

A formação sobre este tema é fundamental, uma vez que são questões que estão com alguma regularidade a sofrer alterações e é importante que as entidades tenham a perceção de que para os colaboradores desempenharem com eficácia as suas tarefas é fundamental terem os conhecimentos atualizados para tal.



## 8. Conclusão

A adoção de um bom sistema de controlo interno é fundamental para assegurar uma utilização económica e eficiente dos recursos disponíveis numa qualquer organização. As aquisições de bens e serviços, pelos elevados volumes financeiros que normalmente envolvem, situam-se, naturalmente, entre os domínios que justificam reforçadas medidas de controlo interno.

Se tal é verdade e relevante em qualquer entidade, ganha uma importância ainda acrescida naquelas que são financiadas por dinheiros públicos, já que os seus gestores têm o dever de gerir bem os fundos colocados à sua disposição, que resultam do tributo dos contribuintes nacionais ou europeus, no caso de entidades financiadas por fundos europeus.

Não admira, pois, as especiais preocupações em matéria de controlo das compras públicas, plasmadas nas Diretivas da União Europeia e noutras normas de aplicação, que pretendem harmonizar as regras aplicadas ao nível de todo o espaço europeu. O alargamento deste espaço, com a livre circulação de capitais e pessoas é outro impulsionador da necessidade de reforço das medidas que assegurem a boa utilização dos recursos.

Em Portugal, desde há muito que tem existido a preocupação de manter um quadro normativo exigente em matéria de contratação pública. No entanto, a entrada em vigor do Código da Contratação Pública, aprovado pelo Decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro e que teve o seu início de aplicação seis meses depois, ou seja, em 29 de julho de 2008, aplicável aos contratos cujo procedimento de contratação tenha tido início após essa data, veio sistematizar diversa legislação avulsa e reforçar o alinhamento pelas normas comunitárias, em particular, as Diretivas Comunitárias 2004/18/CE e a 2004/17/CE, ambas de 31 de março.

Na mesma linha, reforçou-se a desmaterialização dos processos e a transparência, sendo hoje possível a qualquer pessoa aceder a informação relevante sobre contratação pública através da base de dados disponibilizada pelo INCI – Instituto da Construção e do Imobiliário, IP. Por outro lado, esta desmaterialização veio facilitar os processos adaptando-os à evolução das tecnologias de informação e comunicação.

Temos hoje um vasto leque de modalidades de contratação, que importa a qualquer gestor conhecer, para poder tomar as opções que mais se adequem às suas necessidades, sem descuidar o cumprimento das normas aplicáveis. Tratando-se de processos que envolvem, regra geral, volumes financeiros muito apreciáveis, as consequências dos incumprimentos serão sempre muito relevantes.

Ainda assim, existem muitas situações de fronteiras pouco nítidas e que permitem avaliações de enquadramento numa base casuística. Por isso, esta é uma matéria que envolve dificuldades acrescidas em sede de auditoria, já que, para além do mero confronto das situações com o quadro legal, muitas vezes temos que fazer uma apreciação do contexto em que as situações ocorrem, para melhor decidir sobre a existência ou não de incumprimento.

É, por outro lado, uma matéria em que, na maior parte das situações, importa conciliar a formação do auditor financeiro com o apoio jurídico, para melhor poder sustentar as decisões.

Ao longo do trabalho foram expostas as diversas modalidades de contratação permitidas pelo Código da Contratação Pública e que são mais vulgarmente observadas. Foi opção não entrar nas situações mais particulares, nem naquelas, que embora previstas no Código, são usadas com menos frequência. Com efeito, tornou-se necessário delimitar o âmbito do trabalho, ficando a certeza de que muito pode ser desenvolvido em sequência dos pontos aqui abordados.

O trabalho termina com o estudo da forma como as entidades estão preparadas para responder aos requisitos do Código, o qual, pese embora a percentagem de respostas recebidas não ter atingido o nível desejável, ascende a um número que nos permite observar que, apesar de não assente em bases estatísticas, se consideram válidas.

Em termos gerais, conclui-se que as entidades estão conscientes da importância deste assunto e que se dotaram de recursos capazes de responder às exigências legais.

Não obstante, a complexidade do quadro legal, o qual nem sempre é muito compatível com a dinâmica exigida pela gestão das entidades, é fonte geradora de incumprimentos que, com relativa frequência, continuam a ser identificados em sede de auditoria.

Por fim, uma referência às dificuldades sentidas no desenvolvimento deste trabalho, o qual, como referido na parte introdutória, foi motivado pela experiência, embora curta, da autora no domínio profissional, enquanto auditora de entidades públicas, onde tem tido a oportunidade de trabalhar com estes domínios.

Com efeito, trata-se de um tema que não foi especificamente abordado ao longo da minha vida académica, o que conduziu a uma dificuldade acrescida, quer na integração na minha vida profissional, enquanto auditora, quer na realização deste trabalho.

Ainda assim, parece-me que valeu a pena enfrentar este desafio e espero ter contribuído para marcar a importância deste assunto.

Deixo a título de estudos futuros algumas ideias referentes a este tema: a análise apenas a um dos procedimentos de contratação, de forma a se conseguir um estudo mais aprofundado do procedimento e o estudo sobre o impacto das irregularidades da não aplicação do CCP.

#### **Limitações ao estudo de caso:**

Na elaboração desta dissertação encontrei algumas condicionantes que foi necessário ultrapassar. Desde logo, tenho consciência de ter trabalhado um tema para que não possuía uma formação muito sólida. O currículo do Mestrado não possui qualquer unidade letiva onde esta matéria seja trabalhada. Por outro lado, esta é uma matéria onde se torna necessário associar formação em auditoria e em matérias jurídicas, pelo que, fragilidades naturais neste último domínio tiveram que ser compensadas com maior esforço de estudo.

A extensão do tema tornava impossível cobrir todas as vertentes previstas no Código da Contratação Pública e, por essa razão, optei por elaborar o trabalho apenas das partes I e II. Muita legislação complementar nacional e o estudo mais aprofundado das Diretivas comunitárias ficaram, naturalmente, por abordar.

Nestes termos, optou-se por limitar o âmbito do trabalho, muito havendo para desenvolver, por exemplo, aprofundando os pontos aqui abordados com o tratamento de situações concretas que possam suscitar dúvidas de enquadramento, por recurso a fontes legislativas complementares e à vasta doutrina existente. A análise das partes do Código

que não foram agora tratadas pode constituir outro caminho a percorrer. Também o acompanhamento da evolução do quadro regulamentar comunitário e, conseqüentemente, da legislação nacional suscitarão seguramente matérias para outros trabalhos homólogos do presente.

Conforme antes referido, muitas destas matérias, tendo contornos que remetem para o foro jurídico, constituem necessariamente uma das áreas de formação dos auditores porque lhes compete avaliar a qualidade e funcionamento do sistema de controlo interno das entidades, bem como a emissão de opinião sobre as contas que incluem despesas sujeitas às regras da contratação pública. Acresce que os auditores são frequentemente chamados a emitir opinião sobre investimentos efetuados por estas entidades, o que especificamente convoca conhecimentos aprofundados nestes domínios.

Assim, para além de esperar ter atingido os objetivos a que me propus com a realização deste trabalho, ficam diversas frentes que podem constituir objeto de desenvolvimentos futuros.

## 9. Referências bibliográficas

- Almeida, Bruno - Manual de Auditoria Interna- Uma análise integrada baseada no risco, Escolar Editora, 2014. ISBN 9789724273
- Almeida, João Amaral e Sanchez, Pedro Fernândes - Divisão em lotes e o princípio da adequação na escolha do procedimento pré-contratual, *Temas de Contratação Pública I*. Coimbra Editora, 1.ª Edição, Junho de 2011 ISBN 9789723219463
- Attie, William - Auditoria - Conceitos e Aplicações. São Paulo: Editora Atlas, 2011. ISBN 9788522462384
- Barbier, Etienne - Auditoria Interna. Lisboa: Edições Cetop, 1992. ISBN 9726411777
- Código dos Contratos Públicos. Disponível na Internet: [http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci//files/base\\_docs/CCP-TextoConsolidado-Janeiro.2013.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci//files/base_docs/CCP-TextoConsolidado-Janeiro.2013.pdf)
- COSO – Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission, *Internal Control – Integrated Framework*. (Consultado a 25-05-2015) Disponível na Internet: <http://www.coso.org/documents/Internal%20Control-Integrated%20Framework.pdf>
- COSTA, Carlos Baptista da - Auditoria Financeira: Teoria e Prática. 10ª Edição. Editora Reis do Livros, 2014 ISBN 9789898305640
- Decreto - Lei n.º 59/99 de 2 março D.R. I Série nº 51 (26-06-2015) 1102-1156
- Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho D.R. I Série nº 132 (26-06-2015) 3171-3210
- Decreto-Lei n.º 223/2001 de 9 agosto D.R. I Série nº 184 (26-06-2015) 5002-5019
- Decreto-Lei n.º18/2008 de 29 janeiro D.R. I Série nº 20 (29-06-2015) 753-852

- Decreto-Lei n° 131/2010 de 14 dezembro D.R. I Série n° 240 (12-07-2015) 5696-5698
- Decreto-lei 5/2012 de 17 janeiro D.R. I Série n° 12 ( 20-06-2015) 196-210
- Diretivas Comunitárias 2004/18/CE e 2004/17/CE de 31 de março JOUE (Consultado em 26-06-2015) L134/114-L134/240
- Diretiva 2005/51/CE da Comissão de 7 setembro JOUE (Consultado em 29-06-2015) L257/127-L257/128
- Diretiva 2005/75/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 novembro JOUE (Consultado em 26-06-2015) L323/55-L323/56
- DRA (Diretriz de Revisão e Auditoria) 410 Controlo Interno, Ordem dos Revisores Oficiais de Contas 2000 (Consultado em 27-06-2015). Disponível na Internet: <URL: <http://www.infocontab.com.pt/download/DRA/DRA410.pdf>
- Gonçalves, Pedro Costa - Estudos de Contratação Pública – I (Concurso limitado por prévia qualificação - Ana Gouveia Martins). Coimbra Editora, 2008 ISBN 9789723216486
- IFDR, Ferramentas de self assesment (2013)
- Lei n° 67/2007 de 10 de setembro D.R. I Série n° 251 (29-06-2015) 9117-9120
- Marçal, N., & Marques, F. L.- Manual de Auditoria e Controlo Interno no Sector Público. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.2011. ISBN 9789726186236
- Morais Georgina, Martins Isabel- Auditoria Interna: Função e Processo, Áreas Editora, 4ª ed. Atualizada e ampliada, 2013. ISBN 9789898058812
- Neves, Ana Fernanda - Os Princípios da Contratação Pública, in Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia – Volume II, Coimbra Editora 2011

- Pinheiro, João Henriques - Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação. Publicações CEDIPRE Online 5, Coimbra, Fevereiro de 2011
- Regulamento (CE) N° 1564/2005 da Comissão, de 7 de setembro JOUE (consultado em 26-06-2015) L257/1- L257/121
- Regulamento (UE) N.º 1336/2013 da Comissão, de 13 de dezembro JOUE (26-06-2015) L 335/17- L335/18
- SATAPOCAL - *Manual de apoio técnico à aplicação do POCAL – Regime Completo*. Estudos CEFA, 2006
- Sérvulo & Associados, Sociedade de Advogados, RL, Manual de Procedimentos
- Silva, Jorge Andrade de - Código dos Contratos Públicos – Anotado. Almedina, 5ª Edição, 2014. ISBN 9789724057774
- Vieira de Almeida & Associados - Código dos Contratos Públicos e Legislação Complementar – Guias de Leitura e Aplicação. Almedina, 2008. ISBN 9789724035802

## **Monografias**

- Feteira, Marco António Pratas. Norma de Controlo Interno e Procedimentos de Auditoria Interna, Município de Salvaterra de Magos, Instituto Politécnico de Tomar. Projeto
- Flor, Cândida Rosa Ferreira Afonso Vila. O processo de contratação pública emergente do Código dos Contratos Públicos: O caso do centro de emprego e formação profissional da Guarda, 2011 Instituto Politécnico da Guarda. Estágio
- Justiniano, Maria Catarina de Paiva Vidigal da Silva. Os sistemas de qualificação no código dos contratos públicos. Um paradoxo intencional? 2011, Instituto de Ciências Políticas. Trabalho de Pós-Graduação

- Lopes, Maria Cristina Pires Moreno. Controlo Interno no Âmbito da Secção de Aprovisionamento e Armazém no Município de Macedo de Cavaleiros, 2011, Instituto Politécnico de Bragança. Dissertação
- Marques, Delmina Antunes. Implementação de um sistema de controlo interno numa escola de ensino profissional, 2013, Instituto Politécnico de Tomar. Projeto
- Valente, Maria Goreti da Silva. Sistemas de informação e controlo da despesa pública, 2012 Universidade de Aveiro. Dissertação

## 10. Webgrafia

- AICP – American Institute of Certified Public Accounts: <http://www.aicpa.org/Pages/default.aspx> (consultado em 22-06-2015)
- Casa da Moeda - <https://www.incm.pt/portal/index.jsp> (consultado em 03-08-2015)
- Compras Públicas- <https://www.compraspublicas.com/> (consultado em 10-07-2015)
- Diário da República - <https://dre.pt/> (consultado em 03-08-2015)
- ECIIA – European Confederation of Institutes of Internal Auditing <http://www.eciia.eu/> (consultado em 01-05-2015)
- IIA – The Institute of Internal Auditors: <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx> (consultado em 22-06-2015)
- IIA – The Institute of Internal Auditors: <https://na.theiia.org/Pages/IIAHome.aspx>(consultado em 01-05-2015)
- IGF – Inspeção-Geral de Finanças: <http://www.igf.min-financas.pt/> (consultado em 16-07-2015)
- Jornal Oficial da União Europeia - <http://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=pt> (consultado em 03-08-2015)
- Observatório da Contratação Pública - <http://www.contratacaopublica.com.pt/> (consultado em 06-06-2015)
- OROC – Ordem dos Revisores Oficiais de Contas: <http://www.oroc.pt/>(consultado em 01-05-2015)
- Plataforma eletrónica - [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt) (consultado em 22-09-2015)
- Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal-<http://comum.rcaap.pt/> (consultado em 22-05-2015)

- Tribunal de Contas Europeu - <http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/ecadefault.aspx> (consultado em 05-09-2015)
- Tribunal de Contas: <http://www.tcontas.pt/>(consultado em 05-09-2015)
- <http://www.publico.pt/economia/noticia/o-novo-quadro-comunitario-de-apoio-e-a-contratacao-publica-1680308>
- <http://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=32488> - 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
- [http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR15\\_10/INSR\\_PROCUREMENT\\_PT.pdf](http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR15_10/INSR_PROCUREMENT_PT.pdf) - “ Há ainda um longo caminho a percorrer para resolver os problemas que afetam a contratação pública”, afirmam os auditores da UE
- Questionário do Concelho de Prevenção da Corrupção (2009). Disponível na internet: <http://www.cpc.tcontas.pt/index.html>

## **Anexos**



## I. Definições

### a. Contratação pública e contratos públicos<sup>73</sup>

- **Contratação pública** diz respeito à fase de formação dos contratos públicos, a qual se inicia com a decisão de contratar e termina com a celebração do contrato.
- **Contratos públicos** são todos aqueles que sejam celebrados pelas entidades adjudicantes previstas no CCP - independentemente da sua designação (por exemplo: protocolo, acordo, etc.) e da sua natureza (pública ou privada).
- **Contraente público** é a designação dada a qualquer entidade adjudicante do sector público tradicional após a celebração do contrato. Ou seja, 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”.

### b. Entidades adjudicantes e contraentes públicos<sup>74</sup>

Para os efeitos deste estudo, destacam-se duas categorias de entidades adjudicantes: o sector público tradicional e as “Entidades equiparadas”.

---

<sup>73</sup> Ver art. 1º nº 2 do CCP

<sup>74</sup> Ver art. 2º e 3º do CCP

Entidades Adjudicantes	
Setor público tradicional (n.º 1 do art. 2.º do CCP)	“Entidades equiparadas” (do n.º 2 do art. 2.º do CCP)
Estado	Pessoas coletivas*** que, independentemente da sua natureza pública ou privada, (i) tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, e (ii) sejam maioritariamente financiadas pelas entidades do sector público administrativo tradicional, 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 por aquelas entidades.
Regiões autónomas	
Autarquias locais	
Institutos públicos	
Fundações públicas*	
Associações públicas	
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.	

Tabela 3 - Entidades adjudicantes

Fonte: elaboração própria

\* Com exceção das que sejam instituições de ensino superior.

\*\* Com exceção das associações de direito privado que prossigam finalidades a título principal de natureza científica e tecnológica.

\*\*\* Incluindo instituições de ensino superior de natureza fundacional e associações de direito privado que prossigam finalidades a título principal de natureza científica e tecnológica

### c. Contratos excluídos e contratação excluída

- **Contratos excluídos** não estão sujeitos ao CCP, nem para efeitos de formação, nem para efeitos de execução dos mesmos (art. 4.º).
- **Contratação excluída** designa o conjunto de contratos cuja formação não está submetida à Parte II do CCP.

#### d. Valor do contrato, preço base e preço contratual

- **Valor do contrato** corresponde ao 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 (art. 17.º). Este conceito é utilizado para efeitos de escolha do procedimento.
- **Preço base** é o parâmetro base do preço, quando este constitui um aspeto da execução do contrato submetido à concorrência. O preço base não é um preço estimado, nem tem natureza meramente indicativa. Pelo contrário, o preço base é um limite máximo que funciona como fundamento de exclusão das propostas que o ultrapassem.
- **Preço contratual** corresponde ao preço a pagar, pela entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato (n.º 1 do art. 97.º).

## II. Documentos que constituem a proposta

O art. 57.º do CCP estipula que a proposta é constituída pelos seguintes documentos:

- a) Declaração de aceitação do caderno de encargos (elaborada em conformidade com o modelo constante do Anexo I do CCP);
- b) Documentos que contenham os atributos da proposta, de acordo com os quais o concorrente se dispõe a contratar;
- c) Documentos eventualmente exigidos pelo programa do procedimento que contenham os termos ou condições aos quais a entidade adjudicante pretende que o concorrente se vincule;
- d) Documentos que contenham os esclarecimentos justificativos da apresentação de um preço anormalmente baixam (quando esse preço resulte, direta ou indiretamente, das peças do procedimento – nos termos do n.º 1 do art. 71.º).

### III. Causas de não adjudicação - art. 79º do CCP:

- a) Nenhum candidato se apresentou ou nenhum concorrente apresentou proposta – o procedimento fica automaticamente deserto;
- b) Todas as candidaturas ou todas as propostas foram excluídas - procedimento deserto por motivos de concorrência, designadamente por violarem normas do caderno de encargos, ou normas legais;
- c) Por circunstâncias imprevistas, tornou-se necessário alterar aspetos fundamentais das peças do procedimento após o termo do prazo fixado para a apresentação das propostas – esta causa de não adjudicação quando invocada pela entidade adjudicante, impõe um dever especial de fundamentação da decisão de não adjudicação, assim deverão ser enunciados e justificados não apenas os motivos da imprevisibilidade das alterações verificadas, como a sua repercussão em aspetos fundamentais da contratação em curso;
- d) Ocorreram circunstâncias supervenientes ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas, relativas aos pressupostos da decisão de contratar, que justificam a não adjudicação – deverão estar demonstrados os motivos de interesse público subjacentes à decisão de não adjudicação;
- e) Em procedimento de ajuste direto em que só tenha sido convidada uma entidade e não tenha sido fixado preço base no caderno de encargos, o preço contratual derivado da proposta revela-se manifestamente desproporcionado – para salvaguardar a entidade adjudicante será necessário promover uma análise comparativa das práticas de mercado, em termos de preço, para fornecimentos similares, para se verificar se o fornecedor não está a inflacionar o preço por estar em posição dominante;
- f) No procedimento de diálogo concorrencial, nenhuma das soluções apresentadas satisfaça as necessidades e as exigências da entidade adjudicante.

#### IV. Inexigibilidade - art. 95º do CCP:

Mantém-se, igualmente, a inexigibilidade de redução do contrato a escrito em determinadas circunstâncias:

- Quando se trate de contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não exceda dez mil euros;
- Aquisição de bens móveis ao abrigo de um contrato público de aprovisionamento;
- Aquisição de bens móveis ou serviços, se:
  - O caderno de encargos prever a execução integral do contrato no prazo de 20 dias a contar da data em que o adjudicatário comprove a realização da caução;
  - A relação contratual se extinga com o fornecimento, sem prejuízo da manutenção das obrigações de garantia e sigilo;
  - Contrato não esteja sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas.
- Quando se trate de contrato de empreitada de obras públicas de complexidade técnica muito reduzida e cujo preço contratual não exceda quinze mil euros.

Além destes casos, a entidade adjudicante pode dispensar a celebração de contrato escrito, mediante decisão devidamente fundamentada quando:

- A segurança pública interna ou externa o justifique;
- Seja adotado um concurso público urgente;
- Por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, seja necessário dar imediata execução ao contrato, desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.

## V. Art.s 24º a 27º do CCP

Art. 24º

Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos

1 – Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando:

a) 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;

b) Em anterior concurso público, concurso limitado por prévia qualificação ou diálogo concorrencial, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, e desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento;

c) 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;

d) As prestações que constituem o seu objeto se destinem, a título principal, a permitir à entidade adjudicante a prestação ao público de um ou mais serviços de telecomunicações;

e) Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos, a prestação objeto do contrato só possa ser confiada a uma entidade determinada;

f) Nos termos da lei, o contrato seja declarado secreto ou a respetiva execução deva ser acompanhada de medidas especiais de segurança, bem como quando a defesa de interesses essenciais do Estado o exigir.

2 – Quando todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento no no 2 do art. 70, a adoção do ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea b) do número anterior só permite a celebração de contratos de valor inferior ao:

a) Referido na alínea b) do art. 19o, no caso de se tratar de um contrato de empreitada de obras públicas;

b) Referido na alínea b) do no 1 do art. 20o, no caso de se tratar de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de um contrato de aquisição de serviços;

c) Referido no n° 2 do art. 20, no caso de se tratar de um contrato de locação ou de aquisição de bens móveis ou de um contrato de aquisição de serviços, quando a entidade adjudicante seja o Estado, exceto se se tratar de um dos contratos mencionados nas alíneas a) e b) do no 2 do art. 20o, caso em que é aplicável o disposto na alínea anterior.

3 – No caso previsto no número anterior, a adoção do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor igual ou superior aos referidos nas alíneas do mesmo número, desde que o anúncio do procedimento anterior tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia e sejam convidados a apresentar proposta todos, e apenas, os concorrentes cujas propostas tenham sido excluídas apenas com fundamento no n 2 do art. 70.

4 – Para a formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no n° 1 do art. 7o, o ajuste direto só pode ser adotado ao abrigo do disposto na alínea b) do no 1 do presente art., desde que as propostas tenham sido excluídas com fundamento diferente dos previstos no n° 2 do art. 70o.

5 – Para a formação dos contratos a que se refere o número anterior e sem prejuízo do que nele se dispõe, também pode ser adotado o ajuste direto quando as situações previstas nas alíneas a) e b) do n 1 tenham ocorrido em anterior procedimento de negociação.

6 – A decisão de escolha do ajuste direto ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n° 1 e no número anterior só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar:

a) Do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou propostas, no caso previsto na alínea a) do n 1;

b) Da decisão de exclusão de todas as propostas apresentadas, no caso previsto na alínea b) do n 1.

7 – A decisão de escolha do ajuste direto tomada nos termos do disposto no número anterior caduca se o convite à apresentação de proposta não for formulado nos prazos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior, consoante o caso.

8 – Para efeitos do disposto nas alíneas a) e b) do no 1, considera-se que o caderno de encargos e os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira são substancialmente alterados quando as alterações sejam suscetíveis de impedir a verificação das situações previstas nessas alíneas, nomeadamente quando sejam modificados os parâmetros base fixados no caderno de encargos.

9 – As entidades adjudicantes devem comunicar à Comissão Europeia, a pedido desta, um relatório relativo aos contratos celebrados ao abrigo do disposto na alínea a) do no 1.

#### Art. 25º

Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de empreitada de obras públicas

1 – Sem prejuízo do disposto no art. anterior, no caso de contratos de empreitada de obras públicas, pode adotar-se o ajuste direto quando:

a) Se trate de novas obras que consistam na repetição de obras similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante, desde que:

i) Essas obras estejam em conformidade com um projeto base comum;

ii) Aquele contrato tenha sido celebrado, há menos de três anos, na sequência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação;

iii) O anúncio do concurso tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia, no caso de o somatório do preço base relativo ao ajuste direto e do preço contratual relativo ao contrato inicial ser igual ou superior ao valor referido na alínea b) do art.

19o; e iv) A possibilidade de adoção do ajuste direto tenha sido indicada no anúncio ou no programa do concurso;

b) Se trate de obras a realizar apenas para fins de investigação, de experimentação, de estudo ou de desenvolvimento, desde que:

i) A realização dessas obras não se destine a assegurar a obtenção de lucro ou a amortizar os custos dessas atividades; e

ii) O preço base relativo ao ajuste direto seja inferior ao referido na alínea b) do art. 19;

c) Se trate de realizar uma obra ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no n 1 do art. 258o.

2 – Para a formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no n° 1 do art. 7º, a escolha do ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea a) do no 1 também permite a celebração de contratos de qualquer valor, quando a situação prevista nessa alínea tenha ocorrido em anterior procedimento de negociação.

#### Art. 26º

Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis

1 – Sem prejuízo do disposto no art. 24, no caso de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis, pode adotar-se o ajuste direto quando:

a) Se trate de bens destinados à substituição parcial ou à ampliação de bens ou equipamentos de específico uso corrente da entidade adjudicante, desde que o contrato a celebrar o seja com a entidade com a qual foi celebrado o contrato inicial de locação ou de aquisição de bens e a mudança de fornecedor obrigasse a entidade adjudicante a adquirir material de características técnicas diferentes, originando incompatibilidades ou dificuldades técnicas de utilização e manutenção desproporcionadas;

b) Se trate de bens produzidos ou a produzir apenas para fins de investigação, de experimentação, de estudo ou de desenvolvimento, desde que tais bens não sejam

produzidos em quantidade destinada a assegurar a viabilidade comercial dos mesmos ou a amortizar os custos daquelas atividades;

c) Se trate de adquirir bens cotados numa bolsa de matérias-primas;

d) Se trate de adquirir bens, em condições especialmente mais vantajosas do que as normalmente existentes no mercado, a fornecedores que cessem definitivamente a sua atividade comercial, a curadores, liquidatários ou administradores de falência ou de uma concordata ou ainda no âmbito de acordo judicial;

e) Se trate de locar ou de adquirir bens ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no nº 1 do art. 258º;

f) Se trate de adquirir água ou energia, desde que a entidade adjudicante exerça a atividade de colocação à disposição, de exploração ou de alimentação de redes fixas de prestação de serviços ao público no domínio da produção, do transporte ou da distribuição de, respetivamente, água potável ou eletricidade, gás ou combustível para aquecimento.

2 – Sem prejuízo do disposto no art. 24º, para a formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no nº 1 do art. 7º, o ajuste direto também pode ser adotado quando:

a) Se trate de adquirir bens destinados a revenda ou a locação a terceiros, diretamente ou através da sua incorporação noutros bens móveis:

i) A entidade adjudicante não goze de direitos especiais ou exclusivos para a revenda ou a locação daqueles bens; e

ii) Outras entidades possam revender ou locar livremente bens do mesmo tipo em condições idênticas às das que goza a entidade adjudicante;

b) Se trate de adquirir bens que se encontram disponíveis no mercado por um período de tempo muito curto e cujo preço seja consideravelmente inferior aos preços normalmente praticados no mercado.

3 – As entidades adjudicantes devem comunicar à Comissão Europeia, a pedido desta, as categorias de bens objeto dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto adotado ao abrigo do disposto na alínea a) do número anterior.

*Art. 27º*

Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição de serviços

1 – Sem prejuízo do disposto no art. 24o, no caso de contratos de aquisição de serviços, pode adotar-se o ajuste direto quando:

a) Se trate de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante, desde que:

i) Esses serviços estejam em conformidade com um projeto base comum;

ii) Aquele contrato tenha sido celebrado, há menos de três anos, na sequência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação;

iii) O anúncio do concurso tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia, no caso de o somatório do preço base relativo ao ajuste direto e do preço contratual relativo ao contrato inicial ser igual ou superior ao valor referido na alínea b) do no 1 do art. 20º; e

iv) A possibilidade de adoção do ajuste direto tenha sido indicada no anúncio ou no programa do concurso;

b) A natureza das respetivas prestações, nomeadamente as inerentes a serviços de natureza intelectual ou a serviços financeiros indicados na categoria 6 do Anexo ii- A da Diretiva nº 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam qualitativamente definidos atributos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação nos termos do disposto na alínea a) do nº 1 do art. 74º, e desde que a definição quantitativa, no âmbito de um procedimento de concurso, de outros atributos das propostas seja desadequada a essa fixação tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida;

c) Se trate de serviços relativos à aquisição ou à locação, independentemente da respetiva modalidade financeira, de quaisquer bens imóveis, ou a direitos sobre esses bens, salvo os contratos de prestação de serviços financeiros celebrados simultânea, prévia ou posteriormente ao contrato de aquisição ou de locação, seja qual for a sua forma;

d) Se trate de serviços de arbitragem e de conciliação;

e) Se trate de serviços de investigação e de desenvolvimento, com exceção daqueles cujos resultados se destinem exclusivamente à entidade adjudicante para utilização no exercício da sua própria atividade, desde que a prestação do serviço seja inteiramente remunerada pela referida entidade adjudicante;

f) (Revogada.)

g) O contrato, na sequência de um concurso de conceção, deva ser celebrado com o concorrente selecionado ou com um dos concorrentes selecionados nesse concurso, desde que tal intenção tenha sido manifestada nos respetivos termos de referência e de acordo com as regras neles estabelecidas;

h) Se trate de adquirir serviços ao abrigo de um acordo quadro, nos termos do disposto no n 1 do art. 258º.

2 – Sempre que a entidade adjudicante for o Estado, só pode ser adotado o ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea a) do no 1 no caso de o somatório referido na subalínea iii) ser igual ou superior ao valor referido no no 2 do art. 20º ou, quando se tratar de um dos contratos mencionados na alínea b) do mesmo no 2, ao valor referido na alínea b) do no 1 do mesmo art..

3 – No caso de contratos de aquisição de quaisquer serviços indicados no Anexo ii-A da Diretiva nº 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, só pode ser adotado o ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea b) do no 1 quando o respetivo preço base seja inferior ao valor:

a) Referido na alínea b) do nº 1 do art. 20º; ou

b) Referido no nº 2 do art. 20º, quando a entidade adjudicante seja o Estado, exceto se se tratar de um dos contratos mencionados na alínea b) do nº 2 do art. 20º, caso em que é aplicável o disposto na alínea anterior.

4 – Não pode ser adotado o ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea b) do nº 1 quando o serviço a adquirir consista na elaboração de um plano, de um projeto ou de uma qualquer criação conceptual nos domínios artístico, do ordenamento do território, do planeamento urbanístico, da arquitetura, da engenharia ou do processamento de dados.

5 – A decisão de escolha do ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea g) do nº 1 só pode ser tomada no prazo de um ano a contar da decisão de adjudicação tomada no concurso de conceção, devendo o convite à apresentação de proposta ser enviado dentro do mesmo prazo, sob pena de caducidade daquela decisão.

6 – A entidade adjudicante deve indemnizar os concorrentes pelos encargos em que comprovadamente incorreram com a elaboração das respetivas propostas apresentadas no concurso de conceção quando a decisão de escolha do ajuste direto, ao abrigo do disposto na alínea g) do nº 1, tenha caducado ou não tenha sido tomada no prazo previsto no número anterior.

## **VI. Limiares comunitários**

### **Regulamento (CE) nº 1336/2013, da Comissão, de 13 de Dezembro: alteração aos limiares para celebração de contratos públicos a partir de 1 de Janeiro de 2014.**

A Comissão Europeia aprovou em 13 de Dezembro de 2013, o Regulamento n.º 1336/2013, fixando os valores dos novos limiares os a partir dos quais é obrigatória a publicitação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) dos anúncios de procedimento de contratação para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas, contratos públicos de fornecimento e contratos públicos de serviços.

Os novos limiares para os contratos de empreitada de obras públicas, de prestação de serviços e de locação ou aquisição de bens móveis, diretamente aplicáveis a todos os Estados-Membros da União Europeia, entraram em vigor no dia 1 de Janeiro de 2014.

**Aplicação do código dos contratos públicos nos procedimentos associados às compras na perspetiva do controlo interno**

---

Assim, a partir de 1 de Janeiro de 2014, a escolha de concurso público ou limitado por prévia qualificação sem publicação de anúncio no JOUE só permite a celebração de contratos até aos seguintes valores, sem IVA:

Contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços Autoridades governamentais centrais, mencionadas no Anexo IV da Diretiva (artº 7º/a) Dir 18/2004) (artº 20º/1 b) CCP)	€ 134 000
Contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços Entidades adjudicantes não mencionadas no Anexo IV (artº 7º/b) Dir 18/2004) (artº 20º/1 b) CCP)	€ 207 000
Contratos empreitadas de obras públicas (artº 7º/c) Dir 18/2004) (artº 19º/b) CCP)	€ 5 186 000
Contratos subsidiados em mais de 50% pelas entidades adjudicantes Atividades de engenharia civil; obras de construção de hospitais, de instalações desportivas, recreativas e de ocupação de tempos livres, de estabelecimentos de ensino e de edifícios para uso administrativo (artº 8º/a) Dir 18/2004) (artº 275º/1 CCP)	€ 5 186 000
Contratos que estejam em ligação com um contrato de empreitada de obras na aceção da alínea anterior (artº 8º/b) Dir 18/2004) (artº 275º/2 CCP)	€ 207 000
Contratos de concessão de obras públicas (artº 56º/1 Dir 18/2004) (artº 19º e artº 276º CCP)	€ 5 186 000

**Tabela 4 - Limiares Comunitários**

Fonte: retirado de [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)

## VII. Questionário

### 1. Análise da necessidade e dos procedimentos de contratação pública

1.1. Existe um sistema estruturado de avaliação das necessidades de contratação para a entidade?

- Sim
- Não

1.2. É efetuada uma estimativa do custo dos bens/serviços a adquirir, tendo por base, designadamente:

	Sim	Não
Estudos de mercado?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bases de dados internas com informação relevante sobre aquisições anteriores?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

1.3. É planeado com a devida antecedência o processo de aquisição, de modo a assegurar prazos razoáveis para cada etapa do procedimento, designadamente:

	Sim	Não
É elaborada uma previsão de todas as fases do concurso?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
São avaliadas as circunstâncias que poderão vir a ter impacto no contrato, designadamente, em termos de variações de custos e de prazos de execução?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

1.4. A entidade recorre a “especialistas” externos para preparação dos procedimentos de contratação?

- Sim
- Não

1.5. Existe um sistema de controlo interno estruturado, destinado a verificar e a certificar os procedimentos pré-contratuais, nomeadamente:

	Sim	Não
Que a pessoa que autorizou a abertura do procedimento dispõe de competência para o efeito?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que a modalidade escolhida se encontra em conformidade com os princípios legais?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que caso o concurso esteja sujeito a publicação de anúncio, este é publicado nos termos da lei e com as menções indispensáveis constantes dos modelos aplicáveis?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que o conteúdo do programa de procedimento ou o convite	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Aplicação do código dos contratos públicos nos procedimentos associados às compras na perspetiva do controlo interno**

	Sim	Não
à apresentação de propostas está em consonância com os princípios legais?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que as especificações técnicas fixadas no caderno de encargos se adequam à natureza das prestações objeto do contrato a celebrar?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que os critérios de avaliação das propostas têm um carácter objetivo e baseiam-se em dados quantificáveis e comparáveis?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que as propostas foram apresentadas dentro do prazo fixado?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que os concorrentes não estão impedidos de participar em concursos públicos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que os concorrentes foram devidamente ouvidos sobre o projeto de decisão/proposta de adjudicação, ou, em caso de dispensa desta formalidade, se estavam preenchidos respetivos requisitos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Que os concorrentes preteridos foram notificados nos termos legais sobre a decisão de adjudicação?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**2. Análise da contratação a nível do Controlo interno**

2.1. Existe independência funcional entre os diversos departamentos/unidades responsáveis pelas etapas fundamentais do processo de aquisição de bens e serviços?

- Sim
- Não

2.2. É garantida tal independência, designadamente nos seguintes aspetos ou etapas?

	Sim	Não
Controlo e definição das necessidades?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Lançamento do concurso e proposta de adjudicação?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Decisão de adjudicação?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Certificação da receção dos bens e serviços?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Realização dos pagamentos?	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

2.3. Existem mecanismos internos de controlo que permitam detetar situações indiciadoras de conluio entre concorrentes e de eventual corrupção de funcionários?

- Sim

- Não

2.4. Existem mecanismos de controlo interno que permitam despistar situações de favoritismo injustificado por um determinado fornecedor ou prestador de serviços?

- Sim
- Não

2.5. São extraídas ilações das contratações já efetuadas ou retiradas algumas orientações para futuras contratações?

- Sim
- Não

2.6. É feita alguma análise às contratações já efetuadas, com vista a melhorar os próximos procedimentos de contratação?

- Sim
- Não

2.7. Em caso de resposta afirmativa à questão anterior, são elaboradas recomendações escritas à área responsável pela contratação a fim de melhorar o processo de contratação?

- Sim
- Não

### 3. Formação em contratação pública

3.1. Foi ministrada formação específica sobre o Código dos Contratos Públicos e legislação complementar aos colaboradores responsáveis por esta área?

- Sim
- Não

3.2. Se sim, com que frequência?

	Nunca	Pouco Frequente	Frequentemente	Sempre
Aquando da entrada em vigor do Código e sempre que existem alterações relevantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Atualização anual.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Quando existe rotação do pessoal com funções na contratação.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

### VIII. Lista de entidades questionadas

<b>Lista de entidades questionadas</b>	<b>Nº de entidades</b>
Câmaras Municipais	306
Universidades	17
Institutos de Ensino Superior-Politécnico	15
Outras entidades públicas e equiparadas	40
Total	378