

CIMEC

COMISSÃO INDEPENDENTE
DE ACOMPANHAMENTO E FISCALIZAÇÃO
DAS MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

4.º RELATÓRIO SEMESTRAL MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1.º SEMESTRE DE 2023



DEZEMBRO 2023

| | |
|--|-----------|
| LISTA DE ABREVIATURAS | 3 |
| PARTE I | 6 |
| 1. NOTA INTRODUTÓRIA | 6 |
| 2. COMPOSIÇÃO E ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA CIMEC..... | 9 |
| 2.1 <i>Composição da CIMEC</i> | 9 |
| 2.2 <i>Funções</i> | 10 |
| 2.3 <i>Atividade</i> | 10 |
| PARTE II | 16 |
| 3. MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA | 16 |
| 3.1 <i>Objetivos das Medidas Especiais de Contratação Pública</i> | 16 |
| 3.2 <i>A revisão do regime das Medidas Especiais de Contratação Pública introduzida pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro e respetivo impacto</i> | 18 |
| 3.3 <i>Âmbito de Aplicação das Medidas Especiais de Contratação Pública</i> | 29 |
| 3.4 <i>Aplicação no tempo das Medidas Especiais de Contratação Pública</i> | 39 |
| 3.5 <i>Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública</i> | 43 |
| 3.6 <i>Ações de Acompanhamento e Fiscalização</i> | 44 |
| PARTE III | 46 |
| 4. DADOS DAS MEDIDAS ESPECIAIS (NO PERÍODO DE 01/01/2023 A 30/06/2023)..... | 46 |
| 4.1 <i>Os procedimentos lançados ao abrigo das MEC</i> | 47 |
| Número e valor total/preço base de procedimentos MEC..... | 48 |
| Número e valor total/preço base de procedimentos MEC para a celebração de contratos de Empreitadas, Aquisição de serviços e Aquisição e Locação de bens móveis | 54 |
| Número e valor total/preço base de procedimentos MEC para a celebração de contratos de Empreitada de obras públicas | 56 |
| Número e valor total/preço base de procedimentos MEC para a celebração de contratos de Aquisição e Locação de bens móveis | 58 |
| Número e valor total/preço base de procedimentos MEC para a celebração de contratos de Aquisição de serviços | 61 |
| Número e valor total/preço base de Procedimentos Concursais Simplificados MEC..... | 65 |
| Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC | 68 |
| Número e preço de Ajustes Diretos Simplificados MEC | 71 |
| Procedimentos ao abrigo do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais – SGIFR..... | 74 |
| Número e valor total/preço base dos Procedimentos MEC ao abrigo dos artigos 2.º e 6.º (PEES e PRR) . | 75 |
| Impacto das MEC na escolha do tipo de procedimento | 76 |
| Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC para a celebração de contratos de Empreitada de obras públicas, de valor igual ou superior a 150.000 € | 78 |
| Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC para a celebração de contratos de Empreitada de obras públicas, de valor inferior a 150.000 € | 79 |
| Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC para a celebração de contratos de Locação e Aquisição de bens móveis e Aquisição de serviços de valor igual ou superior a 75.000 €... | 80 |
| Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC para a celebração de contratos de Locação e Aquisição de bens móveis e Aquisição de serviços de valor inferior a 75 000 € | 82 |

| | |
|---|------------|
| Número e valor total/preço base de Ajustes Diretos Simplificados MEC para contratos de Locação, Aquisição de bens e Aquisição de serviços, de valor inferior a 5 000 €..... | 83 |
| Número e preço total de Ajustes Diretos Simplificados MEC para contratos de Locação e Aquisição de bens e Aquisição de serviços, de valor entre 5 000 € e 15 000 € | 85 |
| Análise comparativa dos procedimentos MEC vs CCP | 86 |
| <i>Níveis de participação dos concorrentes nos procedimentos MEC e do CCP</i> | 87 |
| <i>Duração dos procedimentos MEC e do CCP</i> | 94 |
| 4.2. Contratos celebrados na sequência de procedimentos MEC..... | 102 |
| Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de procedimentos concursais simplificados | 105 |
| Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de procedimentos concursais com redução de prazos..... | 107 |
| Número e preço contratual total dos contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de procedimentos de Consulta Prévia Simplificada..... | 109 |
| Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de Ajuste Direto Simplificado | 113 |
| Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de Consulta Prévia e Ajuste Direto previstos no artigo 7.º (SGIFR) | 116 |
| Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC por tipo de procedimento | 117 |
| Número e preço contratual total dos Contratos de Empreitada de obras públicas, celebrados ao abrigo das MEC, enviados ao TdC | 121 |
| Número e preço contratual total dos Contratos de Aquisição e Locação de bens móveis, celebrados ao abrigo das MEC, enviados ao TdC..... | 124 |
| Número e preço contratual total dos Contratos de Aquisição de Serviços, celebrados ao abrigo das MEC, enviados ao TdC..... | 126 |
| Número e preço contratual total dos contratos enviados ao TdC relativos à execução do PRR | 129 |
| PARTE IV | 131 |
| 5. AÇÕES DE FORMAÇÃO E DIVULGAÇÃO..... | 131 |
| CONCLUSÕES | 143 |
| CRÉDITOS..... | 153 |

APMEP – Associação Portuguesa de Contratação pública

AR – Assembleia da República

CCP – Código dos Contratos Públicos

Cfr. – Confronte

CIMEC – Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública

DR – Diário da República

e.g. – *exempli gratia*, exemplificação do que foi exposto

eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública I.P.

IA – Inteligência Artificial

i.e. – *id est*, isto é

IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana I.P.

INCI – Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.

IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção, I.P.

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

MEC – Medidas Especiais de Contratação

MENAC – Mecanismo Nacional Anticorrupção

N.º – Número

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PEES – Programa de Estabilização Económica e Social

PME – Pequena e Média Empresa

Proc. – Procedimento

PRR – Plano de Recuperação e Resiliência

SGIFR – Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais

SPMS – Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.

TdC – Tribunal de Contas

UE – União Europeia

V. – Ver

A CIMEC muito agradece, neste seu quarto Relatório Semestral, a estreita colaboração, sempre pronta e útil:

*do **Tribunal de Contas**, ao seu Presidente, Juiz Conselheiro José Tavares e ao Diretor-Geral, Juiz Conselheiro Fernando Silva;*

*do **IMPIC**, ao seu Presidente do Conselho Diretivo, Dr. Fernando Batista e à Dra. Cláudia Guerreiro, bem como à restante equipa de projeto da contratação pública eletrónica e ao departamento de infraestruturas, aplicações e arquiteturas;*

*do **Gabinete do Senhor Secretário-Geral da Assembleia da República**, através da funcionária Raquel Oliveira e Sousa, pelo imprescindível apoio administrativo e logístico.*



1. Nota Introdutória

1. A Lei n.º 30/2021, de 21 de maio¹, aprovou as Medidas Especiais de Contratação pública e alterou o Código dos Contratos Públicos, tendo procedido à criação da *Comissão Independente de Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública* (doravante, CIMEC ou Comissão), a quem atribuiu a missão de acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo das medidas especiais de contratação pública em matéria de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, de habitação e descentralização, de tecnologias de informação e conhecimento, da saúde e do apoio social, de execução do Programa de Estabilização Económica e Social* (doravante, PEES) e do *Plano de Recuperação e Resiliência* (doravante, PRR), de *gestão de combustíveis no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais* (doravante, SGIFR) e, ainda, de *bens agroalimentares*, doravante, todas elas designadas de medidas especiais de contratação pública ou MEC. A estas foi supervisionadamente introduzida uma nova medida de contratação pública, qual seja, regime especial de empreitada de conceção-construção.
2. A CIMEC é um órgão independente, investido da missão de acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo do regime jurídico das MEC, controlando, de modo particular, o cumprimento das exigências de transparência e

¹ Diploma a que, no presente relatório, pertencem os artigos que não tenham fonte específica.

imparcialidade que lhe são aplicáveis, assim como a execução dos contratos celebrados na sequência desses procedimentos.

3. A CIMEC age com independência na prossecução das suas atribuições e competências e no exercício dos seus poderes, competindo-lhe, no desempenho da sua missão:
 - a) Elaborar e remeter às entidades adjudicantes recomendações, genéricas ou específicas, sobre a tramitação dos procedimentos, a celebração e a execução dos respetivos contratos, as quais são publicadas no portal Base;
 - b) Elaborar semestralmente relatórios de avaliação sobre a tramitação dos procedimentos, a celebração e a execução dos respetivos contratos, os quais são remetidos ao Governo, à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público e objeto de publicação no portal Base e, no caso dos contratos que se destinem à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, no portal da Transparência previsto no artigo 360.º da Lei n.º 75-B/2020, de 31 de dezembro.
4. As entidades adjudicantes, sejam públicas ou privadas quando sujeitas às regras da contratação pública, devem prestar a sua colaboração à CIMEC, facultando-lhe todas as informações por esta solicitadas, estando obrigadas ao fornecimento atempado das mesmas e aos esclarecimentos e colaboração adicionais que lhes forem solicitados, sob pena de divulgação e publicitação do eventual incumprimento do dever de prestação de informação nos relatórios semestrais e da sua participação ao Ministério Público, para apuramento de eventuais responsabilidades.
5. Para o cumprimento da sua missão, a Lei n.º 30/2021 atribuiu à CIMEC, entre outras, a competência de elaborar, semestralmente, relatórios de avaliação sobre a tramitação dos procedimentos adotados ao abrigo das MEC – os quais são remetidos ao Governo, à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público.
6. O presente Relatório é o cumprimento desta competência — respeitando ao acompanhamento das MEC, no período entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2023 —, e, simultaneamente, traduz o compromisso desta Comissão com as exigências de transparência e imparcialidade que lhe são aplicáveis.

Assembleia da República, 15 de dezembro de 2023

*Comissão Independente para o Acompanhamento e Fiscalização das Medidas Especiais
de Contratação Pública*

Ana Gouveia Martins

(Ana Gouveia Martins)
(Presidente)

João Silva Lopes

(João Silva Lopes)

Sara Augusto de Matos

(Sara Augusto de Matos)

Fernando Xarepe Silveiro

(Fernando Xarepe Silveiro)

António Pires de Andrade

(António Pires de Andrade)

2. Composição e atividades desenvolvidas pela CIMEC

2.1 Composição da CIMEC

7. A CIMEC é um órgão colegial, composto por cinco membros de integridade e mérito reconhecidos, cujo estatuto garante a independência das suas funções.
8. A CIMEC é constituída por:
 - a) Três membros designados pela Assembleia da República, de entre cidadãos de reconhecido mérito e comprovada idoneidade e independência, um dos quais assume a função de presidente;
 - b) Um membro designado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção;
 - c) Um membro designado pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.
9. Os membros da CIMEC têm um mandato de três anos, cessando, em qualquer caso, quando a sua missão se encontre cumprida.
10. Não podem ser membros da CIMEC titulares de cargos políticos ou de altos cargos públicos, nos termos dos artigos 2.º e 3.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, assim como titulares de cargos em órgãos de direção ou de fiscalização de partidos políticos, de organizações representativas de trabalhadores ou de entidades patronais.
11. Os membros da CIMEC não podem participar, direta ou indiretamente, individualmente ou através de entidade à qual estejam vinculados, nos procedimentos e contratos abrangidos pelo regime das MEC.
12. Os membros da CIMEC, na sequência da designação por eleição do Presidente e dois Vogais pela Resolução da Assembleia da República n.º 258/2021, publicada no DR, I série, n.º 200, de 14 de outubro, e designação de um Vogal pelo Conselho de Prevenção da Corrupção e de um Vogal pelo IMPIC, I. P., iniciaram funções em 2 de novembro de 2021 (e um dos Vogais, a 1 de dezembro de 2021), conforme Declaração n.º 17/2021, publicada no DR, I série, n.º 207, de 25 de outubro.

Presidente Ana Gouveia Martins, *Eleita pela Assembleia da República*

Vogais João Silva Lopes, *Eleito pela Assembleia da República*

Sara Younis Augusto de Matos, *Eleita pela Assembleia da República*

Fernando Xarepe Silveiro, *Designado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção*

António Pires de Andrade, *Designado pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P.*

2.2 Funções

13. A CIMEC, de acordo com o definido no artigo 19.º da Lei n.º 30/2021, tem por missão, e sem prejuízo das atribuições próprias do TdC, acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo do regime jurídico das MEC, aprovado por aquela lei, bem como a celebração e a execução dos respetivos contratos, controlando de modo particular o cumprimento das exigências de transparência e imparcialidade que lhe são aplicáveis, assim como a execução dos contratos celebrados na sequência desses procedimentos.
14. Neste contexto, a CIMEC faz uma leitura pró-ativa das suas atribuições legais, no respeito pelas funções e competências das instituições com quem se relaciona. Tendo recebido os dados sobre os procedimentos e contratos MEC através do TdC e do IMPIC, a CIMEC procedeu, de forma autónoma, ao tratamento, sistematização e avaliação dos dados disponibilizados, com o cruzamento de informação e respetiva referenciação quantitativa e gráfica, com vista a colocar à disposição do Governo, Assembleia da República, Tribunal de Contas, Ministério Público, bem como de toda comunidade de entidades adjudicantes e adjudicatários, cidadãos e órgãos de comunicação social, informação relevante relativa às MEC.
15. Este esforço pretende ser um contributo para o desenvolvimento e aperfeiçoamento destas medidas à luz do superior interesse público que guia a sua atividade.

2.3 Atividade

16. À semelhança do que ocorreu no terceiro Relatório, referente ao segundo semestre de 2022, também neste quarto Relatório voltamos a referir alguns factos da

atividade da CIMEC pela sua importância no período em análise e pela relevância que se revestem na continuidade dos trabalhos:

- I. Audição em 10 de janeiro de 2023, junto da Subcomissão para o *Acompanhamento dos Fundos Europeus e do PRR da Comissão de Economia, Obras Públicas, Planeamento e Habitação* da AR com intervenções dos deputados e dos membros da CIMEC, tendo resultado bem realçada a necessidade de uma contínua formação dos responsáveis das entidades adjudicantes pela área da contratação pública. Neste sentido, a CIMEC fez referência à necessidade de criação de uma carreira profissional na Administração Pública com funções de acompanhamento de procedimentos e execução de contratos, incentivando a permanência e profissionalização desses responsáveis.
- II. A CIMEC reuniu no dia 6 de março de 2023 com os *Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E.* com o objetivo de aferir as principais virtudes e dificuldades de utilização das MEC e dos procedimentos tramitados ao abrigo do CCP em geral, bem como a identificação de soluções com vista a simplificar e acelerar todo o sistema de compras públicas do Estado.
- III. A CIMEC e o MENAC (*Mecanismo Nacional Anticorrupção*) promoveram uma reunião em 23 de março de 2023, onde foram analisadas as necessidades de colaboração mútua, na prossecução das funções de ambas as entidades.
- IV. Diversos contactos realizados com a Estrutura de Missão Recuperar Portugal, nomeadamente a reunião em 20 de março de 2023, onde foi promovida a partilha de informação sobre as medidas especiais de contratação pública inseridas no âmbito da execução do *PRR*, especialmente na perspetiva dos beneficiários na qualidade de entidades adjudicantes.
Discutiram-se também formas de articulação e cooperação entre as duas entidades, que se concretizaram com a participação da vogal da CIMEC, Sara Augusto de Matos, na Conferência organizada pela Estrutura de Missão Recuperar Portugal e subordinada ao tema “*Ação de Capacitação do Beneficiário*”, de 27 de abril de 2023, onde teve oportunidade de abordar o tema da “*Contratação Pública – garantir a conformidade no quadro de excecionalidade*”.
Mais recentemente, em 11 de outubro do corrente, teve lugar uma nova reunião nas instalações da Estrutura de Missão Recuperar Portugal, com o

objetivo de prosseguir e aprofundar a partilha de informação sobre as MEC e o estado de execução do *PRR* e, em particular, o regime especial das empreitadas de conceção-construção na perspetiva das metas previstas no âmbito do *PRR*, até 2026.

- V. A CIMEC e o *Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção*, I.P. (IMPIC) realizaram um *Webinar* sobre as MEC, no dia 24 de maio, que contou com a participação de representantes de mais de 600 entidades adjudicantes. Por parte da CIMEC, foi realizada uma apresentação pela Presidente, Ana Gouveia Martins, que versou sobre os objetivos prosseguidos pelas MEC, o âmbito da sua aplicação *versus* CCP, os tipos de procedimentos MEC, o regime dos procedimentos simplificados e o regime comum, os projetos cofinanciados por fundos europeus, pelo *PRR* e pelo *PEES*, os setores da *habitação e descentralização*, da *saúde e do apoio social*, das *tecnologias de informação e conhecimento* e transição digital, o *SGIFR* e os *bens agroalimentares*. Foram suscitadas diversas questões pelas entidades adjudicantes que foram respondidas, por parte da CIMEC, pelos Vogais da CIMEC, João Silva Lopes e Sara Augusto de Matos.
- VI. A CIMEC teve também oportunidade de colaborar com o IMPIC no aperfeiçoamento da secção dedicada às MEC no portal Base, com vista a clarificar o processo de submissão de dados para efeito de lançamento de procedimentos pelas entidades adjudicantes.
- VII. Na esteira da recomendação constante do 1.º relatório semestral da CIMEC, no sentido de os decisores públicos ponderarem a necessidade premente de definição de regras uniformes para a classificação das entidades adjudicantes, em particular, proceder a uma alteração do portal Base na parte relativa à sua identificação – uma vez que, por se basear no *Sistema de Informação da Organização do Estado* (SIOE), criado pela Lei n.º 104/2019, de 6 de setembro, não retratava fielmente o universo das entidades adjudicantes previstas no CCP – a CIMEC apresentou ao IMPIC uma proposta de reestruturação de dados do portal Base de modo a garantir o registo das entidades adjudicantes com a mesma nomenclatura utilizada pelo CCP.
- VIII. **Todavia, permanecem ainda por concretizar outras medidas que foram igualmente objeto de recomendações desta Comissão, indispensáveis para garantir a atualização dos dados a inserir nas plataformas eletrónicas e no**

portal Base. Destaque-se, em particular, a necessidade de obtenção de dados estruturados relativos ao controlo dos limites trienais do ajuste direto e da consulta prévia (e.g. por via da criação de um algoritmo), bem como respeitantes à fase de execução dos contratos, de modo a permitir uma maior monitorização e controlo.

- IX. A CIMEC, em conjunto com o IMPIC, organizou no dia 6 de junho de 2023, um Congresso, na Sala do Senado da Assembleia da República, com o objetivo de assinalar os 15 anos de aprovação do CCP, sob o mote “*15 anos do Código dos Contratos Públicos e o Futuro Inteligente da Contratação Pública*” (vide programa abaixo).

Este congresso contou com a participação de diversos especialistas na área da contratação pública, de professores universitários que se têm dedicado à investigação da contratação pública, de representantes de entidades adjudicantes, de centrais de compras do Estado e de operadores económicos, bem como das plataformas eletrónicas de contratação pública, que abordaram os atuais desafios e o futuro da contratação pública, bem como o papel que a inteligência artificial poderá desempenhar na agilização e transparência dos procedimentos. Este evento contou com a participação de mais de duas centenas de pessoas, presencialmente, e de mais de seis centenas, remotamente.

Além das quatro mesas redondas que tiveram a moderação dos membros da CIMEC e do IMPIC, o congresso, cuja abertura foi presidida por Sua Excelência, o Senhor Presidente da Assembleia da República, contou com a presença do Senhor Presidente do Tribunal de Contas, do Senhor Secretário de Estado da *Presidência do Conselho de Ministros* e o encerramento foi assegurado pela Senhora *Ministra da Habitação*.

- X. A CIMEC reuniu no dia 4 de outubro de 2023 com o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana I.P. (IHRU) com o objetivo de partilhar informação sobre as MEC, designadamente os procedimentos pré-contratuais em matéria de habitação relativos à celebração de contratos que se destinam à promoção de habitação pública ou de custos controlados ou à intervenção nos imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os municípios, no âmbito do processo de descentralização de competências. Foi, igualmente, abordado o regime especial das empreitadas de conceção-construção, na perspetiva dos

desafios colocados à sua utilização atual pelas entidades adjudicantes e visão futura à luz das metas previstas, até 2026, no setor da habitação.

- XI. A Presidente da CIMEC, Ana Gouveia Martins, interveio como oradora numa mesa redonda sobre o tema “*Medidas Especiais de Contratação Pública*”, seguida de pedidos de esclarecimentos pelos participantes e debate no âmbito do XV Curso de Pós-Graduação em Contratação Pública, organizado pelo Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no dia 21 de outubro de 2023.
- XII. A CIMEC foi convidada a participar no Seminário “*Proteção dos Interesses da União Europeia Ecosystema dos Fundos*”, organizado pela Unidade Nacional Contra a Corrupção da Polícia Judiciária e pelo Instituto da Polícia Judiciária e Ciências Criminais, que teve lugar nos dias 6 e 7 de dezembro de 2023, no âmbito da formação contínua de investigadores criminais da Polícia Judiciária e de Magistrados do Ministério Público em modelo presencial e remoto, tendo a Presidente da CIMEC, Ana Gouveia Martins, apresentado uma comunicação sobre a relevância do regime das MEC para a execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* e do PRR, sob o tema “*Atuação no âmbito da aplicação dos Fundos Europeus*”.
- XIII. Ao longo do período a que respeita este Relatório mantiveram-se contactos frequentes com o IMPIC, com o objetivo de melhorar a recolha de dados dos procedimentos e dos contratos relacionados com a utilização das medidas especiais de contratação pública.

CONGRESSO

15 ANOS DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS
E O FUTURO INTELIGENTE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

6 junho 2023 | 9h30 | Sala do Senado – Assembleia da República

PROGRAMA

9h30 ABERTURA

Presidente da Assembleia da República,
Augusto Santos Silva

9h50 INTERVENÇÕES INICIAIS

Presidente da CIMEC, **Ana Gouveia Martins**
Presidente do IMPIC, **Fernando Batista**

10h10 DESAFIOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA:
DIAGNÓSTICO DO ESTADO DE COISAS

Moderadores:

Sandra Simões, Vogal do IMPIC
Fernando Xarepe Silveiro, Vogal da CIMEC

Oradores:

Mário Aroso de Almeida, Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

Licínio Lopes Martins, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Pedro Fernández Sánchez, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Fernando Alfolate, Presidente da Estrutura de Missão "Recuperar Portugal"

11h40 Pausa para café

12h00 PROPOSTAS PARA UMA CONTRATAÇÃO
PÚBLICA MAIS INTELIGENTE

Moderadores:

Sara Augusto de Matos, Vogal da CIMEC

Oradores:

Pedro Gonçalves, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Nuno Cunha Rodrigues, Presidente da Autoridade da Concorrência

Miguel Assis Raimundo, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

Raquel Carvalho, Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa

Olívio Mota Amador, Vice-Presidente do Mecanismo Nacional Anticorrupção

13h30 Pausa para almoço

15h00 SOLUÇÕES PARA UMA CONTRATAÇÃO
PÚBLICA MAIS INTELIGENTE

Moderadores:

Pedro Guedes Pinto, Vogal do IMPIC
António Pires de Andrade, Vogal da CIMEC

Oradores:

Jorge Macara, Vortal/SaphetyGov

Luís de Sousa, acinGov

Ana Faria, anoGov/Miroma

José António Catarino, PME

Manuel Reis Campos, Presidente da Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN)

16h30 TRILHOS PARA UM FUTURO INTELIGENTE
DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Moderadores:

João Silva Lopes, Vogal da CIMEC

Oradores:

Pedro Duarte, Microsoft

César Pestana, Presidente da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap)

Nuno Costa, Vogal do Conselho de Administração dos Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS)

Fernando Matos, Data Science Portuguese Association (DSPA)

18h00 INTERVENÇÃO FINAL

Presidente do Tribunal de Contas, **José Tavares**

Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, **André Moz Caldas**

18h30 ENCERRAMENTO

Ministra da Habitação, **Marina Sola Gonçalves**



3. Medidas Especiais de Contratação Pública

3.1 Objetivos das Medidas Especiais de Contratação Pública

17. A Lei n.º 30/2021, veio, a par da revisão do CCP², estabelecer um regime especial de contratação pública aplicável a determinados procedimentos de formação de contratos que se enquadrem nas áreas consideradas de especial prioridade política: as designadas *Medidas Especiais de Contratação Pública*.
18. Num contexto em que os efeitos da crise económica e social causada pela pandemia por SARS CoV 2 ainda se faziam sentir e sem termo à vista, considerou-se premente assegurar a retoma da economia e a dinamização das estruturas sociais por via da alocação adequada dos fundos comunitários a projetos de investimento, “*cuja implementação não raras vezes é dificultada por motivos meramente procedimentais, sendo claro o objetivo de contribuir para a aceleração da respetiva execução*”³,

² A Lei n.º 30/2021 veio introduzir alterações ao CCP com um duplo propósito: por um lado, aperfeiçoar e corrigir diversos aspetos do regime de contratação pública que apresentavam graves incoerências e insuficiências desde a revisão do Código em 2017 e, por outro, adotar medidas enformadas pelo escopo de “*agilização de diversos passos procedimentais, na procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, o aumento da eficiência da despesa pública e a promoção de um mais efetivo, e menos delongado, acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos*” (v. 7.º parágrafo do Preâmbulo da [Proposta de Lei n.º 41/XIV /1ª](#) in DR n.º 113, II série-A, pp. 46 e ss., que constitui o antecedente legislativo da Lei n.º 30/2021).

³ Cfr. 2.º parágrafo do Preâmbulo da [Proposta de Lei n.º 41/XIV /1ª](#), cit.

constituindo os contratos que se destinem à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* uma das áreas centrais das MEC (v. artigo 2.º da Lei n.º 30/2021).

19. A necessidade de garantir maior simplificação e imprimir maior celeridade fez-se sentir, igualmente, nos procedimentos de formação de contratos destinados à promoção de intervenções relativas à execução do *PRR* (artigo 6.º na versão originária da Lei 30/2021 e, após a revisão de 2022, artigo 2.º) e do *PEES*, aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho (artigo 6.º), mas é transversal a outras áreas em que foram identificadas carências na sociedade civil.
20. Foram considerados de especial prioridade política e, como tal, também integrados no âmbito aplicativo do regime especial das MEC, os contratos que se destinem à promoção da habitação pública ou de custos controlados ou à intervenção em imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os municípios no âmbito do processo de *descentralização de competências* (artigo 3.º), os contratos celebrados em matéria de *tecnologias de informação e conhecimento* (artigo 4.º), os contratos celebrados no âmbito do *setor da saúde e do apoio social* (artigo 5.º), os contratos celebrados no âmbito do *Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais* (artigo 7.º) e, por último, os contratos que tenham por objeto a *aquisição de bens agroalimentares* (artigo 8.º). A título superveniente foi introduzido um regime especial de *empreitada conceção-construção* (artigo 2.º-A), o qual se compreende no quadro de criação de medidas de aceleração e simplificação procedimental.
21. O objetivo prosseguido pelo regime das MEC é, assim, o de promover a simplificação e agilização procedimental por via, designadamente, da possibilidade de lançar mão do ajuste direto simplificado previsto no CCP e da nova figura da consulta prévia simplificada em procedimentos que, em função do valor, estariam, no regime geral, sujeitos a procedimentos mais formalizados e/ou mais concorrenciais, bem como a introdução de uma tramitação mais célere para os procedimentos de concurso público, concurso limitado por prévia qualificação e consulta prévia – os designados procedimentos simplificados MEC – ou mesmo, desde a recente revisão de 2022, a admissibilidade de recurso às empreitadas no modelo de conceção-construção, sem os condicionalismos impostos no regime geral do CCP e correlativa sujeição a exigências especiais.
22. Pretende-se, em suma, no contexto de uma política de modernização e simplificação administrativa e sob o signo da agilização procedimental e do aumento da

celeridade e eficiência na realização de investimentos públicos, garantir a execução atempada de um universo alargado de contratos em domínios considerados prioritários.

3.2 A revisão do regime das Medidas Especiais de Contratação Pública introduzida pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro e respetivo impacto

23. A entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, que aprovou o regime das MEC, trouxe múltiplas dúvidas em torno da interpretação do regime aí vertido.
24. Tal insegurança jurídica motivou, por sua vez, a emissão de diversas recomendações por parte desta Comissão logrando esclarecer junto das entidades adjudicantes e dos operadores económicos, designadamente, o âmbito e regime jurídico dos procedimentos tramitados e contratos celebrados ao abrigo das Medidas Especiais de Contratação Pública, nos termos previstos no Capítulo I da Lei n.º 30/2021⁴.
25. Desde então, multiplicaram-se as intervenções de membros da CIMEC em diversos fóruns – seminários, conferências, *workshops*, *Webinar* e congressos – com o intuito de, por um lado, divulgar o regime das MEC e, por outro, esclarecer questões colocadas pelos operadores económicos e entidades adjudicantes. A estas seguiram-se ações de acompanhamento realizadas junto de entidades adjudicantes e reuniões com as entidades gestoras das plataformas de contratação pública.
26. Foram, ainda, publicados o 1.º, 2.º e 3.º Relatórios Semestrais desta Comissão, onde se deixou uma resenha do estado da arte das MEC vigentes no nosso ordenamento jurídico, mapeando-se questões que deveriam merecer a atenção do legislador, quer no sentido da clarificação de dúvidas interpretativas que colocavam entraves na aplicação deste regime, quer em termos de pura ponderação da conveniência política da introdução de alterações.
27. Conforme se dava nota no 2.º Relatório Semestral desta Comissão, o regime das MEC veio a ser subsequentemente revisto pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, onde se introduziram, segundo o legislador, alguns aprimoramentos “*seja através de um*

⁴ V. Recomendação n.º 3/2022/CIMEC, dedicada a este tema, disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Paginas/cimec.aspx>.

aprofundamento das medidas adotadas, seja através da clarificação daquelas que a experiência de aplicação da lei tem mostrado carecidas de aperfeiçoamento”.

28. Caindo no período de referência do presente Relatório, importa deixar uma breve resenha sobre as alterações mais significativas introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2022⁵, não perdendo de vista os contributos apresentados por esta Comissão no contexto do respetivo procedimento legislativo. A par destas, dar-se-á ainda nota do impacto da sobredita revisão da Lei n.º 30/2021 no mercado, entretanto percecionado pela CIMEC desde a sua entrada em vigor.

29. Contando com seis meses de aplicação da versão revista da Lei n.º 30/2021, destacam-se em seguida as alterações que, na ótica desta Comissão, se afiguram mais relevantes, seja na atuação das entidades adjudicantes, seja para a própria economia do regime das MEC, não perdendo de vista o contínuo desenvolvimento da missão da CIMEC.

i. Revisão do âmbito do artigo 2.º

O artigo 2.º foi, consabidamente, revisto⁶, com o propósito de expressamente se especificar que, entre os contratos que se destinem à *execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, se compreenderão igualmente os projetos relativos à execução do PRR, os quais se encontravam, na redação original da Lei n.º 30/2021, alojados no artigo 6.º.

O artigo 6.º deixou, pois, de fazer qualquer menção ao PRR, que passou, correlativamente, a ser mencionado no artigo 2.º.

Esta Comissão alertava, então, no seu 2.º Relatório Semestral, que caso essa alteração não fosse acompanhada de uma alteração da estrutura das informações a constar obrigatoriamente das plataformas eletrónicas e do portal Base, se perspetivariam gravosas, senão mesmo intransponíveis dificuldades no correto diagnóstico e mapeamento da utilização das MEC.

⁵ Para uma descrição exaustiva das alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2022 ao regime das MEC, v. o 2.º Relatório Semestral da CIMEC, disponível em <https://www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/cimec/SegundoRelatorioSemestral-12-2022.pdf>.

⁶ Agora dispondo: “[p]ara a celebração de contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo os integrados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, as entidades adjudicantes podem (...)”.

Com efeito, na medida em que um mesmo preceito (o artigo 2.º) passou a compreender quer a celebração de contratos que se destinem à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, quer os relativos à execução do *PRR*, como então se advertiu, deixam estes últimos de poder ser identificados de forma individualizada de modo a aferir da sua real expressão nos dados relativos à utilização das MEC.

Atentando nos dados das MEC no horizonte temporal abrangido pelo presente Relatório (janeiro – junho), identificam-se um conjunto de procedimentos e de contratos cujos dados enviesam a real expressão das MEC em determinadas áreas.

Sem prejuízo do exposto, e no contexto da estreita cooperação com o IMPIC no domínio das MEC, esta Comissão vem colaborando com o referido Instituto no sentido da operacionalização e contínua melhoria, na ótica do utilizador, da secção específica no portal dos contratos públicos, dedicada aos procedimentos adotados ao abrigo do disposto na secção I da Lei n.º 30/2021, bem como à celebração dos respetivos contratos⁷.

Neste sentido, sempre que possível, procurar-se-á atenuar os prospetivos impactos negativos desta alteração legislativa no correto tratamento dos dados relativos às MEC.

ii. Revogação da medida especial contida na alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021

Um inegável mérito da revisão da Lei n.º 30/2021 foi a revogação da medida especial contida na alínea d) do seu artigo 2.º, na sua redação original, relativa à dispensa do dever de fundamentação da urgência que preside à decisão de redução do prazo para a apresentação de propostas e candidaturas em concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação, nos termos e condições previstos no n.º 3 do artigo 136.º, no n.º 2 do artigo 174.º e no n.º 5 do artigo 191.º do CCP, ou seja, em procedimentos com publicidade internacional.

⁷ Recorde-se que esta secção decorre do disposto no n.º 7 do artigo 19.º do referido diploma, aí se prevendo a remessa eletrónica ao IMPIC dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo deste regime, para efeitos de publicação no referido portal.

Como esta Comissão vinha apontando nos anteriores Relatórios Semestrais, tal prerrogativa colidia com o disposto no n.º 3 do artigo 27.º e no n.º 6 do artigo 28.º, ambos da Diretiva n.º 2014/24/UE, que restringe a possibilidade de proceder a esta redução de prazos a situações de “urgência devidamente fundamentada”.

Assim, tratando-se de uma norma comunitária clara, precisa e inequívoca, esta prevalecia sobre o disposto da alínea *d*) do artigo 2.º, estando as entidades adjudicantes em todo o caso vinculadas a fundamentar devidamente a urgência, sob pena de violação do direito da União Europeia.

Apesar de a norma em causa se encontrar, desde a sua génese, em colisão com o direito europeu aplicável no ordenamento jurídico português – razão pela qual esta Comissão cedo alertou para a respetiva ilegalidade⁸ – o sentido subjacente à mesma está longe de se afigurar despiciendo.

Explicitando, a presente norma encerrava uma redução de prazos⁹ precisamente onde a mesma é mais premente: nos procedimentos concursais com publicidade internacional (ou seja, com a publicação do respetivo anúncio no *JOUE*). São estes – precisamente pelos significativos valores contratuais em causa, a que acresce o inerente interesse transfronteiriço dos mesmos, apelando a múltiplos operadores económicos nacionais e estrangeiros – os procedimentos de tramitação mais morosa.

Caiu esta medida especial, tendo sido revogada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, mas não se dissipou a necessidade de serem ponderadas, não apenas nas MEC, mas no amplo contexto do regime geral da contratação pública, soluções de agilização procedimental, aptas a introduzir dinamismo na execução de projetos de investimento, tendo em vista uma retoma da economia nacional.

Com efeito, tem esta Comissão constatado uma nítida atratividade de soluções, como a que ora evocamos, que dispensem uma real e patente

⁸ V., de resto, a Recomendação n.º 3 da CIMEC, de 2 de maio de 2022, *cit.*

⁹ Na citada recomendação da CIMEC lia-se, pois, que “[p]ara a celebração de contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, as entidades adjudicantes [podiam] (...) *d*) Reduzir o prazo para apresentação de propostas e candidaturas em concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação nos termos do n.º 3 do artigo 136.º, do n.º 2 do artigo 174.º e do n.º 5 do artigo 191.º do Código dos Contratos Públicos, respetivamente, com dispensa da fundamentação prevista nessas disposições”.

celeridade a procedimentos de formação de contratos públicos já sobejamente *pesados e burocráticos*.

Esta constatação resultou das diversas interações e iniciativas promovidas pela CIMEC, seja em múltiplos fóruns de discussão das virtualidades das medidas especiais, seja, já de perto, junto das entidades adjudicantes e operadores económicos auscultados em sede das ações de acompanhamento, seja ainda através da minuciosa análise e processamento de dados relativos à aplicação das MEC.

Acresce que também no contexto do Congresso sob o mote “*15 Anos do Código dos Contratos Públicos e o Futuro Inteligente da Contratação Pública*”, que teve lugar no dia 6 de junho, foram amplamente ponderadas soluções de agilização procedimental na formação de contratos públicos tendo em vista uma contratação pública mais *inteligente*, leia-se, mais célere, ágil e eficaz.

Não obstante esta Comissão se ter manifestado, desde logo em sede do processo legislativo tendente à revisão da Lei n.º 30/2021 e do CCP, contrária à subsistência de regimes frontalmente desconformes com o direito europeu da contratação pública, certo é que a oportuna eliminação desta norma deixa espaço para a ponderação de soluções normativas que, aproveitando a ampla margem conferida pelo legislador europeu aos Estados membros na transposição do seu direito derivado, prevejam verdadeiros mecanismos de celeridade e agilidade no seio dos procedimentos de contratação pública, designadamente através da redução de prazos procedimentais nos setores prioritários que enformam as MEC¹⁰.

¹⁰ Foi, inclusivamente, ponderada uma versão alternativa à redação original da mesma alínea *d*) do artigo 2.º que constava do projeto de Decreto-Lei n.º 32/XXIII/2022, a saber, “*reduzir o prazo para a apresentação de propostas e candidatura sem concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação nos termos e condições previstos no n.º 3 do artigo 136.º, no n.º 2 do artigo 174.º e no n.º 5 do artigo 191.º do Código dos Contratos Públicos*”. Aí se previa a eliminação da dispensa de fundamentação nas disposições elencadas, relativas aos concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação, nos termos e condições previstos nos referidos preceitos do CCP, ou seja, sem dispensa da competente fundamentação. No entanto, como logrou esta Comissão transmitir no decurso do processo legislativo, a redação proposta para a alínea *d*) do artigo 2.º, se garantia a sua conformidade com o Direito da União Europeia, poderia dar origem a que procedimentos concursais com publicidade internacional – regidos única e exclusivamente pelo CCP – fossem classificados como medidas especiais de contratação pública quando, na verdade, não o seriam, o que se afiguraria indesejável. Tal entendimento mereceu o acolhimento do legislador, tendo sido revogada a alínea *d*) do artigo 2.º no seu todo.

iii. Introdução do regime especial de empreitadas de conceção-construção no regime das medidas especiais de contratação pública¹¹

O Decreto-Lei n.º 78/2022 veio prever uma nova categoria de medidas especiais, a saber, o regime especial de empreitadas de conceção-construção, o que fez através da introdução de uma alínea e) no artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, conjugada com o aditamento de um novo preceito legal a este último diploma, o artigo 2.º-A.

A alínea e) do artigo 2.º dispõe: “[p]ara a celebração de contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo os integrados no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência, as entidades adjudicantes podem (...) aplicar o regime especial previsto no artigo seguinte, independentemente do valor do contrato”.

Já o artigo 2.º-A estabelece inovatoriamente que:

“1 - Para além e sem prejuízo dos casos previstos no n.º 3 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos, em procedimentos de formação de contratos de empreitada de obras públicas a entidade adjudicante pode prever, como aspeto da execução do contrato a celebrar, a elaboração do projeto de execução, observando-se o disposto nos números seguintes.

2 - O caderno de encargos deve ser integrado por um estudo prévio, competindo a elaboração do projeto de execução ao adjudicatário.

3 - O conteúdo obrigatório dos elementos referidos no número anterior é fixado nos termos da portaria referida no n.º 7 do artigo 43.º do Código dos Contratos Públicos.

4 - O preço base definido no caderno de encargos deve discriminar separadamente os montantes máximos que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução das prestações correspondentes à conceção e à execução da obra.

5 - A modalidade do critério de adjudicação é a referida na alínea a) do n.º 1 do artigo 74.º do Código dos Contratos Públicos, devendo os fatores e eventuais subfatores que o densificam ser estritamente objetivos,

¹¹ Aditamento da alínea e) ao artigo 2.º e do artigo 2.º-A na Lei n.º 30/2021.

garantir uma adequada comparabilidade das propostas e incluir, pelo menos, o preço relativo à conceção e o preço relativo à execução da obra.

6 - O contrato a celebrar não é considerado um contrato misto para os efeitos do disposto no artigo 32.º do Código dos Contratos Públicos”.

Como analisado em detalhe no 2.º Relatório Semestral desta Comissão, a introdução deste instituto no seio das MEC constitui uma das principais novidades da revisão do regime das MEC em 2022.

Recorde-se que em causa está a faculdade de se optar pela celebração de contratos de empreitada de conceção-construção, afastando-se a regra do recurso a este modelo apenas a título excecional e em situações devida e especificamente fundadas na vinculação do empreiteiro a obrigações de resultado relativas à utilização da obra a realizar ou na especial complexidade técnica do processo construtivo da obra, nos termos do n.º 3 do artigo 43.º do CCP.

O âmbito de aplicação do regime das MEC conheceu, assim, um alargamento com a introdução do regime especial de empreitadas de conceção-construção no seu seio.

Neste sentido, pode recorrer-se à celebração de um contrato de empreitada em modelo de conceção-construção, independentemente do valor do contrato, desde que se trate de um *projeto financiado ou cofinanciado por fundos europeus* (artigo 2.º) ou se integre em qualquer das matérias ou âmbitos abrangidos pelos artigos 3.º a 6.º, que remetem para o regime contido nas alíneas do referido artigo 2.º¹².

O recurso ao regime especial de empreitadas de conceção-construção não aparenta revelar, por ora, adesão, não tendo sido registado qualquer procedimento.

¹² Cumpre esclarecer que, não obstante a previsão do regime em análise surgir no artigo 2.º [na respetiva alínea e)], no quadro dos contratos que se destinem à *execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, incluindo os relativos à execução do PRR, o mesmo é igualmente aplicável no âmbito da contratação prevista nos artigos 3.º a 6.º.

Observa-se, efetivamente que vale aqui a técnica remissiva aí patente para o disposto no artigo 2.º, sendo, então, possível o recurso a empreitadas de conceção-construção no contexto de procedimentos pré-contratuais em matéria de *habitação e descentralização*, em matéria das *tecnologias de informação e conhecimento*, no âmbito do *setor da saúde e do apoio social* e nos procedimentos relativos à execução do PEES.

Ponderando sobre fatores que possam concorrer para este cenário, lembre-se, por um lado, que a inserção deste regime no CCP se afigurou genericamente controversa no contexto do processo legislativo tendente à respetiva revisão.

Por outro, importa ter presente que, embora mais flexível, o modelo de empreitada ora em apreço traz, ainda assim, algumas imposições incontornáveis¹³. Entre as mais exigentes para as entidades adjudicantes, destaca-se a circunstância de o caderno de encargos dos procedimentos tendentes à celebração de contratos de empreitada de conceção-construção dever ser, obrigatoriamente, integrado por um estudo prévio elaborado pela entidade adjudicante (v. n.º 1 do artigo 2.º-A).

Esta imposição legal afigura-se bastante mais exigente que o regime estatuído para este modelo de empreitadas no n.º 3 e na alínea *a*) do n.º 8 do artigo 43.º do CCP, em que à entidade adjudicante compete apenas apresentar tão somente um programa preliminar, com base no qual os concorrentes elaboram um estudo prévio a incluir nas propostas a apresentar [v. alínea *d*) do n.º 2 do artigo 52.º do CCP], cabendo ao adjudicatário a elaboração do projeto de execução.

Recaindo tal ónus sobre as entidades adjudicantes, a que acresce a genérica carência de recursos humanos para assegurar o planeamento, lançamento e tramitação dos procedimentos de formação de contratos públicos – sem perder de vista que sempre se trataria de um procedimento de elevada complexidade –, antecipa-se que as mesmas não apostem na promoção deste modelo contratual.

Neste contexto, importa alertar para a necessidade de se investir na ampla divulgação deste instituto e das virtualidades do recurso ao mesmo, patentemente para a celebração de contratos que se destinem à execução de projetos no âmbito do *PRR*.

Cumpra, pois, recordar que a génese das MEC radica na premente necessidade de assegurar a retoma da economia e a dinamização das

¹³ O artigo 2º-A vem, por um lado, definir alguns aspetos que devem constar, obrigatoriamente, do conteúdo do caderno de encargos neste modelo de empreitada e, por outro, impor a adoção do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa na modalidade multifator, com sujeição a determinados parâmetros legais.

estruturas sociais por via da alocação adequada dos fundos comunitários a projetos de investimento, “*cuja implementação não raras vezes é dificultada por motivos meramente procedimentais, sendo claro o objetivo de contribuir para a aceleração da respetiva execução*”¹⁴.

No entanto, já vem sendo diagnosticada a ausência (a título de exemplo, em contratos de empreitada de obras públicas) dos procedimentos e contratos relativos à execução do *PRR* de elevada monta no catálogo das MEC. Recorde-se que os procedimentos MEC previstos nas alíneas *a), b), c)* do artigo 2.º, no artigo 7.º e no artigo 8.º da Lei n.º 30/2021, estão adstritos aos limiares eurocomunitários aplicáveis, o que pode não se coadunar com a dimensão e escala dos projetos relativos à execução do *PRR*.

Permitindo a celebração de contratos independentemente do respetivo valor, a introdução do regime especial de empreitadas de conceção-construção no seio das MEC pode revelar-se, precisamente, uma medida especial apta a acolher os contratos destinados à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* e à execução do *PRR*, que, pela sua envergadura económica, não se conteriam de outro modo no espectro das MEC.

iv. Prorrogação de vigência de medidas especiais de contratação pública vertidas na Lei n.º 30/2021

Com a revisão introduzida pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, assistimos à prorrogação de vigência de determinadas MEC até 31 de dezembro de 2026.

Com efeito, na redação original dos artigos 3.º a 5.º da Lei n.º 30/2021, as MEC em matéria de *habitação e descentralização, das tecnologias de informação e conhecimento* e, bem assim, no âmbito do setor da saúde e do apoio social revestiam um carácter temporário, deixando de poder ser adotadas, por caducidade, a partir de 31 de dezembro de 2022.

Na senda do alerta deixado pela CIMEC, que deu conta da necessidade de amadurecimento destes regimes, o legislador decidiu alargar o período de vigência das aludidas MEC, vindo o Decreto-Lei n.º 78/2022 introduzir a

¹⁴ Cfr. 2.º parágrafo do Preâmbulo da [Proposta de Lei n.º 41/XIV /1ª](#), cit.

extensão do prazo de aplicação do regime em apreço, fixando-o em 31 de dezembro de 2026.

Não sendo ainda possível aferir o real impacto desta opção legislativa, refira-se que, como *infra* se dará nota, já se assiste a um crescimento dos procedimentos pré-contratuais, designadamente, em matéria de *habitação e descentralização*¹⁵.

v. Revisão do artigo 6.º da Lei n.º 30/2021

Este preceito foi, conforme *supra* explanado, revisto¹⁶, circunscrevendo-se agora a procedimentos pré-contratuais relativos à execução do *PEES*.

Confrontando esta redação com a original, constata-se que cai a menção aos procedimentos relativos à execução do *PRR*, os quais se encontram atualmente acomodados no artigo 2.º.

Como esta Comissão desde logo diagnosticou, suscitaram-se graves dúvidas interpretativas sobre a (des)necessidade de emissão de despacho ministerial exigida no n.º 1 do artigo 6.º (na sua redação original), tendo-se assistido, então, a entendimentos e práticas divergentes em diversos organismos do Estado que, em muito, prejudicavam a celeridade e simplificação que se pretendeu imprimir neste contexto.

Neste sentido, e conforme vertido nos anteriores Relatórios Semestrais, a CIMEC alertou para a patente premência de uma alteração legislativa de molde a clarificar o sentido, conteúdo e alcance da necessidade de emissão de despacho do Ministro responsável pelo setor quando uma determinada intervenção esteja integrada no *PRR*, exigência então prevista no n.º 1 do artigo 6.º, e da sua articulação com o n.º 2 do artigo 6.º, que dispensava a emissão do

¹⁵ Refira-se, exemplificativamente, que no 2.º Relatório Semestral desta Comissão havia apenas registo de 2 procedimentos em matéria de *habitação e descentralização*, o que contrasta com os 14 procedimentos contabilizados no presente Relatório, evidenciando o investimento que vem sendo realizado nesta matéria (v. Tabela 5).

¹⁶ O mesmo prevê agora no seu n.º 1: “[o] disposto no artigo 2.º aplica-se também à celebração de contratos que se destinem à promoção de intervenções que, por despacho do membro do Governo responsável pelo respetivo setor de atividade, sejam consideradas integradas no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado em anexo à Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho”.

referido despacho quando as intervenções em causa dissessem respeito à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*.

Conforme se sublinhava, esta situação deveria merecer a especial atenção do legislador, para efeitos de uma interpretação autêntica mediante uma alteração à Lei n.º 30/2021, uma vez que as dúvidas interpretativas em torno desta norma e a respetiva aplicação dificultavam os procedimentos relativos à execução do *PRR*.

Esta alteração enforma uma das clarificações mais relevantes para as entidades adjudicantes e operadores económicos no sentido de ser totalmente esclarecida a exigência ou dispensa de despacho ministerial compreendida nos procedimentos pré-contratuais relativos à execução do *PRR*. É, pois, notório o impacto da mesma na desejável agilização procedimental a dispensar na contratação relativa à execução do *PRR*, tendo-se eliminado um entrave a esta execução.

vi. Revisão do n.º 7 do artigo 19.º da Lei n.º 30/2021

Esta norma foi revista, dispondo agora, na sequência do Decreto-Lei n.º 78/2022, “[o] IMPIC, I. P., deve assegurar a criação de uma secção específica no portal dos contratos públicos, dedicada aos procedimentos e contratos referidos no n.º 1, *os quais devem, sob pena de ineficácia, ser eletronicamente enviados ao IMPIC, I. P., para efeitos de publicação no referido portal*”.

Logrou o legislador esclarecer que os termos da obrigação de reporte dos procedimentos e contratos abrangidos pelo artigo 19.º¹⁷, especificando que a não remessa dos mesmos é sancionada com a respetiva ineficácia.

Finalmente, cumpre referir que, com esta alteração legislativa especificamente dedicada à remessa dos procedimentos e contratos ao IMPIC, a que acresce a experiência na aplicação do regime das MEC pelas entidades

¹⁷ Cedo esta Comissão alertava para esta necessidade. V., neste sentido, a Recomendação n.º 3, de 2 de maio de 2022 e o 1.º Relatório Semestral da CIMEC, onde se lê: “*é obrigatória a publicitação de todos os procedimentos e contratos no portal Base, na secção específica dedicada às MEC (n.º 7 do artigo 19.º), o que pressupõe um dever de remessa para o IMPIC, de todos os procedimentos e contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos MEC, incluindo os procedimentos que não tramitam por plataforma eletrónica*”.

adjudicantes, os dados doravante obtidos relativamente a procedimentos de ajustes diretos simplificados MEC afiguram-se tanto mais fidedignos quanto se consolide a necessária obrigação de reporte ao IMPIC de todos os procedimentos e contratos.

Recorde-se que, diversamente do regime geral da contratação pública, que exclui os ajustes diretos simplificados da observância de formalidades, designadamente no que à publicitação respeita (v. artigo 128.º, n.º 3 do CCP), o regime das MEC impõe um genérico dever de comunicação ao IMPIC de todos os procedimentos e contratos. Se esse dever já resultava da redação originária da Lei n.º 30/2021, este diploma veio a ser, conforme atrás explanado, revisto, clarificando-se tal exigência.

3.3 Âmbito de Aplicação das Medidas Especiais de Contratação Pública

30. As MEC têm um campo de aplicação diversificado consoante as áreas em que se enquadram os contratos a celebrar, quer quanto ao tipo de procedimentos que podem ser adotados, quer quanto ao período temporal em que podem ser utilizadas, quer ainda quanto ao tipo de contratos a celebrar.
31. **As MEC podem ser agrupadas em três grandes categorias:**
- I. **Possibilidade de adoção de *procedimentos simplificados de concurso público, de concurso limitado por prévia qualificação e de consulta prévia* [alíneas *a*) e *b*) do artigo 2.º] para a formação dos contratos nas áreas abrangidas pelos artigos 2.º a 6.º da Lei n.º 30/2021, aos quais se aplicam as regras e a tramitação especial previstas nos artigos 10.º a 16.º do mesmo diploma (aplicando-se, quanto ao que não estiver previsto, supletivamente o regime do CCP), caracterizando-se a consulta prévia simplificada ainda por a escolha deste procedimento estar condicionada a limites de valor mais elevados que os previstos no regime geral do CCP [até um valor inferior a 750 000 €, desde que não se ultrapasse o limiar comunitário a partir do qual se exige a adoção de um procedimento com publicidade no *JOUE* – alínea *b*) do artigo 2.º].**

II. **Aumento dos limiares de valor para a escolha do procedimento:**

- *de ajuste direto simplificado*, nos termos do *artigo 128.º do CCP (ajuste direto sob fatura)*, para a formação dos contratos referidos:
 - (i) nos artigos 2.º a 6.º [quando o valor dos contratos for igual ou inferior a 15 000 €, conforme disposto na alínea c)] do artigo 2.º;
 - (ii) e no artigo 8.º (quando o valor dos contratos de aquisição de *bens agroalimentares* for igual ou inferior a 10 000 €).
- para a adoção do *ajuste direto e da consulta prévia do regime do CCP* para a formação dos contratos necessários para a gestão dos combustíveis no âmbito do *SGIFR* referidos no artigo 7.º (quando o valor dos contratos for inferior a 750 000 €, e, simultaneamente, inferior aos limiares comunitários que impõem a adoção de um procedimento concorrencial com publicidade).

Em ambos os casos, os referidos procedimentos regem-se pelo regime geral previsto no CCP, não podendo beneficiar do regime especial previsto nos artigos 9.º a 16.º da Lei n.º 30/2021, aplicável única e exclusivamente aos procedimentos concursais simplificados e à consulta prévia simplificada;

III. **Possibilidade de celebração de contratos de empreitada com recurso ao modelo de conceção-construção**, independentemente do valor do contrato a celebrar [alínea e) do artigo 2.º, após a revisão de 2022¹⁸], afastando-se o estatuto de excecionalidade da sua utilização estabelecido no regime geral do CCP (n.ºs 1 e 3 do artigo 43.º do CCP), podendo, consoante o valor do contrato e a decisão de escolha do procedimento aplicável, os procedimentos de formação dos respetivos contratos corresponderem a procedimentos específicos MEC (desde que de valor inferior aos limiares

¹⁸ Na versão originária da Lei n.º 30/2021, a alínea d) do artigo 2.º, revogada na revisão de 2022, previa ainda como categoria das MEC a dispensa de fundamentação da decisão de redução dos prazos mínimos de apresentação de propostas e/ou candidaturas com base na urgência que inviabilize o cumprimento dos prazos previstos nos procedimentos de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação com publicação de anúncio no *JOUE* para a formação dos contratos referidos nos artigos 2.º a 6.º, aplicando-se, quanto ao demais, o regime previsto no CCP. Como atrás se deu nota, esta norma foi eliminada, caindo essa categoria de MEC, que viria a dar lugar à categoria ora vigente, qual seja, como referido, a possibilidade de celebração de contratos de empreitada no modelo de conceção-construção.

comunitários e aos limites fixados na Lei n.º 30/2021) ou a procedimentos regidos integralmente pelo regime geral do CCP.

Independentemente do tipo de procedimento adotado, é sempre aplicável o regime especial definido no artigo 2.º-A, o qual regula o conteúdo obrigatório do caderno de encargos neste modelo de empreitada e impõe a adoção do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa na modalidade multifator com sujeição a determinados requisitos, bem como o regime reforçado de fiscalização das MEC com as correlativas obrigações de reporte e remessa dos procedimentos e contratos celebrados ao abrigo das MEC ao TdC e IMPIC.

Ainda quanto à conceção-construção, importa notar que a sua contabilização se antecipa muito complexa, porquanto esta é uma medida especial de contratação pública de natureza particular, não se perfilando, por um lado e ao contrário das demais, um clássico procedimento pré-contratual, e, ainda, por um mesmo procedimento dedicado a uma conceção-construção a realizar no âmbito da execução de um *projeto financiado ou cofinanciado por fundos europeus* ou relativo à execução do *PRR* poder ser qualificado pelas entidades adjudicantes ao abrigo destes indicadores, caindo aí indistintamente.

Importará ainda, de resto, despertar as entidades adjudicantes e operadores económicos para as virtualidades deste regime, mormente a respetiva celeridade e flexibilidade.

32. Quando sejam adotados os procedimentos de concurso público simplificado, de concurso limitado por prévia qualificação simplificado e de consulta prévia simplificada [casos previstos nas alíneas *a)* e *b)* do artigo 2.º, aplicáveis também, por remissão, às situações abrangidas pelos artigos 3.º, 4.º, 5.º e 6.º], estes procedimentos regem-se por um conjunto de regras especiais, aplicando-se, quando ao demais, o regime geral do CCP a título supletivo (v. artigo 9.º).

33. Por sua vez, a simplificação destes procedimentos consiste na:

- I. possibilidade de adoção da consulta prévia simplificada, com convite a pelo menos 5 entidades, quando o valor do contrato for, simultaneamente, inferior aos limiares europeus a partir dos quais se impõe a adoção de procedimentos com publicação de anúncio no *JOUE* e inferior a 750 000 € [alínea *b)* do artigo 2.º], sem prejuízo de se fixar um limite trienal de preço

contratual acumulado, que, uma vez atingido, constitui um impedimento ao convite da mesma entidade, aplicando-se, com as devidas adaptações, o disposto nos n.ºs 3 a 6 do artigo 113.º do CCP (aplicado por remissão expressa do artigo 12.º);

- II. obrigatoriedade de *tramitação eletrónica*, embora se admita que, nos termos do regime do CCP, seja utilizado o meio de transmissão eletrónica de dados (*por exemplo*, e-mail) nos procedimentos de consulta prévia até 150 000€ para contratos de empreitadas de obras públicas; até 75 000 € para contratos de locação/aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços; até 75 000 € para contratos de concessão de obra ou de serviço público e até 100 000 € para outros tipos de contratos, conforme resulta do disposto no artigo 10.º;
- III. *dispensa de fundamentação da decisão de não contratação por lotes* (artigo 11.º);
- IV. *dispensa de fundamentação da fixação do preço base* (artigo 11.º);
- V. *flexibilização do regime de impedimentos* relativo à situação contributiva ou tributária dos candidatos ou concorrentes, permitindo-se, em determinadas condições, que possam participar concorrentes ou candidatos com dívidas não regularizadas à segurança social ou ao fisco (n.ºs 2 e 3 do artigo 13.º);
- VI. os *prazos* mínimos de *audiência prévia* previstos no CCP (3 dias e 5 dias) passam a constituir os *prazos-regra*, não sendo possível fixar prazos mais alargados (artigo 14.º);
- VII. possibilidade de *não ser exigida caução ao adjudicatário por impossibilidade* de prestação de depósito por falta de liquidez e de obtenção de seguro de execução ou declaração de assunção solidária de, pelo menos, duas instituições seguradoras ou bancárias (n.º 1 do artigo 15.º);
- VIII. *redução dos prazos de impugnação administrativa* para 3 dias (artigo 16.º).

34. Recorde-se, em todo o caso, que a pedra de toque do regime das MEC repousa na natureza facultativa da sua utilização.

35. Com efeito, a adoção das medidas especiais de contratação pública constitui uma faculdade que assiste às entidades adjudicantes, permitindo-lhes, aquando da decisão de escolha do procedimento de formação de um contrato público, optar por

aplicar os procedimentos pré-contratuais previstos no capítulo I da Lei n.º 30/2021 ou, em alternativa, o regime geral da contratação pública previsto no CCP.

- 36.** Finalmente, sublinhe-se que as MEC têm um campo de aplicação diversificado consoante os fins a que se destinem os procedimentos de formação de contratos e ainda
- quer quanto ao período temporal em que podem ser utilizadas,
 - quer quanto ao tipo de contratos a celebrar,
 - quer quanto aos procedimentos a adotar.
- 37.** Percorreremos em seguida este regime de modo esquemático.

Tabela 1

| Lei n.º 30/2021 | | | | | |
|---------------------|--|---|--|--|--|
| Base legal | Fim dos procedimentos | Tipo de contratos | Limite máximo temporal | Medidas especiais de contratação | Valor máximo dos contratos |
| Artigo 2.º | Contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeu e relativos à execução do PRR | Todos os tipos de contratos | Sem limite de tempo | <ul style="list-style-type: none"> • Concurso público <i>simplificado</i>; • Concurso limitado por <i>qualificação simplificado</i>; | <ul style="list-style-type: none"> • Valor inferior aos limiares europeus fixados nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 474.º do CCP, consoante o caso |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Consulta prévia <i>simplificada</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Valor inferior aos limiares europeus referidos nos n.ºs 2, 3 ou 4 do artigo 474.º do CCP, consoante o caso; e, cumulativamente, • Valor inferior a 750 000 €; |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Ajuste direto <i>simplificado do CCP</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Valor igual ou inferior a 15 000 € |
| | | | | <ul style="list-style-type: none"> • Opção pelo modelo de empreitada de conceção-construção | <ul style="list-style-type: none"> • Independentemente do valor do contrato |
| Artigo 2.º-A | Regime especial de empreitadas de conceção-construção | Contratos de empreitada de obras públicas | Reavaliação de regime até 31 de dezembro de 2026 | <ul style="list-style-type: none"> • Opção pelo modelo de empreitada de conceção-construção | <ul style="list-style-type: none"> • Independentemente do valor do contrato |

| Base legal | Fim dos procedimentos | Tipo de contratos | Limite máximo temporal | Medidas especiais de contratação | Valor máximo dos contratos |
|-------------------|---|---|----------------------------|--------------------------------------|--|
| Artigo 3.º | <p>Contratos em matéria de <i>habitação e descentralização</i>, que se destinem:</p> <ul style="list-style-type: none"> • à promoção de habitação pública ou de custos controlados • à intervenção nos imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os municípios, no âmbito do processo de descentralização de competência | Todos os tipos de contratos | Até 31 de dezembro de 2026 | Todas por remissão para o artigo 2.º | • Os mesmos por remissão para o artigo 2.º |
| Artigo 4.º | <p>Contratos em matéria de <i>tecnologias de informação e conhecimento</i>, que tenham por objeto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> • locação ou aquisição de equipamentos informáticos • aquisição, renovação, prorrogação ou manutenção de licenças ou serviços de software, • a aquisição de serviços de computação ou de armazenamento em <i>cloud</i> • a aquisição de serviços de consultoria ou assessoria, desde que associados a processos de transformação digital • realização de obras públicas, desde que associadas a processos de transformação digital | <ul style="list-style-type: none"> • Locação e aquisição de bens móveis • Aquisição de serviços • Empreitadas de obras públicas • Outros tipos de contratos que envolvam realização de obras públicas, <i>v.g.</i>, concessão de obra pública | Até 31 de dezembro de 2026 | Todas por remissão para o artigo 2.º | • Os mesmos por remissão para o artigo 2.º |

| Base legal | Fim dos procedimentos | Tipo de contratos | Limite máximo temporal | Medidas especiais de contratação | Valor máximo dos contratos |
|-------------------|--|---|---|--------------------------------------|--|
| Artigo 5.º | <p>Contratos que se destinem à construção, renovação ou reabilitação de imóveis no âmbito:</p> <ul style="list-style-type: none"> • do setor da saúde • das unidades de cuidados continuados e integrados, • do apoio de pessoas idosas, da deficiência, da infância e da juventude. | <ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de bens móveis • Locação de bens móveis • Aquisição de serviços • Empreitadas de obras públicas • Outros tipos de contratos que envolvam realização de obras públicas, v.g. concessão de obra pública | Até 31 de dezembro de 2026 | Todas por remissão para o artigo 2.º | • Os mesmos por remissão para o artigo 2.º |
| Artigo 6.º | <p>Contratos relativos à execução do <i>Programa de Estabilização Económica e Social</i> que se destinem à promoção de intervenções que, por despacho do membro do Governo responsável pelo sector de atividade sobre o qual recaia a intervenção em causa, sejam considerados integrados no âmbito do <i>PEES</i></p> <p>Nota: No caso de o projeto ser (co)financiado por fundos europeus, pode ser aplicado o disposto no artigo 2.º, sendo dispensada a necessidade de emissão de despacho (n.º 2 do artigo 6.º, conjugado com artigo 2.º)</p> | Todos os tipos de contratos | <p>Sem limite de tempo</p> <p>Mas enquanto estiver em vigor o <i>PEES</i></p> | Todas por remissão para o artigo 2.º | • Os mesmos por remissão para o artigo 2.º |

| Base legal | Fim dos procedimentos | Tipo de contratos | Limite máximo temporal | Medidas especiais de contratação | Valor máximo dos contratos |
|-------------------|---|---|------------------------|--|--|
| Artigo 7.º | Contratos a celebrar que sejam “necessários à gestão de combustíveis” ¹⁹ no âmbito do <i>SGIFR</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de bens móveis • Locação de bens móveis • Aquisição de serviços • Empreitadas de obras públicas • Outros tipos de contratos que envolvam realização de obras públicas, v.g. concessão de obra pública | Sem limite de tempo | <ul style="list-style-type: none"> • Consulta prévia do CCP • Ajuste direto do CCP | <ul style="list-style-type: none"> • Valor inferior aos limiares referidos nas alíneas <i>a)</i>, <i>b)</i> ou <i>c)</i> do n.º 3 ou <i>a)</i> ou <i>b)</i> do n.º 4 do artigo 474.º do CCP, consoante o caso e, cumulativamente, • Valor inferior a 750 000 € |
| Artigo 8.º | Contratos a celebrar relativos à aquisição de <i>bens agroalimentares</i> : a) Provenientes de produção em modo biológico; b) Fornecidos por detentores do Estatuto da Agricultura Familiar, aprovado pelo DL n.º 64/2018, de 7 de agosto; ou c) Fornecidos por detentores do estatuto de «Jovem Empresário Rural», aprovado pelo DL n.º 9/2019, de 18 de janeiro. | <ul style="list-style-type: none"> • Aquisição de bens móveis | Sem limite de tempo | Ajuste direto simplificado do CCP | <ul style="list-style-type: none"> • Valor igual ou inferior a 10 000 € |

¹⁹ A alínea *h)* do n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 82/2021, de 13 de outubro, que estabelece o *SGIFR*, define “*gestão de combustíveis*” como sendo “*a criação e manutenção da descontinuidade horizontal ou vertical da carga combustível, através da modificação ou da remoção parcial ou total da biomassa vegetal e da composição das comunidades vegetais, empregando as técnicas mais recomendadas com a intensidade e frequência adequadas à satisfação dos objetivos dos espaços intervencionados*”.

Tabela 2

| Valores máximos dos contratos a celebrar, tendo em conta limiares europeus | | |
|---|---|-------------------|
| Tipo de Procedimento | Tipo de Contrato / Entidade Adjudicante | Limiares europeus |
| Concurso público simplificado ou Concurso limitado por prévia qualificação simplificado Valor do contrato inferior a limiares europeus [alínea a) do artigo 2.º] | Concessão de serviços públicos / Concessão de obras públicas | <5 382 000 € |
| | Contratos de empreitada de obras públicas | |
| | Contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção, adjudicados pelo Estado | <140 000 € |
| | Outras entidades | <215 000 € |
| | Entidades que operam nos setores da água, energia, transportes e serviços postais | <431 000 € |

Tabela 3

| Valores máximos dos contratos a celebrar, tendo em conta limiares europeus e limites nacionais | | |
|---|--|-----------------------------|
| Tipo de Procedimento | Tipo de Contrato / Entidade Adjudicante | Limite máximo ²⁰ |
| Consulta Prévia Simplificada [artigo 2.º, alínea b)] | Concessão de serviços públicos/Concessão obras públicas | <750 000 € |
| | Empreitadas de obras públicas | |
| Valor do contrato inferior a limiares europeus e Ajuste direto e Consulta prévia do CCP (artigo 7.º) | Contratos públicos de fornecimento de bens, prestação de serviços e de concursos de conceção adjudicados pelo: | |
| | Estado Outras entidades adjudicantes | <140 000 € <215 000 € |
| Valor do contrato inferior a limiares europeus | Entidades adjudicantes que operam nos setores da água, energia, transportes e serviços postais | <431 000 € |

²⁰ Os valores desta coluna correspondem à conjugação dos limiares europeus e dos limiares fixados na alínea b) do artigo 2.º e n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 30/2021.

Tabela 4

| Valores máximos dos contratos a celebrar | | |
|--|---|-----------------|
| Tipo de Procedimento | Tipo de Contrato / Entidade Adjudicante | Limiar |
| Ajuste Direto Simplificado Valor do contrato igual ou inferior aos valores fixados na Lei n.º 30/2021 | Contratos de aquisição ou locação de bens móveis, aquisição de serviços e empreitadas de obras públicas [artigos 2.º a 6.º, <i>ex vi</i> artigo 2.º, alínea c)] | = ou < 15 000 € |
| | Contratos de aquisição de <i>bens agroalimentares</i> (artigo 8.º) | = ou < 10 000 € |

3.4 Aplicação no tempo das Medidas Especiais de Contratação Pública

- 38.** Conforme vertido nos anteriores Relatórios Semestrais, mas mantendo inteira atualidade, cumpre recordar que, encontrando-se as MEC em vigor desde a data da entrada em vigor da Lei n.º 30/2021, este regime se aplica, desde então, aos procedimentos em que a decisão de contratar²¹ foi tomada no dia 20 de junho de 2021 ou posteriormente²², bem como aos contratos que resultem desses procedimentos.
- 39.** **O mesmo regime é, porém, transitório no que respeita a algumas áreas de prioridade política aí incluídas.**
- 40.** Esta transitoriedade resulta da fixação de um termo para a vigência das MEC relativas às matérias da *habitação e descentralização*, das *tecnologias de informação e conhecimento* e no âmbito do setor da *saúde e do apoio social* (artigos 3.º a 5.º da Lei n.º 30/2021), o qual se encontrava contido na redação original deste diploma, a saber, o dia 31 de dezembro de 2022.

²¹ Nos termos do artigo 36.º do CCP.

²² V. n.º 1 do artigo 27.º do CCP.

41. Daí resultava que nos casos em que se encontrasse fixado um termo final para a vigência das MEC, como sucede no âmbito dos referidos artigos 3.º a 5.º, podiam, ainda assim, concluir-se procedimentos ao abrigo das MEC após o dia 31 de dezembro de 2022, desde que a decisão de contratar tivesse sido tomada antes desta data, continuando as entidades adjudicantes sujeitas à obrigação de remessa ao IMPIC dos procedimentos de contratação e ao TdC dos contratos celebrados na sequência desses procedimentos.
42. No entanto, o Decreto-Lei n.º 78/2022 veio introduzir uma extensão do prazo de aplicação do regime em apreço, fixando-o em 31 de dezembro de 2026.
43. Assim, no que respeita às matérias da *habitação e descentralização, das tecnologias de informação e conhecimento e no âmbito do setor da saúde e do apoio social*, o legislador veio prever – com recurso à técnica remissiva já analisada para o artigo 2.º da Lei n.º 30/2021 – que esse regime se aplica às referidas áreas, recortadas pelos artigos 3.º a 5.º da mesma Lei, até 31 de dezembro de 2026.
44. Similarmente ao já constante da Lei n.º 30/2021, o Decreto-Lei n.º 78/2022 contém um regime específico quanto à respetiva entrada em vigor e produção de efeitos.
45. Aí se prevê que o mesmo entrou em vigor no primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação, só sendo aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos que se iniciem após a sua data de entrada em vigor e aos contratos celebrados ao abrigo desses procedimentos, ressalvando-se, todavia, o disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, no que respeita às alterações ao artigo 370.º do CCP.
46. Ora, o referido n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021 prevê que as alterações à parte III do CCP relativas ao regime de modificação dos contratos se aplicam aos contratos que venham a resultar dos procedimentos de formação que se iniciem após a data da sua entrada em vigor, ou, mesmo que iniciados em data anterior e já tenham sido celebrados os respetivos contratos, se encontrem em execução à data da sua entrada em vigor, desde que o fundamento da modificação decorra de facto ocorrido após essa data.
47. Prosseguindo, ainda no domínio da aplicação no tempo das MEC, o Decreto-Lei n.º 78/2022 introduziu um outro comando, concretamente o que se acha contido no seu artigo 7.º.

48. Este preceitua não um prazo de vigência, como encontramos nos artigos 3.º a 5.º da Lei n.º 30/2021, mas a sujeição a uma reavaliação da conveniência na manutenção, revogação ou alteração do regime especial de empreitadas de conceção-construção, com a redação introduzida pelo Decreto-Lei, que deverá ocorrer até 31 de dezembro de 2026.
49. Com efeito, o artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 78/2022 não fixa, em si mesmo, um termo final de vigência do regime especial de empreitadas de conceção-construção, antes encerrando um comando para o próprio legislador, qual seja o de reavaliar, até 31 de dezembro de 2026, as virtualidades deste regime no contexto da contratação pública.
50. Constata-se, em todo o caso, que, não obstante não se tratar de um prazo aplicável às entidades adjudicantes e aos operadores jurídicos que aplicarão, no seu quotidiano, este regime legal, os mesmos terão aí, ressalvando-se alguma alteração legislativa superveniente, um horizonte de aplicação do mesmo.
51. Do exposto conclui-se que as MEC contam com um duplo regime de aplicação no tempo: ora *duradouro* – vejam-se, entre outras, as medidas aplicáveis na contratação relativa à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* contidas no artigo 2.º da Lei n.º 30/2021 – ora *provisório*, com prazo de vigência até 31 de dezembro de 2026, sendo exemplo destas últimas os artigos 3.º a 5.º da mesma Lei, conforme *supra* aflorado.
52. Aos referidos regimes soma-se uma regulamentação, que entrou em vigor em 2 de dezembro de 2022, de vocação permanente, mas sujeita a reavaliação, até 31 de dezembro de 2026, em matéria de empreitadas de conceção-construção.
53. Sintetizando:
- I. Existem MEC de vocação duradoura, isto é, sem um prazo de aplicação específico:
 - a) Procedimentos pré-contratuais relativos à celebração de contratos que se destinem à *execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* e à execução do PRR (artigo 2.º);
 - b) Procedimentos pré-contratuais relativos à execução do PEES, especificamente tendentes à celebração de contratos que se destinem à promoção de intervenções que, por despacho do membro do Governo

responsável pelo respetivo setor de atividade, sejam consideradas integradas no âmbito do *PEES* (artigo 6.º);

- c) Procedimentos pré-contratuais de ajuste direto ou de consulta prévia, nos termos do CCP, no âmbito do *SGIFR*, especificamente tendentes à celebração de contratos que tenham por objeto a locação ou a aquisição de bens, a aquisição de serviços ou a realização de empreitadas necessárias para a gestão dos combustíveis no âmbito do *SGIFR* (artigo 7.º²³);
 - d) Procedimentos pré-contratuais, especificamente, procedimentos de ajuste direto simplificado nos termos do artigo 128.º do CCP, quando o valor do contrato for igual ou inferior a 10 000 € relativos a *bens agroalimentares* nos termos especificados no artigo 8.º²⁴;
- II. Outras MEC apresentam uma vocação provisória, apenas podendo ser adotadas se a decisão de contratar for tomada até o dia 31 de dezembro de 2026:
- a) Procedimentos pré-contratuais em matéria de *habitação e descentralização*, especificamente tendentes à celebração de contratos que se destinem à promoção de habitação pública ou de custos controlados ou à intervenção nos imóveis cuja titularidade e gestão tenha sido transferida para os municípios, no âmbito do processo de descentralização de competências (artigo 3.º);
 - b) Procedimentos pré-contratuais em matéria de *tecnologias de informação e conhecimento*, tendentes à celebração de contratos que tenham por objeto a locação ou a aquisição de equipamentos informáticos, a aquisição, renovação, prorrogação ou manutenção de licenças ou serviços de *software*, a aquisição de serviços de computação

²³ Concretamente, quando o valor do contrato seja, simultaneamente, inferior aos limiares referidos nas alíneas *a)*, *b)* ou *c)* do n.º 3 ou *a)* ou *b)* do n.º 4 do artigo 474.º do CCP, consoante o caso, e inferior a 750 000 €.

²⁴ A saber, desde que tais bens sejam:

- a) Provenientes de produção em modo biológico;
- b) Fornecidos por detentores do Estatuto da Agricultura Familiar, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 64/2018, de 7 de agosto; ou
- c) Fornecidos por detentores do estatuto de «Jovem Empresário Rural», aprovado pelo Decreto-Lei n.º 9/2019, de 18 de janeiro.

ou de armazenamento em *cloud*, assim como a aquisição de serviços de consultoria ou assessoria e a realização de obras públicas associados a processos de transformação digital (artigo 4.º);

- c) Procedimentos pré-contratuais no âmbito do *setor da saúde e do apoio social*, especificamente tendentes à celebração de contratos que tenham por objeto a locação ou aquisição de bens móveis, a aquisição de serviços ou a realização de obras públicas e se destinem à construção, renovação ou reabilitação de imóveis no âmbito do setor da saúde, das unidades de cuidados continuados e integrados, e do apoio social no âmbito das pessoas idosas, da deficiência, da infância e da juventude (artigo 5.º).

- III. Finalmente, há ainda a destacar o singular caso do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 78/2022, que contém um comando para o próprio legislador, qual seja o de reavaliar até 31 de dezembro de 2026 as virtualidades deste regime no contexto da contratação pública, aproximando eventualmente, por isso, o regime especial de empreitadas de conceção-construção das MEC de vocação assumidamente provisória.

3.5 Fiscalização das Medidas Especiais de Contratação Pública

- 54. As MEC estão sujeitas a um regime reforçado de acompanhamento e fiscalização, que acresce à fiscalização exercida em geral sobre as entidades públicas e as entidades privadas, designadamente, à fiscalização exercida pelo TdC, pelo IMPIC e pelas entidades gestoras dos fundos comunitários.

- 55. Assim, no âmbito das MEC, quer se adote *(i)* um dos procedimentos concursais simplificados ou de consulta prévia simplificada, *(ii)* o ajuste direto simplificado “normal” ou o ajuste direto e a consulta prévia “normal” com base nos valores mais elevados previstos neste regime, ou, *(iii)* um procedimento, independentemente do valor, para a celebração de contrato de empreitada no modelo de conceção-construção:
 - I. É obrigatória a remessa de todos os contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos MEC para o TdC— ainda que de valor inferior ao fixado para a submissão a fiscalização prévia — constituindo essa remessa

condição de eficácia dos mesmos, designadamente, para efeitos de quaisquer pagamentos (artigo 17.º);

- II. É obrigatório o envio eletrónico de todos os procedimentos e contratos ao IMPIC, sob pena de ineficácia, que os publicará na secção específica dedicada às MEC, o que pressupõe um dever de remessa para o IMPIC de todos os procedimentos e contratos celebrados na sequência de quaisquer procedimentos MEC, incluindo os procedimentos que não tramitam por plataforma eletrónica (n.º 7 do artigo 19.º);
- III. Compete à CIMEC o acompanhamento e fiscalização dos procedimentos ao abrigo das MEC, bem como da celebração e execução dos respetivos contratos, e, emitir recomendações, individuais ou genéricas, dirigidas às entidades adjudicantes, bem como elaborar relatórios semestrais de avaliação sobre os procedimentos e a celebração e execução dos respetivos contratos, os quais são remetidos ao Governo, à Assembleia da República, ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público para os devidos procedimentos legais (artigos 18.º e 19.º);
- IV. Os montantes mínimos e máximos das coimas aplicáveis em caso de condutas sancionadas como contraordenações aos operadores económicos, previstos nos artigos 456.º a 458.º do CCP, são elevados para o dobro (artigo 20.º).

3.6 Ações de Acompanhamento e Fiscalização

56. A CIMEC realizou uma ação de fiscalização nos termos do n.º 1 do artigo 19.º da Lei n.º 30/2021, relativamente ao Procedimento de Ajuste Direto Simplificado para “*Empreitada de remodelação do edifício do Centro de Atividades e Capacitação para a Inclusão da CERCISA*”, promovido pela CERCISA - *Cooperativa para a Educação e Reabilitação de Cidadãos Inadaptados do Seixal e Almada, CRL*, no valor de 539 849,56 €.
57. No contexto desta ação, a CIMEC solicitou, em 22 de novembro de 2023, à Entidade Adjudicante informações que lhe permitissem investigar os termos em que o procedimento havia sido lançado, bem como o enquadramento jurídico a que o mesmo estava submetido.

- 58.** Na sequência destas diligências, a CERCISA informou a CIMEC, por comunicação datada de 27 de novembro, que “foi requerida a anulação (...) pelo facto do tipo de procedimento e a fundamentação para a escolha do mesmo estarem incorrectos”.
- 59.** Mais informou a entidade adjudicante que, entretanto, “foi criado o procedimento de consulta previa simplificada” no portal Base, conforme comunicação remetida a esta Comissão.



4. Dados das Medidas Especiais (no período de 01/01/2023 a 30/06/2023)

- 60.** Nesta Parte III do seu 4.º Relatório Semestral, a CIMEC apresenta um conjunto de dados relativos a procedimentos lançados e a contratos celebrados ao abrigo das MEC, entre 1 de janeiro e 30 de junho de 2023.
- 61.** No âmbito das suas competências e para o cumprimento da sua missão, a CIMEC diligenciou junto do IMPIC no sentido de lhe serem fornecidos dados respeitantes aos procedimentos ao abrigo das MEC que se encontram registados no portal Base. Dessas diligências — reuniões, pedidos de dados e interações complementares — resultou o acervo de dados que, de seguida, se apresenta sobre o universo dos procedimentos MEC, bem como alguns aspetos relativos à contratação ao abrigo do CCP, que foram objeto de sistematização pela CIMEC.
- 62.** Também no âmbito das suas competências e para o cumprimento da sua missão, a CIMEC solicitou ao TdC os dados respeitantes aos contratos celebrados ao abrigo das MEC. O TdC remeteu à CIMEC de forma estruturada os dados submetidos através da plataforma *eContas* (contratos de valor inferior a 750 000 €). Os dados sobre os contratos MEC abrangidos pela fiscalização prévia do TdC não foram transmitidos de forma estruturada, não permitindo uma análise com detalhe idêntico à expandida para os dados provenientes da plataforma *eContas*.

63. Tal como a CIMEC já deixou expresso nos seus anteriores Relatórios, apesar de, quer para o IMPIC, quer para o TdC, o método de recolha dos dados ser idêntico — autopreenchimento, por parte das entidades adjudicantes, dos dados respeitantes aos seus procedimentos/contratos MEC — os dados obtidos não são facilmente confrontáveis.
64. Por um lado, porque respeitam a universos nem sempre coincidentes, por se referirem a atos que ocorrem em momentos temporais distintos e de natureza diferente. Por outro, em ambos os casos a fiabilidade dos dados é influenciada negativamente pelo facto de serem as entidades adjudicantes que procedem à qualificação do procedimento/contrato como MEC (ou não MEC) e que identificam qual a medida especial, em concreto, aplicável.
65. A CIMEC reconhece que tem havido um esforço redobrado para incrementar a qualidade desses dados por parte do IMPIC, mantendo-se, contudo, a necessidade de um maior investimento e um esforço significativo acrescido na formação e informação sobre as MEC dirigida às entidades adjudicantes.

4.1. Os procedimentos lançados ao abrigo das MEC

66. **Os dados relativos ao período aqui em análise²⁵ revelam o crescimento na utilização das MEC pelas entidades adjudicantes do terceiro para o quarto semestre de vigência do regime das medidas especiais. Se em número esse crescimento é de apenas 2,5%, em valor estamos perante um significativo aumento de quase 35 milhões de euros, correspondendo a um incremento de 71%.**

²⁵ Quando nada for referido em contrário, os dados apresentados nesta secção do Relatório resultam da colaboração entre a CIMEC e o IMPIC, tendo os mesmos sido solicitados pela Comissão e atempadamente disponibilizados pelo IMPIC.

67. Enquanto no segundo semestre de 2022 foram lançados 315 procedimentos no valor total de 48 740 976,83 €, no primeiro semestre de 2023 as entidades adjudicantes lançaram 323 procedimentos no valor de 83 356 927,84 €.

Número e valor total/preço base de procedimentos MEC

68. Os procedimentos ao abrigo das MEC repartiram-se nos termos da Tabela 5.

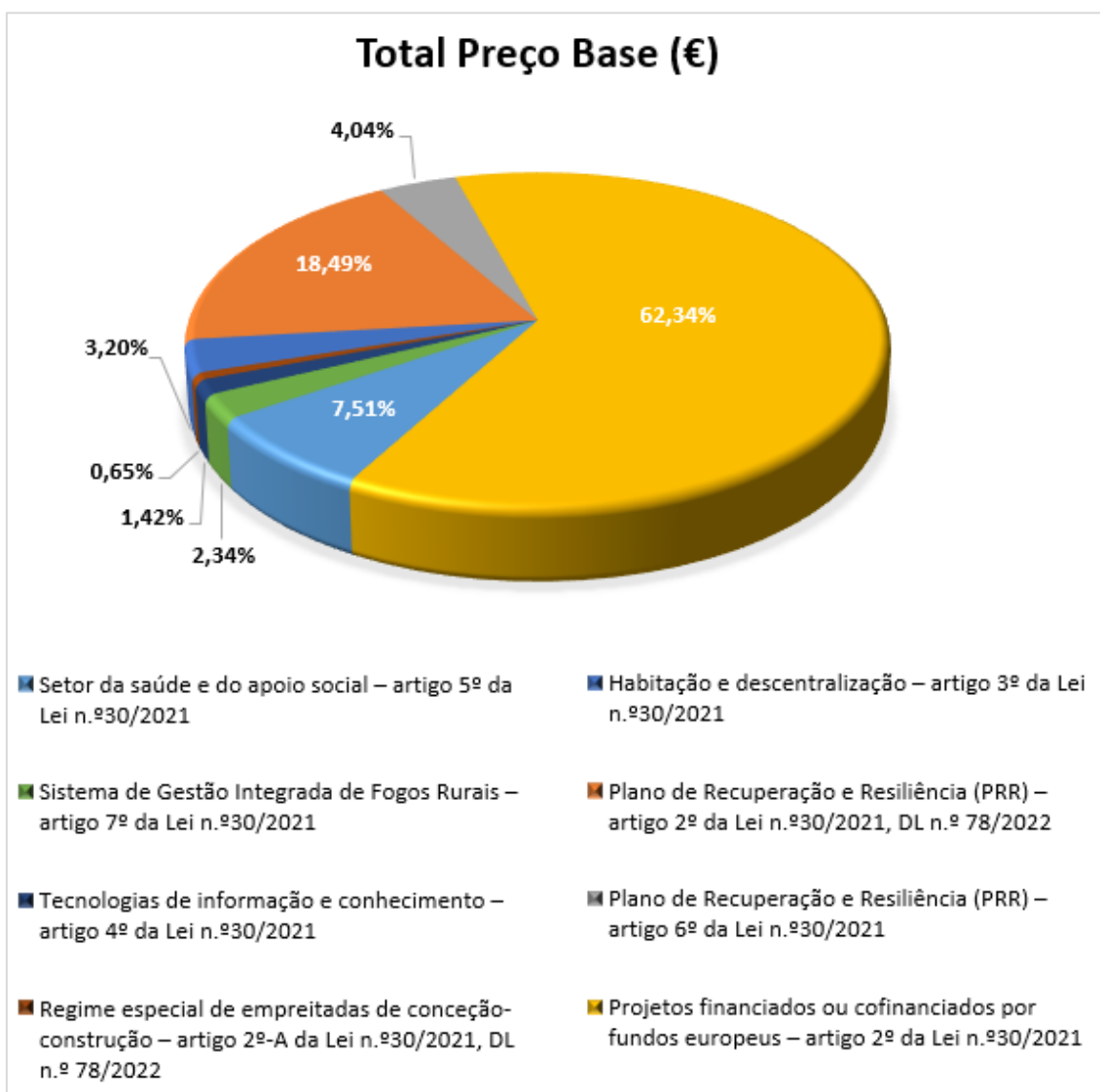
Tabela 5

| Medida | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|---|-------------------|------------------------------|
| Habituação e descentralização – artigo 3º da Lei n.º30/2021 | 14 | 2 665 131,29 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 46 | 15 415 743,34 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 6º da Lei n.º30/2021 | 18 | 3 370 591,08 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 202 | 51 965 377,39 € |
| Setor da saúde e do apoio social – artigo 5º da Lei n.º30/2021 | 18 | 6 263 136,42 € |
| Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais – artigo 7º da Lei n.º30/2021 | 13 | 1 953 641,71 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento – artigo 4º da Lei n.º30/2021 | 11 | 1 183 457,05 € |
| Regime especial de empreitadas de conceção-construção – artigo 2º-A da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 1 | 539 849,56 € |
| Total Geral | 323 | 83 356 927,84 € |

Gráfico 1



Gráfico 2



69. Nesta distribuição, do terceiro para o quarto semestre de vigência das MEC, acentuou-se a predominância dos procedimentos pré-contratuais relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* previstos no artigo 2.º.

70. Os dados do presente Relatório Semestral mostram o predomínio, em número, de procedimentos pré-contratuais relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* (62,5%) e em valor (62,3%). Os procedimentos pré-

contratuais relativos à execução do PRR no âmbito das MEC cresceram em ambas as variáveis, representando, neste semestre, 19,8% em número e 22,5% em valor.

71. Destacam-se, ainda, os procedimentos no *setor da saúde e do apoio social* (5,5% em número e 7,5% em valor), no *âmbito do SGIFR* (4% em número e 2,3% em valor), em matéria de *habitação e descentralização* (3,4% em número e 3,2% em valor), *tecnologias de informação e conhecimento* (3,4% em número e 1,4% em valor). No semestre em análise foi registado o primeiro procedimento ao abrigo do *regime especial de empreitadas de conceção-construção*, previsto no artigo 2.º-A da Lei n.º 30/2021²⁶. À semelhança de relatórios anteriores, também no primeiro semestre de 2023 não foi identificado nenhum procedimento relativo aos *bens agroalimentares*.
72. Tal como a CIMEC referiu nos seus relatórios anteriores, a predominância dos procedimentos pré-contratuais relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* poderia corresponder a uma maior apetência desta área de aplicação das MEC ou, eventualmente, indiciar que as entidades adjudicantes, quando os procedimentos se integram, simultaneamente, no artigo 2.º e num outro artigo, procedem à qualificação, por defeito, desses procedimentos como integrando apenas o artigo 2.º. No presente relatório encontramos procedimento e contratos que, integrando mais que uma MEC, estão qualificados como referentes à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, o que introduz dificuldades de leitura dos dados, mormente para efeitos estatísticos e de execução.
73. Por tipo de procedimento adotado, os dados do semestre em análise repartiram-se nos termos da tabela seguinte.

²⁶ Como adiante se explanará, a CIMEC identificou, na sequência de uma ação de fiscalização, que este procedimento não correspondia ao procedimento legalmente devido, tendo o mesmo sido anulado.

Tabela 6

| Procedimentos | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|--|-------------------|------------------------------|
| Ajuste Direto Regime Geral ao abrigo do artigo 7º da Lei n.º 30/2021, de 21.05 | 7 | 611 880,04 € |
| Ajuste direto simplificado ao abrigo da Lei n.º 30/2021, de 21.05 | 69 | 829 205,11 € |
| Concurso público simplificado | 21 | 33 875 690,85 € |
| Consulta prévia ao abrigo do artigo 7º da Lei n.º 30/2021, de 21.05 | 5 | 313 147,70 € |
| Consulta Prévia Simplificada | 221 | 47 727 004,14 € |
| Total Geral | 323 | 83 356 927,84 € |

74. Graficamente os dados da tabela *supra* permitem a seguinte representação:

Gráfico 3

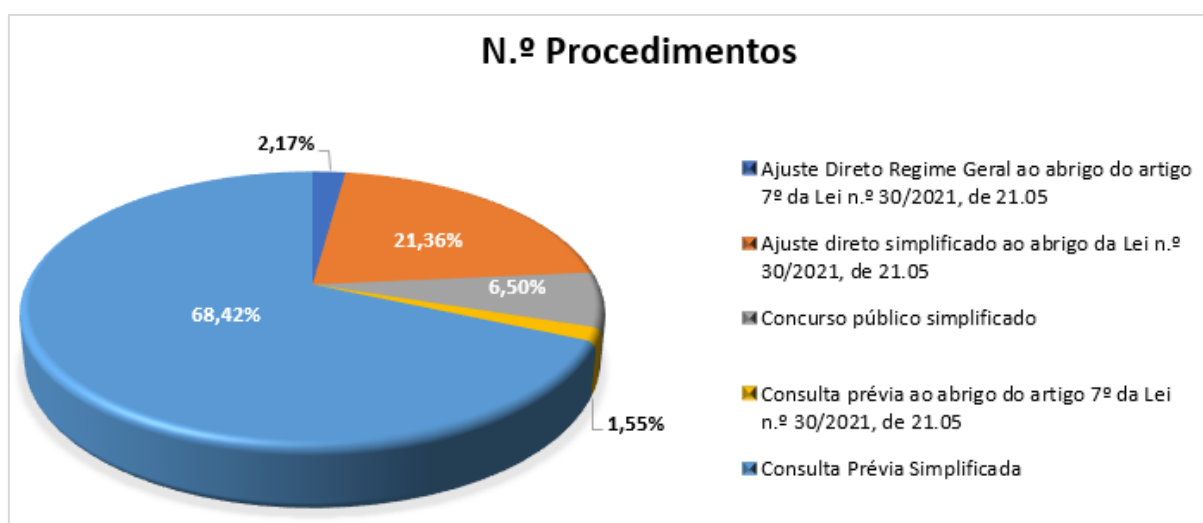
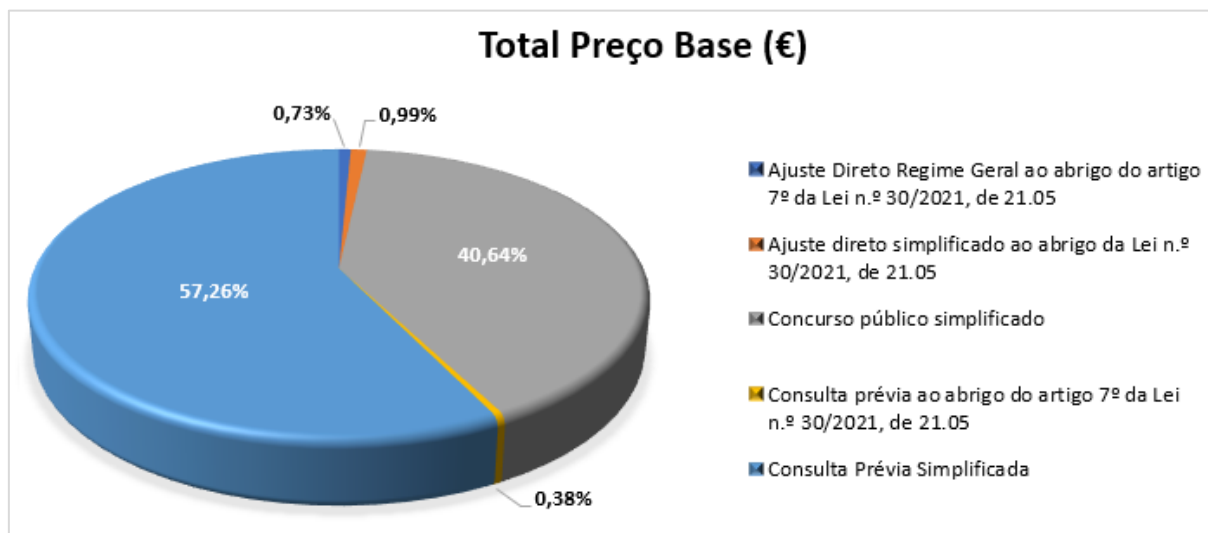


Gráfico 4



- 75.** Esta distribuição mostra que, no semestre em análise, o procedimento mais utilizado ao abrigo das MEC foi a consulta prévia simplificada (68,4% em número e 57,2% em valor). Em segundo lugar, em número de procedimentos, situou-se o ajuste direto simplificado (21,3%), embora, em valor, esses procedimentos representem menos de 1%. Os 21 concursos públicos simplificados (6,5% em número) representam 40,6% do valor total dos procedimentos MEC neste semestre. Os procedimentos de concurso público simplificado ao abrigo das MEC, registados no semestre em análise, representam, em número, mais do dobro dos 10 que se haviam registado no semestre anterior.

Número e valor total/preço base de procedimentos MEC para a celebração de contratos de Empreitadas, Aquisição de serviços e Aquisição e Locação de bens móveis

- 76.** No que respeita ao número total de procedimentos lançados, acentuando-se a **tendência de clara predominância dos contratos de aquisição de serviços** (50,16%, correspondendo a 162 procedimentos²⁷, quando no 2º semestre de 2022 se registaram 140 procedimentos que perfaziam 44,1% do total do número de procedimentos MEC). **Importa também registar um aumento em mais do dobro do número de procedimentos de empreitadas face ao semestre anterior (27,55%, correspondendo a 89 procedimentos), invertendo-se a tendência da sua reduzida expressividade desde a entrada em vigor das MEC.** Assiste-se, concomitantemente, a uma redução para quase metade do número de procedimentos de contratos de aquisição de bens móveis face ao semestre anterior (22%, correspondendo a 71 procedimentos), quedando-se os procedimentos de locação de bens móveis em 0,3% (um único procedimento).
- 77.** **Atendendo ao critério do valor, os procedimentos relativos a empreitadas mantêm o lugar cimeiro, mas cumpre registar um assinalável aumento da sua expressividade, representando agora 73,16% do valor total dos procedimentos lançados (60 986 137,87 €).** Os valores envolvidos nos procedimentos tendentes à celebração de contratos de aquisição de serviços não registam praticamente alterações, correspondendo a 21,3 % do valor total dos procedimentos MEC (17 759 070,98 €)²⁸, enquanto os relativos à celebração de contratos de aquisição e locação de bens móveis registam uma diminuição na ordem de 85%, quedando-se pelos 5,54% (4 611 718,99 €)²⁹.

²⁷ Aos 161 procedimentos de aquisição de serviços acresce um procedimento misto de aquisição de serviços e aquisição de bens móveis, sendo a componente de serviços a prevalecente, razão pela qual esse procedimento é contabilizado nesta sede.

²⁸ Valores correspondentes à soma dos procedimentos de aquisição de serviços e de um contrato misto de aquisição de serviços e de aquisição de bens móveis, sendo a primeira componente a prevalecente, pelo que este contrato é aqui contabilizado.

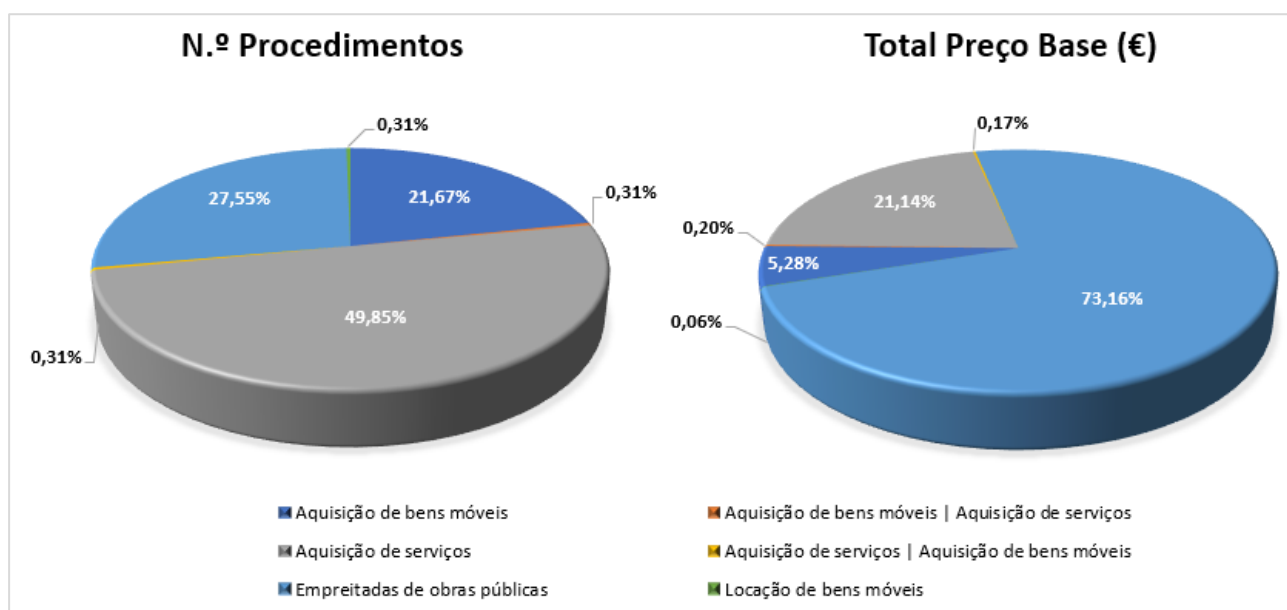
²⁹ Valores correspondentes à soma dos procedimentos de aquisição e locação de bens móveis e de um contrato misto de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, sendo a componente de aquisição de bens móveis a prevalecente, e como tal, contabilizada nesta sede.

Tabela 7

| Tipo de Contrato | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|--|-------------------|------------------------------|
| Aquisição de bens móveis | 70 | 4 401 118,87 € |
| Aquisição de bens móveis Aquisição de serviços | 1 | 162 601,62 € |
| Aquisição de serviços | 161 | 17 620 070,98 € |
| Aquisição de serviços Aquisição de bens móveis | 1 | 139 000,00 € |
| Empreitadas de obras públicas | 89 | 60 986 137,87 € |
| Locação de bens móveis | 1 | 47 998,50 € |
| Total Geral | 323 | 83 356 927,84 € |

78. Quando representados graficamente, os dados sobre o número e valor de procedimentos MEC, apresentam-se-nos da seguinte forma:

Gráficos 5 e 6



Número e valor total/preço base de procedimentos MEC para a celebração de contratos de Empreitada de obras públicas

- 79.** Os procedimentos para a celebração de contratos de empreitada foram desenvolvidos primordialmente no contexto da execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, sendo de assinalar que se a predominância desta área tem sido uma constante desde a entrada em vigor do regime das MEC, se regista um aumento para quase o dobro do número de procedimentos tendentes à celebração de contratos de empreitada (55 procedimentos, que correspondem a 61,8 % do total dos procedimentos para a formação de contratos de empreitada tramitados ao abrigo das MEC). Na esteira da tendência já observada em relatórios anteriores, foi igualmente esta a área que envolveu o maior valor dos procedimentos pré-contratuais tendentes à celebração de contratos de empreitada (ascende a 65,38% do valor total dos procedimentos de formação deste tipo de contratos, correspondente a 39 869 782,06 €, assistindo-se a um aumento de valor que quase triplica face aos valores do semestre anterior).
- 80.** As intervenções realizadas em execução do *PRR* conheceram, igualmente, um substancial incremento, ocupando não só o segundo lugar em número de procedimentos tendentes à celebração de contratos de empreitada de obras públicas como também registando um aumento para mais do dobro do número de procedimentos face ao semestre anterior (16 procedimentos, que representam 17,98% do universo dos procedimentos relativos a empreitadas). **Especial significado reveste a ascensão pela primeira vez ao segundo lugar em termos de valor dos procedimentos, acompanhada de um aumento exponencial do valor envolvido (22,2% do total dos valores dos procedimentos de formação de contratos de empreitadas, sendo que o valor total das intervenções realizadas em execução do *PRR* perfaz 13 555 553,08 €, mais do quádruplo dos valores registados no semestre anterior.**
- 81.** O *setor da saúde e do apoio social* é aquele onde se registou o terceiro maior número de procedimentos tendentes à celebração de contratos de empreitada (11 procedimentos, correspondentes a 12,36% deste universo) e, também, de valor (8,85% do valor total, correspondentes a 5 395 387,52 €), registando-se um ligeiro acréscimo de utilização destes procedimentos MEC em número, mas a uma queda de 43,3% em termos de valores envolvidos face ao semestre anterior.

- 82.** A matéria da *habitação e descentralização* registou um acentuado acréscimo face ao semestre anterior, não apenas em número de procedimentos (6 procedimentos, correspondentes a 6,74% do número total), como, e sobretudo, em termos de valor, passando para 1 625 565,65 € por contraposição aos 160 000 € registados no 2.º semestre de 2022, que corresponde a 2,67% do total de valor dos procedimentos de formação de contratos de empreitada), **o que poderá indiciar uma inflexão da anterior tendência de reduzida expressividade de utilização das MEC neste domínio.**
- 83.** Regista-se um procedimento de empreitada em modelo de conceção-construção no valor de 539 849,56 €³⁰, estimando-se que o número e valor deste novo tipo contratual MEC venha a aumentar na sequência da divulgação e sedimentação dos contornos do regime especial introduzido com o Decreto-Lei n.º 78/2022.
- 84.** Não foram lançados quaisquer procedimentos de formação de contratos de empreitadas de obras públicas em matéria de *tecnologias de informação e conhecimento*, mantendo-se a tendência do semestre anterior, sendo ainda de assinalar que as intervenções relativas à execução do *PEES* e do *SGIFR* não tiveram qualquer expressão no período em análise.

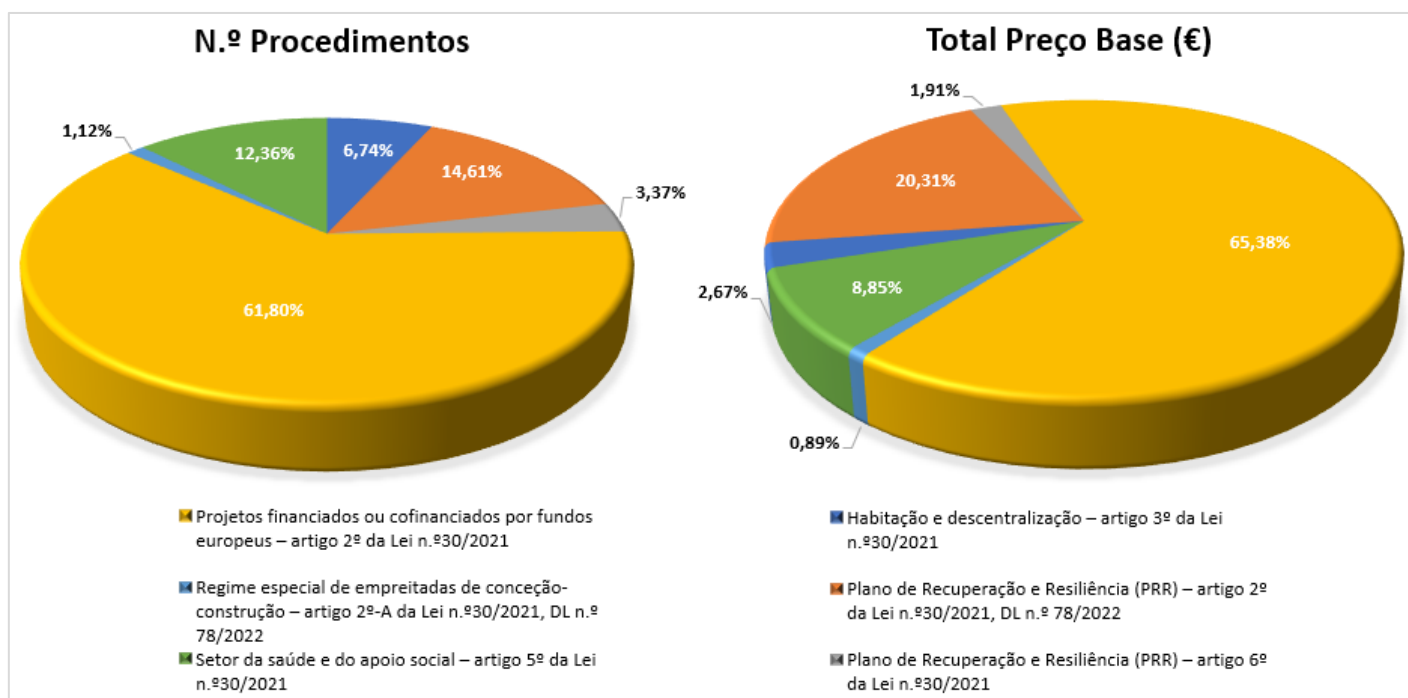
Tabela 8

| Empreitadas de obras públicas | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|---|-------------------|------------------------------|
| Habitação e descentralização – artigo 3º da Lei n.º30/2021 | 6 | 1 625 565,65 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 13 | 12 389 026,40 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 6º da Lei n.º30/2021 | 3 | 1 166 526,68 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 55 | 39 869 782,06 € |
| Regime especial de empreitadas de conceção-construção – artigo 2º-A da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 1 | 539 849,56 € |
| Setor da saúde e do apoio social – artigo 5º da Lei n.º30/2021 | 11 | 5 395 387,52 € |
| Total Geral | 89 | 60 986 137,87 € |

- 85.** Graficamente os dados da tabela *supra* permitem a seguinte representação:

³⁰ Como adiante se explanará, a CIMEC identificou, na sequência de uma ação de fiscalização, que este procedimento não correspondia ao procedimento legalmente devido, tendo o mesmo sido anulado.

Gráficos 7 e 8



Número e valor total/preço base de procedimentos MEC para a celebração de contratos de Aquisição e Locação de bens móveis

86. Neste semestre registou-se uma substancial redução do número de procedimentos para a celebração de contratos de *aquisição e locação de bens móveis* de 130 para 71, embora com acréscimo do valor total.
87. A larga maioria dos procedimentos para a celebração destes contratos destinaram-se à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* (44 procedimentos, que correspondem a 63,77% do universo dos procedimentos de aquisição de bens móveis). A redução do número de procedimentos lançados não se refletiu, contudo, nos valores envolvidos, continuando os procedimentos tendentes à celebração de contratos para a execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* a ocupar, igualmente, o lugar cimeiro em termos de valor, que ascende a 53,82% do total dos procedimentos de aquisição de bens móveis, correspondente a

2 349 930,31 €, sem que se registem alterações significativas da ordem dos valores envolvidos face ao semestre anterior.

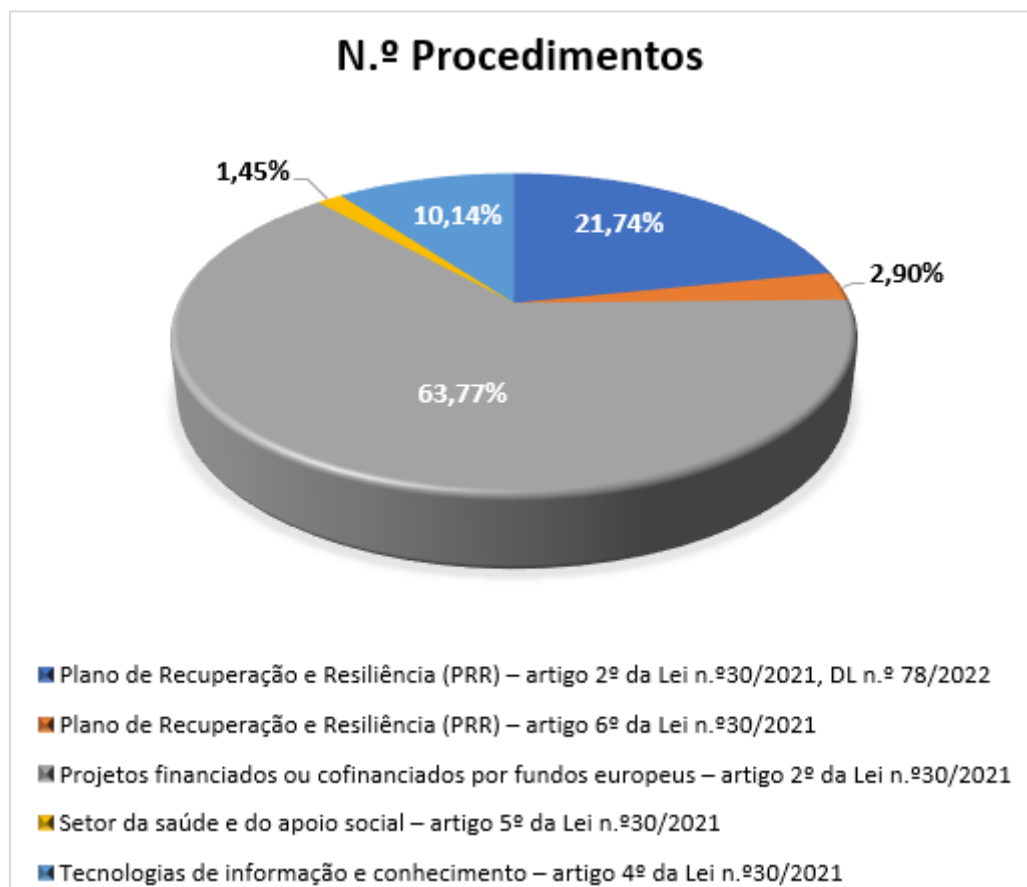
- 88.** Os procedimentos relativos à execução do *PRR* são aqueles que registaram o segundo maior número de procedimentos para a formação de contratos de aquisição de bens móveis (18 procedimentos, correspondentes a 24,64% do número total destes procedimentos), consolidando a segunda posição que haviam alcançado no semestre anterior igualmente em termos de valor, perfazendo o total de 1 118 528,34 € (24,43% do valor dos procedimentos de aquisição de bens móveis).
- 89.** As intervenções realizadas em matéria de *tecnologias de informação e conhecimento* voltaram a ganhar maior expressividade, logrando atingir o terceiro lugar em termos de número de procedimentos lançados, com ligeiro acréscimo face ao semestre anterior (7 procedimentos, correspondendo a 10,14% do número total), e, também em função dos valores envolvidos, registando um aumento na ordem dos 120%, perfazendo um total de 731 658,34 € (16,76% do valor total dos procedimentos tendentes à celebração de contratos de aquisição de bens móveis).
- 90.** O *setor da saúde e do apoio social* sofreu uma acentuada queda ao nível do número de procedimentos de aquisição de bens lançados (um único procedimento), sem impacto, todavia, na ordem de valores envolvidos que, ao invés, registou um aumento para mais do dobro face ao semestre anterior (214 000 €, que corresponde a 1,14% do valor global deste tipo de procedimentos).
- 91.** Nas demais áreas abrangidas pelo regime das MEC – *habitação e descentralização, execução do PEES, gestão de combustíveis no âmbito do SGFIR e aquisição de bens agroalimentares* –, não se registaram quaisquer procedimentos para a aquisição de bens móveis.
- 92.** Cumpre assinalar que foi lançado um único procedimento tendente à celebração de contrato de locação de bens móveis no valor de 47 998,50 € para a execução de um projeto ao abrigo do *PRR*.

Tabela 9

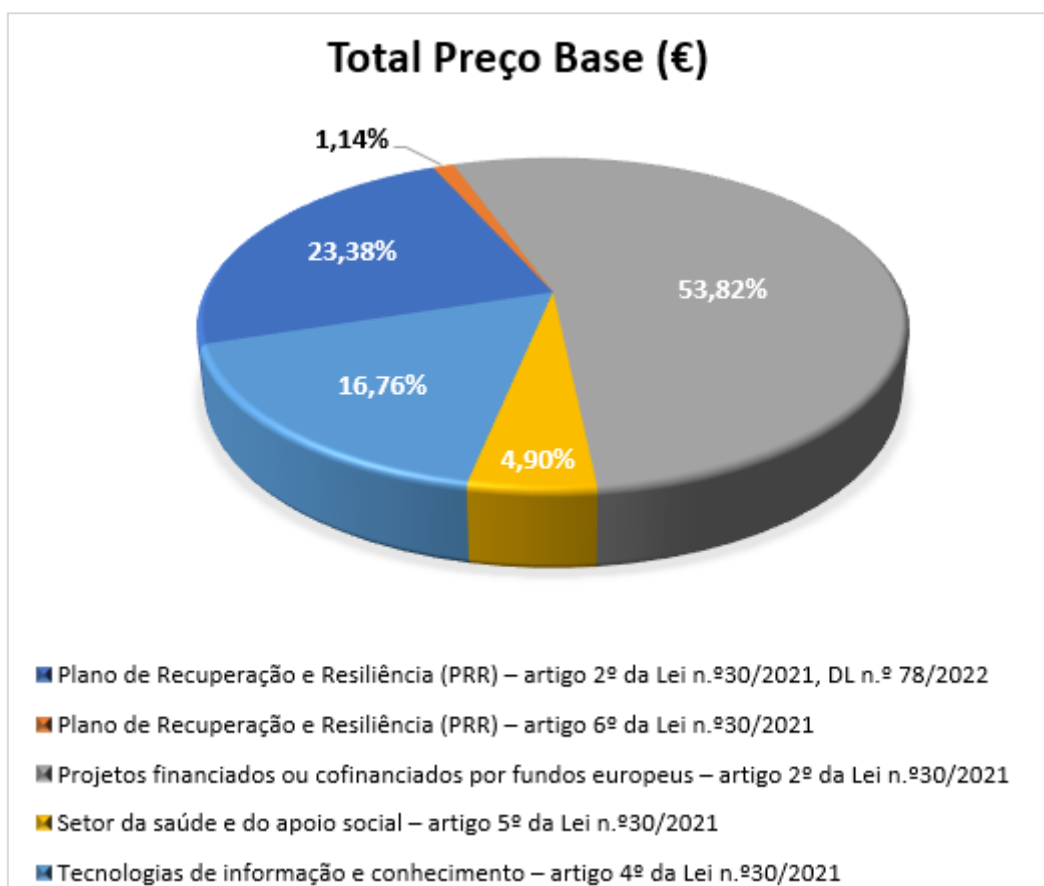
| Aquisição e Locação de bens móveis | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|---|-------------------|------------------------------|
| Aquisição de bens móveis | 69 | 4 366 118,87 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 15 | 1 020 628,44 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 6º da Lei n.º30/2021 | 2 | 49 901,40 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 44 | 2 349 930,31 € |
| Setor da saúde e do apoio social – artigo 5º da Lei n.º30/2021 | 1 | 214 000,00 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento – artigo 4º da Lei n.º30/2021 | 7 | 731 658,72 € |
| Aquisição de bens móveis Aquisição de serviços | 1 | 162 601,62 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 1 | 162 601,62 € |
| Locação de bens móveis | 1 | 47 998,50 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 1 | 47 998,50 € |
| Total Geral | 71 | 4 576 718,99 € |

93. A aquisição de bens móveis MEC quando representada graficamente, apresenta a seguinte configuração:

Gráficos 9



Gráficos 10



Número e valor total/preço base de procedimentos MEC para a celebração de contratos de Aquisição de serviços

- 94.** Os procedimentos para a celebração de contratos de aquisição de serviços tramitados ao abrigo das MEC aumentaram no presente semestre de 139 para 151, mantendo-se a grandeza do respetivo valor.
- 95.** Dois terços dos procedimentos para a celebração de contratos de aquisição de serviços foram relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* (98 procedimentos de aquisição de serviços tramitados ao abrigo das MEC), os

quais ocupam, igualmente, o lugar cimeiro em termos de valor (56,15%, ascendendo a um total de 9 532 930,20 €).

- 96.** Os procedimentos relativos à execução do *PRR* registam o segundo maior número de procedimentos para a celebração de contratos de aquisição de serviços, mantendo a posição alcançada pela primeira vez no semestre anterior e para mais, com um significativo incremento de procedimentos (28 procedimentos, correspondentes a 18,67% do total). Logram ocupar também o segundo lugar atendendo ao critério do valor, com um montante total de 4 021 003 €, que corresponde a 24,04% do valor total.
- 97.** Cumpre assinalar que se mantém a tendência registada no semestre anterior de expressividade dos procedimentos de formação dos contratos de aquisição de serviços em matéria de *habitação e descentralização* (8 procedimentos, correspondentes a 5,33% do total destes procedimentos face a 9 procedimentos registados no semestre anterior), ascendendo pela primeira vez ao terceiro lugar em função do critério do número de procedimentos. Atendendo aos valores envolvidos, representa 6,21% do valor total dos procedimentos tendentes à celebração de contratos de aquisição de serviços (correspondentes a 1 039 565,64 €), numa ordem de valores próxima do período anterior (1 209 495,03 €), embora passe a ocupar a quarta posição em função do critério do valor.
- 98.** Tal deve-se a um muito impressionante incremento dos procedimentos para a gestão de combustíveis no âmbito do *SGIFR*, não apenas em termos de número de procedimentos (6 procedimentos num claro contraste com o registo de apenas 1 procedimento em cada um dos dois semestres anteriores, correspondente a 4% do número total de procedimentos), mas, e sobretudo, em termos de valor, alcançando a terceira posição em função deste critério ao perfazer um valor global de 1 169 997,17 € que representa 6,99% dos valores totais.
- 99.** No *setor da saúde e do apoio social* registam-se igualmente 6 procedimentos tendentes à celebração de contratos de aquisição de serviços (4% do total destes procedimentos, compartilhando a quarta posição com os procedimentos para a gestão de combustíveis no âmbito do *SGIFR*), sendo de assinalar um expressivo aumento de valor (3,91% do valor total, correspondendo a 653 748,90 €) face ao semestre anterior. **Constata-se, assim, que as entidades adjudicantes aproveitaram o alargamento da possibilidade de lançar procedimentos pré-contratuais tendentes à celebração de contratos de aquisição de serviços no setor da saúde e do apoio social introduzido pela**

revisão de novembro de 2022 do âmbito aplicativo do artigo 5.º da Lei n.º 30/2021, alteração legislativa que se concretizou na linha da proposta da CIMEC.

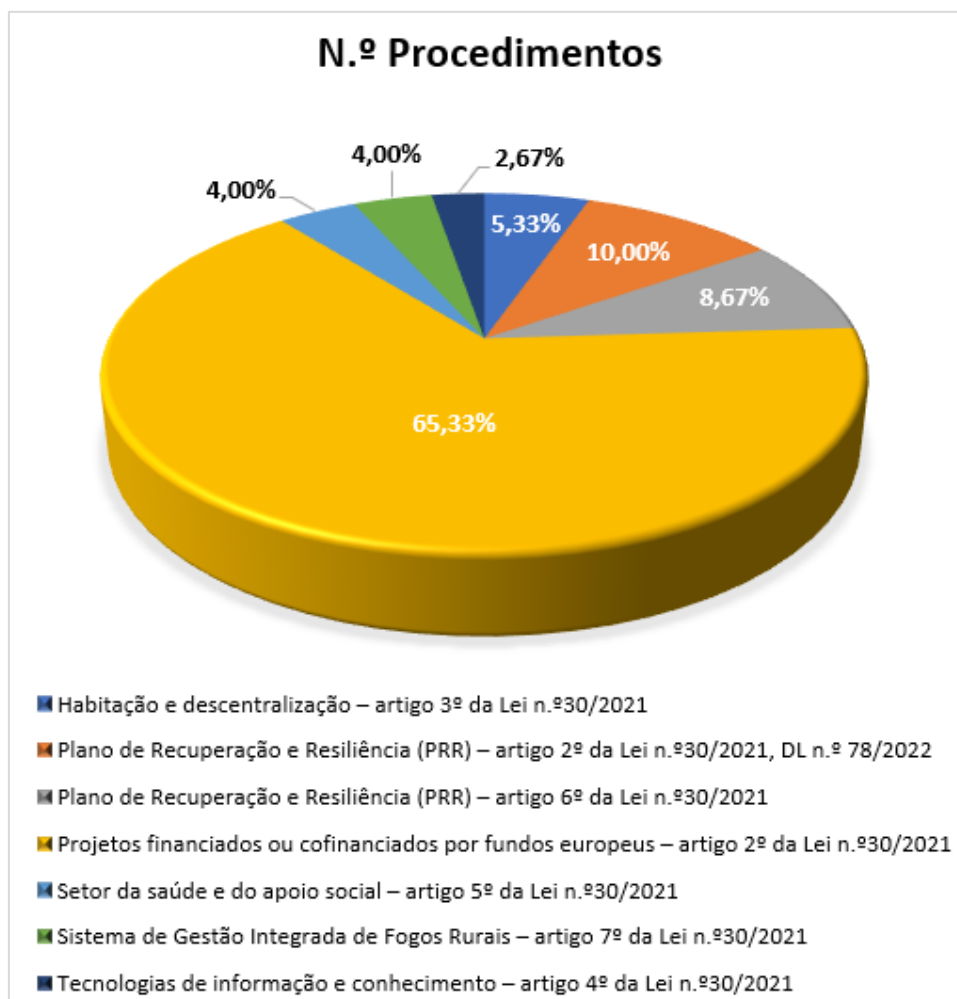
- 100.** A área das *tecnologias de informação e conhecimento* não apresenta grande expressividade, registando-se uma diminuição do número de procedimentos de aquisição de serviços (4 procedimentos, correspondentes a 2,67%), e do valor (451 798,33 €, cerca de 2,7% do valor total dos procedimentos de formação de contratos de aquisição de serviços face aos 578 619,16 € registados no período anterior).
- 101.** As intervenções relativas à execução do *PEES* não conheceram qualquer expressão no primeiro semestre de 2023.

Tabela 10

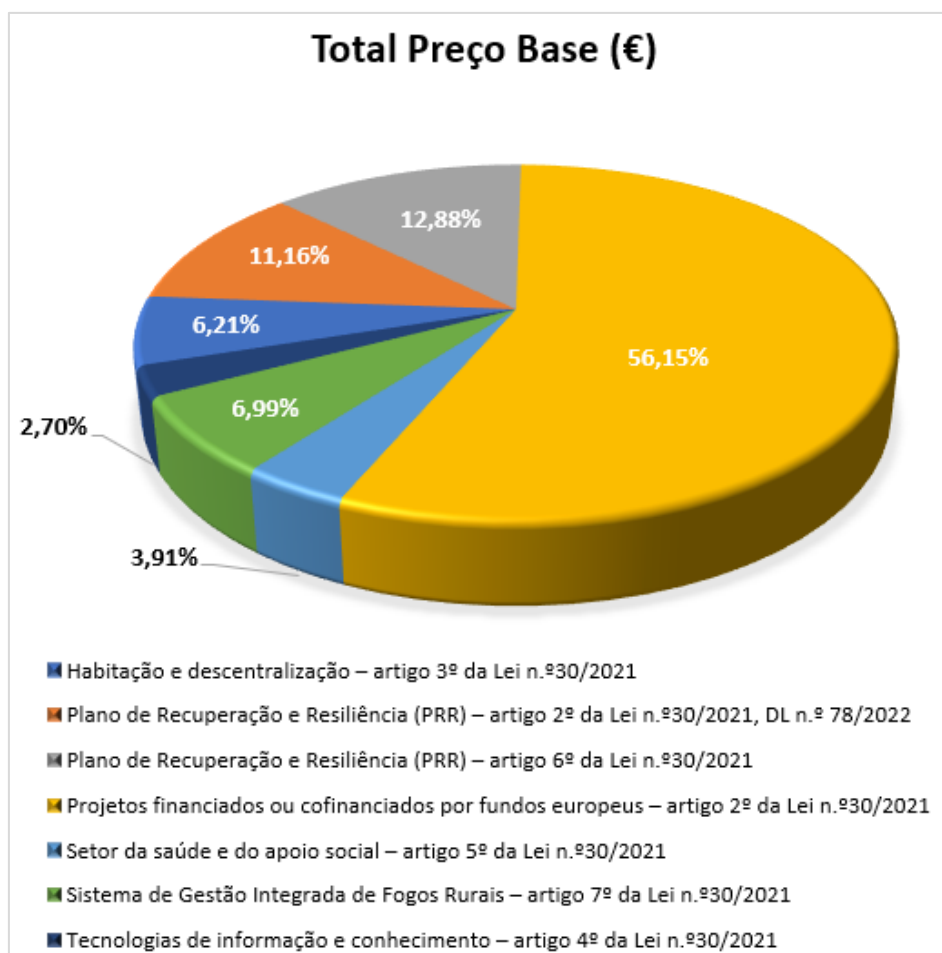
| Rótulos de Linha | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|---|-------------------|------------------------------|
| Aquisição de serviços | 150 | 16 730 043,24 € |
| Habituação e descentralização – artigo 3º da Lei n.º30/2021 | 8 | 1 039 565,64 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 15 | 1 866 840,00 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 6º da Lei n.º30/2021 | 13 | 2 154 163,00 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 98 | 9 393 930,20 € |
| Setor da saúde e do apoio social – artigo 5º da Lei n.º30/2021 | 6 | 653 748,90 € |
| Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais – artigo 7º da Lei n.º30/2021 | 6 | 1 169 997,17 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento – artigo 4º da Lei n.º30/2021 | 4 | 451 798,33 € |
| Aquisição de serviços Aquisição de bens móveis | 1 | 139 000,00 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 1 | 139 000,00 € |
| Total Geral | 151 | 16 869 043,24 € |

- 102.** Quando representados graficamente, os dados sobre o número e valor de procedimentos MEC para a celebração de contratos de aquisição de serviços, apresentam-se-nos da seguinte forma:

Gráficos 11



Gráficos 12



Número e valor total/preço base de Procedimentos Concursais Simplificados MEC

- 103.** O quarto semestre de vigência das MEC denota um assinalável crescimento no recurso aos procedimentos de concurso público simplificado.

- 104.** Este crescimento traduz-se em 21 procedimentos concursais lançados entre janeiro e junho de 2023, contrastando com os 11 procedimentos de concurso público simplificado reportados ao IMPIC no semestre anterior³¹.
- 105.** Acresce que o referido crescimento é também notório no valor dos procedimentos concorrenciais em análise: registam-se agora cerca de 33 milhões de euros em procedimentos concursais (concretamente, 33 875 690,85 €), sendo certo que no semestre anterior foram tramitados procedimentos desta índole somando 20 104 053,80 €.
- 106.** Se tivermos presente que o primeiro semestre de vigência a aplicação das MEC contava apenas com uma tímida aplicação de 1 milhão de euros nesta sede, é notória a adesão às MEC, traduzida, inclusivamente, no relevante valor dos procedimentos ora tramitados ao abrigo deste regime, os quais se caracterizam por ser os procedimentos mais abertos à concorrência.
- 107.** Atentando sobre os setores de atividade das MEC, observa-se um grande crescimento quer dos procedimentos relativos à execução do *PRR*, quer dos procedimentos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*. Tal crescimento é particularmente patente no que toca a estes últimos, na medida em que no 3.º Relatório Semestral se dava conta da tramitação de apenas 3 procedimentos concursais, registando-se agora 11 procedimentos nesta sede.
- 108.** Predominando os procedimentos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos* em número, ao contrário do cenário patente no anterior semestre em que o *PRR* registava o lugar cimeiro, os mesmos representam 52% destes procedimentos. Acresce que também em valor é notória a sua predominância, totalizando 69% do preço base total destes procedimentos.
- 109.** Já no que respeita aos procedimentos relativos à execução do *PRR*, registam-se 9 procedimentos (por confronto aos 5 procedimentos registados no semestre anterior), correspondendo a 43% dos concursos em apreço, os quais atingem 27,84% do preço base total destes procedimentos.
- 110.** Já no âmbito *da saúde e do apoio social* revela, ao invés, um decréscimo, tendo sido lançado apenas 1 procedimento (5%) com um preço base (980 000,00 €), abaixo de

³¹ E superando, inclusivamente, os 20 procedimentos concursais apurados no segundo semestre de vigência das MEC, face aos quais se havia apurado um recuo no 3.º Relatório Semestral desta Comissão.

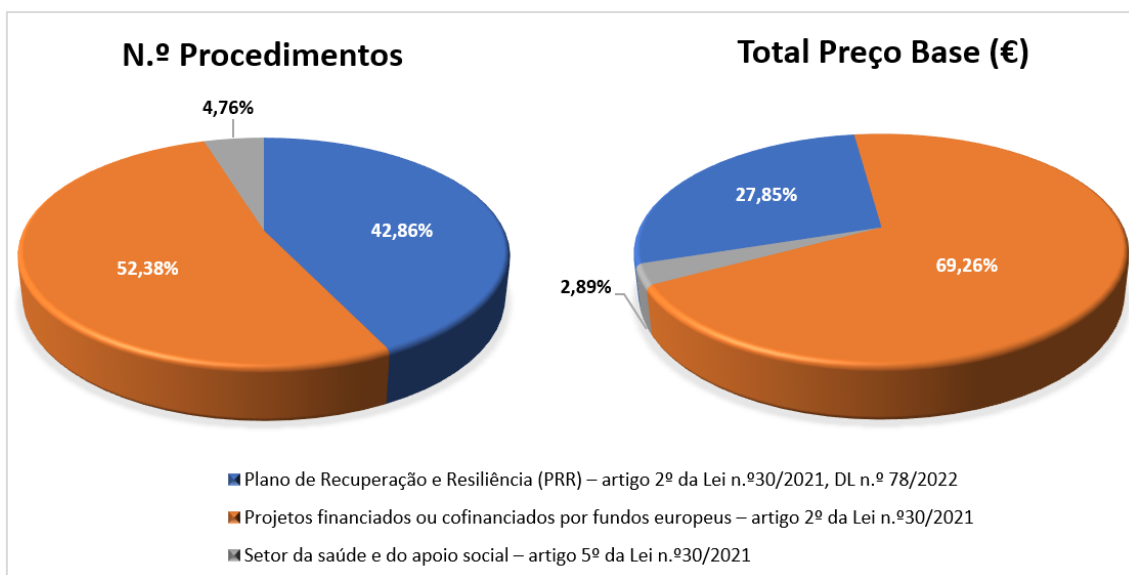
3% do preço base total dos procedimentos concursais, face a 3 procedimentos com preço base total de 7 135 353,80 € no semestre anterior.

Tabela 11

| Concurso público simplificado | N.º Procedimentos | Preço Base s/IVA (€) |
|---|-------------------|------------------------|
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 9 | 9 433 587,09 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 11 | 23 462 103,76 € |
| Setor da saúde e do apoio social – artigo 5º da Lei n.º30/2021 | 1 | 980 000,00 € |
| Total Geral | 21 | 33 875 690,85 € |

- 111.** Quando representados graficamente, os dados sobre o número e valor de concursos públicos simplificados MEC, apresentam-se-nos da seguinte forma:

Gráficos 13 e 14



Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC

- 112.** No quarto semestre de vigência das MEC assistimos a um recurso consistente e muito expressivo à consulta prévia simplificada, mantendo-se o tipo de procedimento mais utilizado do catálogo das MEC.
- 113.** Se já se havia diagnosticado a consolidação da consulta prévia simplificada como primeira opção em sede procedimental no seio das MEC, o semestre em análise trouxe 221 procedimentos de consulta prévia simplificada, denotando um crescimento gradual do mesmo se atentarmos nos semestres anteriores: já se contabilizavam 143 procedimentos de consulta prévia no 1.º Relatório Semestral, somando-se 149 procedimentos no 2.º Relatório, 163 no 3.º Relatório e atingindo agora os referidos 221 procedimentos.
- 114.** No que respeita aos valores dos procedimentos de consulta prévia simplificada, estes ascendem agora a 47 727 004,14 €, registando também nesta sede um extraordinário crescimento na medida em que os mesmos se situavam na ordem dos 27 milhões nos anteriores Relatórios.
- 115.** À semelhança do diagnóstico vertido no anterior Relatório Semestral desta Comissão, os procedimentos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* afiguram-se ainda predominantes, totalizando 133 consultas prévias simplificadas, as quais ascendem a 28 294 974,96 € (contrastando com anteriores 18 milhões de euros). Estes representam, pois, 60% dos procedimentos de consulta em apreço, ascendendo a 59% do valor total destes procedimentos.
- 116.** Em nítida ascensão encontram-se, desde logo, os procedimentos tendentes à formação de contratos relativos à execução do PRR, traduzindo-se em 19% das consultas prévias simplificadas com 43 procedimentos de valor superior a 9 milhões de euros.
- 117.** Este crescimento é tanto mais expressivo quanto se tenha presente que no semestre anterior estes procedimentos se cifravam em 24 e se partiu, no primeiro Relatório Semestral de apenas 9 procedimentos nesta sede, representando, então, um valor total inferior a 1 milhão de euros.

- 118.** Também em ascensão destacam-se os procedimentos de consulta prévia simplificada em matéria de *habitação e descentralização*, contando-se 14 no presente semestre, por confronto com a reduzida expressão que revestiam no primeiro semestre de aplicação das MEC (onde se registou apenas 1 procedimento neste setor com um preço base de 300 000 €). Este aumento é também patente no valor total dos procedimentos lançados nesta sede, que se revelou o dobro do valor registado no semestre antecedente, atingindo agora 2 665 131,29 €.
- 119.** No mesmo sentido, refira-se que o *setor da saúde e do apoio social* regista um crescimento, contrastando com o cenário do anterior semestre, onde então se contabilizaram apenas 5 procedimentos. Contam-se agora 17 procedimentos de consulta prévia simplificada, que se traduziram em 5 283 136,42 €, representando 11% do valor total das consultas promovidas.
- 120.** Já mantendo a tendência e a timidez de que se dava nota no anterior Relatório Semestral, encontra-se a matéria das *tecnologias de informação e conhecimento*, onde há a registar apenas 8 procedimentos de valor total de 1 milhão de euros (concretamente, 1 154 680,65 €).
- 121.** Concluindo, se é certo que, como havíamos diagnosticado, **a consulta prévia simplificada vem consolidando a sua proeminência no contexto dos tipos procedimentais inclusos na Lei n.º 30/2021, representando no anterior semestre mais de metade dos procedimentos utilizados (em concreto, 53%), esta consolidação é particularmente expressiva no presente semestre, onde há registo de 221 consultas prévias simplificadas, representando, por sua vez, 68% dos procedimentos MEC.**

Tabela 12

| Consulta Prévia Simplificada | N.º Procedimentos | Preço Base s/IVA (€) |
|---|-------------------|------------------------|
| Habitação e descentralização – artigo 3º da Lei n.º30/2021 | 14 | 2 665 131,29 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 28 | 5 848 239,05 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 6º da Lei n.º30/2021 | 15 | 3 310 844,60 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 133 | 28 294 974,96 € |
| Setor da saúde e do apoio social – artigo 5º da Lei n.º30/2021 | 17 | 5 283 136,42 € |
| Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais – artigo 7º da Lei n.º30/2021 | 6 | 1 169 997,17 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento – artigo 4º da Lei n.º30/2021 | 8 | 1 154 680,65 € |
| Total Geral | 221 | 47 727 004,14 € |

122. Graficamente estes dados apresentam-se com a seguinte configuração:

Gráfico 15

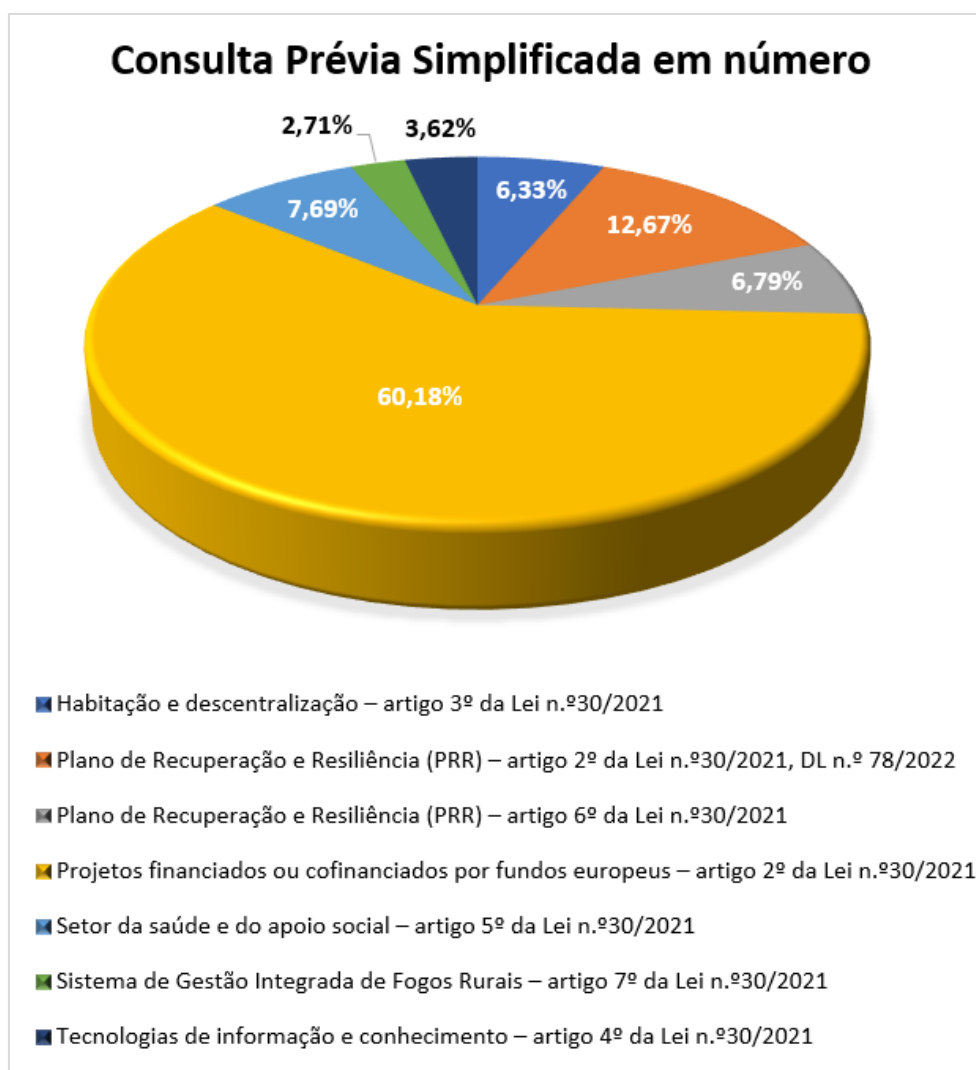
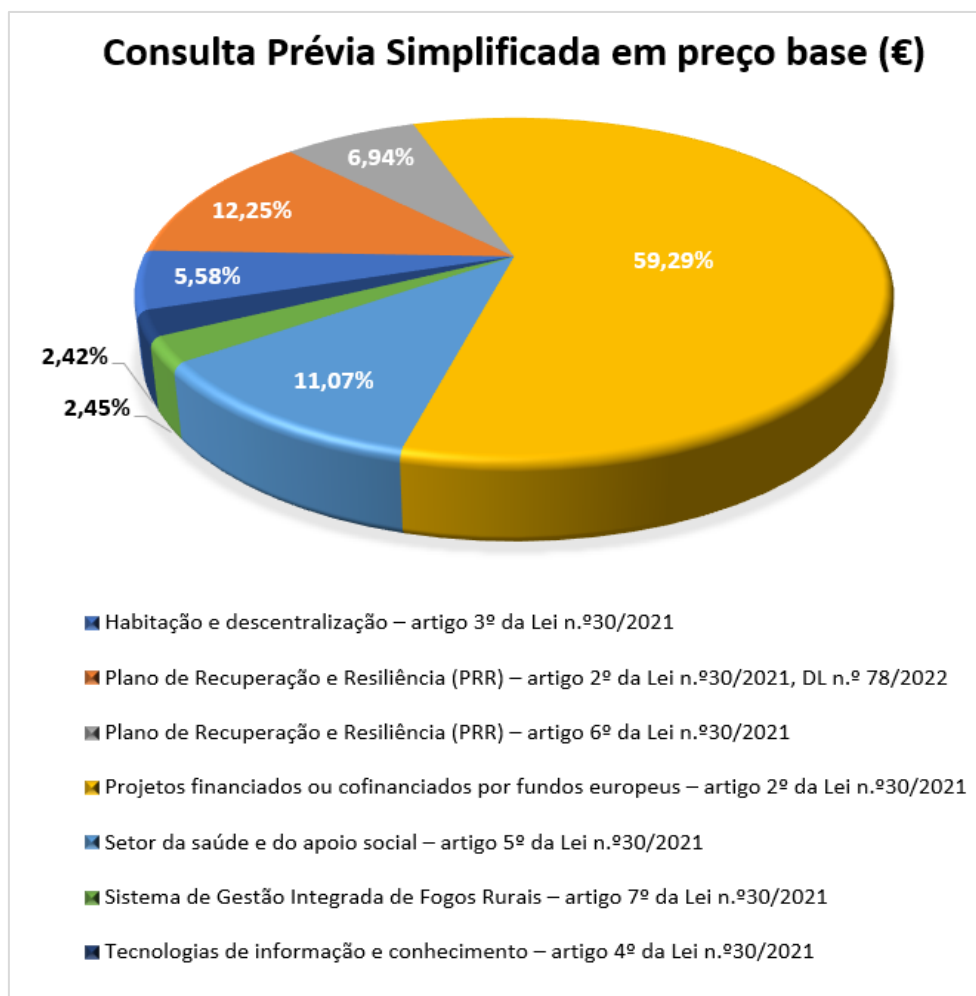


Gráfico 16



Número e preço de Ajustes Diretos Simplificados MEC

- 123.** Seguindo a tendência que se vem desenhando com a análise dos dados relativos aos procedimentos de formação de contratos públicos tramitados ao abrigo das MEC, o procedimento de ajuste direto simplificado persiste como o segundo tipo de procedimento mais utilizado no contexto das MEC.

- 124.** Mantendo esse lugar, **o presente tipo procedimental revela, todavia, um significativo recuo em número, tendo sido adjudicados sob fatura 69 contratos**, por confronto com os anteriores 133 procedimentos de que se dava nota no 3.º Relatório Semestral.
- 125.** Tal recuo não é, porém, patente no que toca ao total de preço contratual a registar nesta sede – 829 205,11 € (face aos anteriores 551 522,88 € de preço) –, concluindo-se que se tramitaram menos ajustes diretos simplificados, mas esses continuam a representar, em termos relativos, uma fatia ínfima do valor total dos procedimentos MEC.
- 126.** Mantendo a tendência já anteriormente registada, os procedimentos para celebração de contratos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* surgem claramente na liderança dos ajustes diretos simplificados, tendo sido promovidos 55 destes procedimentos, correspondendo a 79% do total dos ajustes diretos simplificados e a 19% do preço total despendido (especificamente, 158 165,47 €).
- 127.** A estes seguiram-se, embora a larga distância, os procedimentos relativos à execução do *PRR*: os mesmos cifram-se em 10 procedimentos, apenas 14% do total de procedimentos tramitados nesta rúbrica, totalizando cerca de 12% (em concreto, 102 413,68 €) do preço contratual total.
- 128.** Por sua vez, a matéria das *tecnologias de informação e conhecimento* continua a perder relevância no universo das MEC, tendo sido lançados apenas 3 procedimentos neste contexto, correspondendo a 4% do número de ajustes diretos simplificados e a 3% do respetivo valor total. Aprofunda-se, deste modo, o contraste com o diagnóstico vertido em anteriores Relatórios: no segundo semestre de vigência das MEC estes procedimentos atingiam o valor de 20%, tendo caído para 9% do valor total no terceiro semestre, cifrando-se agora no valor de 3%.
- 129.** Prosseguindo, refira-se que no *setor da saúde e do apoio social* não se registaram ajustes diretos simplificados, sendo essa ausência sintomática, por um lado, do abrandamento no investimento neste setor no contexto subsequente à recente pandemia que justificou, em parte, uma pressão no investimento nesta sede. Por outro, também o horizonte de valor contratual que o recurso a este procedimento autoriza se revela genericamente curto no contexto do setor em apreço.

- 130.** Adicionalmente importa dar nota do registo no portal Base, no rescaldo da publicação do Decreto-Lei n.º 78/2022, da promoção de uma empreitada conceção-construção no valor de 539 849,56 €. Todavia, como *infra* se explicitará, este procedimento foi objeto de um registo indevido no referido portal, tendo motivado uma ação de fiscalização desta Comissão e, em consequência, sido anulado.
- 131.** Finalmente, cumpre referir que, conforme vem sinalizando esta Comissão, com a revisão da Lei n.º 30/2021 introduzida pelo Decreto-Lei n.º 78/2022 especificamente dedicada à remessa dos procedimentos e contratos ao IMPIC, I.P., a que acresce a experiência na aplicação do regime das MEC pelas entidades adjudicantes, os dados doravante obtidos relativamente a procedimentos de ajuste direto simplificado MEC afiguram-se tanto mais fidedignos quanto se consolide a necessária obrigação de reporte ao IMPIC de todos os procedimentos e contratos.
- 132.** Recorde-se que, diversamente do regime geral da contratação pública, que exclui os ajustes diretos simplificados da observância de formalidades, designadamente no que à publicitação respeita (v. artigo 128.º, n.º 3, do CCP), o regime das MEC impõe um genérico dever de comunicação ao IMPIC de todos os procedimentos e contratos. Se esse dever já resultava da redação originária da Lei n.º 30/2021, este diploma viria a ser revisto, clarificando-se tal dever.

Tabela 13

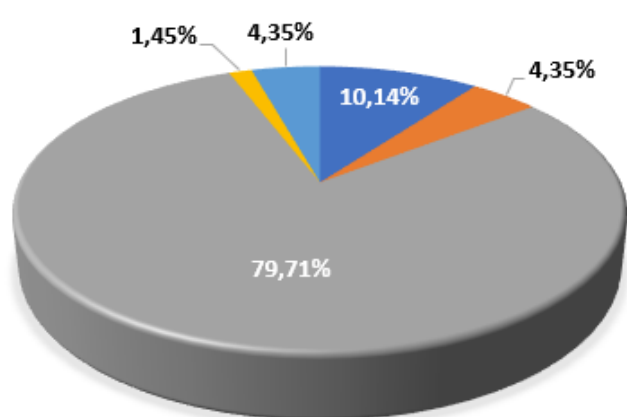
| Ajuste direto simplificado ao abrigo da Lei n.º 30/2021, de 21.05 | N.º Procedimentos | Preço Base s/IVA (€) |
|---|-------------------|----------------------|
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 7 | 42 667,20 € |
| Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 6º da Lei n.º30/2021 | 3 | 59 746,48 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021 | 55 | 158 165,47 € |
| Regime especial de empreitadas de conceção-construção – artigo 2º-A da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022 | 1 | 539 849,56 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento – artigo 4º da Lei n.º30/2021 | 3 | 28 776,40 € |
| Total Geral | 69 | 829 205,11 € |

- 133.** Graficamente, estes dados apresentam-se com a seguinte configuração:

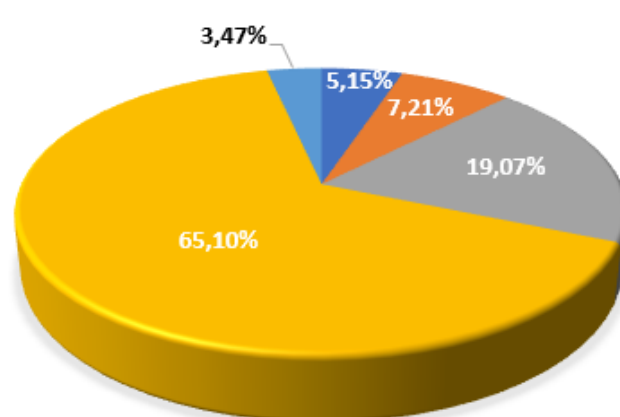
Gráficos 17 e 18

Ajuste Direto Simplificado

em número



em preço contratual (€)



■ Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – artigo 2º da Lei n.º30/2021

■ Regime especial de empreitadas de conceção-construção – artigo 2º-A da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022

■ Tecnologias de informação e conhecimento – artigo 4º da Lei n.º30/2021

■ Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 2º da Lei n.º30/2021, DL n.º 78/2022

■ Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) – artigo 6º da Lei n.º30/2021

Procedimentos ao abrigo do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais – SGIFR

- 134.** No semestre em análise regista-se uma recuperação face aos 8 procedimentos do semestre anterior no valor de 246 921,88 €, tramitados ao abrigo do regime especial de gestão de combustíveis no contexto do *SGIFR*, previsto no artigo 7.º. Semelhantes procedimentos cifram-se agora, no primeiro semestre de 2023, em 13, perfazendo um valor total de 1 953 641,71 €.

- 135.** Este aumento poderá justificar-se pela revisão do âmbito de aplicação das MEC quanto a este regime levada a cabo pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, o qual poderá ter contribuído para a sua aplicação mais assídua.

Número e valor total/preço base dos Procedimentos MEC ao abrigo dos artigos 2.º e 6.º (PEES e PRR)

- 136.** No segundo semestre de 2022, num universo de 315 procedimentos tramitados ao abrigo das medidas especiais, o número e o valor total de procedimentos destinados a intervenções relativas à execução do *PEES* e do *PRR* foi de 60 procedimentos no valor total de 10 809 223,26 €.
- 137.** Ora, no semestre em análise, num universo de 323 procedimentos tramitados ao abrigo das MEC, o número total de procedimentos destinados a intervenções relativas à execução do *PRR* foi de 64 procedimentos no valor total de 18 786 334,42 €.
- 138.** A razão pela qual o *PRR* ainda surge em linhas diferenciadas na Tabela 5 *supra* deve-se à publicação do Decreto-Lei n.º 78/2022, que alterou a Lei n.º 30/2021, o qual clarificou que os procedimentos relativos à execução do *PRR* ao abrigo das MEC passaram a estar enquadrados no artigo 2.º ao invés do artigo 6.º. Não obstante esta alteração já se encontrar em plena vigência no semestre em análise, coloca-se a possibilidade de a anterior redação ter ainda *contaminado* a qualificação e registo dos procedimentos por parte das entidades adjudicantes.
- 139.** **Ainda que se tenha registado uma evolução significativa, quer em número de procedimentos, quer principalmente, em total de preço base nos procedimentos relativos à execução do *PRR*, isso equivale, apenas, a cerca de 20% do total de procedimentos MEC (323) e a 22,5% do total do preço base (83 356 927,84 €).**
- 140.** Neste contexto e, não obstante se registar uma evolução significativa face aos períodos anteriores, parecem manter-se as dificuldades estruturais na execução do *PRR* sinalizadas no relatório semestral anterior, face à dimensão e expectativas que o mesmo encerra, conforme apontado pelo Tribunal de Contas³² ao referir que “a execução do *PRR* é significativamente inferior às estimativas apresentadas à UE e os

³² “Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2022” do Tribunal de Contas, outubro de 2023.

registos contabilísticos apresentam insuficiências. A execução orçamental da despesa do PRR registada na Conta de 2022 foi de 970 milhões de euros, sendo a acumulada de 1 042 milhões de euros (despesa consolidada), o que é significativamente inferior às estimativas apresentadas à União Europeia (5 428 milhões de euros). Esgotados que estão dois anos do período de execução do PRR, que deve ser integralmente cumprido até 2026, verifica-se que o nível de execução orçamental apurado nos beneficiários diretos e finais do PRR, até 31 de dezembro de 2022, é de apenas 19% do valor estimado no cronograma de execução financeira para o período em questão”.

- 141.** Por sua vez, o Banco de Portugal³³ estima uma “(...) **percentagem de execução em cerca de 15% em 2023 e 25% nos anos seguintes**”, acrescentando que “é também necessário acelerar a execução do PRR e a prossecução das respetivas reformas para promover o crescimento económico”.
- 142.** Nesta linha, de acordo com os dados de implementação financeira do PRR disponíveis até ao momento no portal da *Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”*, o total do montante pago a beneficiários diretos e finais cifra-se em 3 101 milhões de euros, equivalente a 14% do total contratado até 2026, estando cumpridos apenas 13% dos marcos e metas contratados com a UE.

Impacto das MEC na escolha do tipo de procedimento

- 143.** No período em análise, encontramos 4 concursos públicos simplificados (com o preço base total de 1 630 000 €, conforme tabela seguinte), abaixo de 750 000 € que, pelo critério do valor, poderiam ter sido tramitados por consulta prévia simplificada MEC e num caso, ao abrigo do CCP, por consulta prévia. Nestes casos, as entidades adjudicantes adotaram procedimentos, no âmbito das medidas especiais, que envolvem, em abstrato, maiores níveis de concorrência.

³³ “Boletim Económico” do Banco de Portugal, junho de 2023.

Tabela 14

| Concurso Público Simplificado | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|-------------------------------|-------------------|------------------------------|
| Empreitadas de obras públicas | | |
| 140 000,00 € | 1 | 140 000,00 € |
| 350 000,00 € | 1 | 350 000,00 € |
| 400 000,00 € | 1 | 400 000,00 € |
| 740 000,00 € | 1 | 740 000,00 € |
| Total Geral | 4 | 1 630 000,00 € |

***Número e valor total/preço base de Consultas Prévia Simplificadas MEC
abaixo de 15 000 €***

- 144.** No período em análise verificou-se a estabilização em número e em valor dos procedimentos de consulta prévia simplificada (3 procedimentos com o preço base total de 28 565,27 €) que, pelo critério do valor, poderiam ter sido tramitados por ajuste direto simplificado MEC, ou, ao abrigo do CCP, por ajuste direto ou consulta prévia (3 procedimentos com o preço base total de 28 500 €, no semestre anterior).
- 145.** Tendo as entidades adjudicantes optado por lançar esses procedimentos através da consulta prévia simplificada prevista na Lei n.º 30/2021, e impondo este diploma a obrigatoriedade de convite a pelo menos 5 entidades, em detrimento do convite a pelo menos 3 entidades decorrente do regime da consulta prévia ao abrigo do CCP, constata-se que a transição de procedimentos de consulta prévia para consulta prévia simplificada é apta, mais uma vez em abstrato, ao incremento da concorrência nesses procedimentos.

Tabela 15

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|------------------------------|-------------------|------------------------------|
| Consulta Prévia Simplificada | 3 | 28 565,27 € |
| Total Geral | 3 | 28 565,27 € |

Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC entre 15 000 € e 75 000 €

- 146.** Na tabela seguinte, encontram-se os dados respeitantes às consultas prévias simplificadas que, pelo critério do valor, poderiam ter sido tramitadas por consulta prévia ao abrigo do CCP. Também nestes casos as entidades adjudicantes adotaram procedimentos ao abrigo das medidas especiais que envolvem, em abstrato, maiores níveis de concorrência.
- 147.** O valor total do preço base destes procedimentos mantém-se estável face ao semestre anterior, embora tenha havido um decréscimo no número de procedimentos (30 consultas prévias simplificadas MEC com um total de preço base de 1 297 945,72 €) surgindo, agora, 24 consultas prévias simplificadas MEC, com preço base entre 15 000 € e 75 000 €, com um total de preço base de 1 211 154,91 €.

Tabela 16

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| Consulta Prévia Simplificada | 24 | 1 211 154,91 € |
| Total Geral | 24 | 1 211 154,91 € |

Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC para a celebração de contratos de Empreitada de obras públicas, de valor igual ou superior a 150.000 €

- 148.** No que diz respeito às consultas prévias simplificadas para o período que se analisa no presente Relatório, os dados recolhidos pela CIMEC mostram a existência de 60 procedimentos para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas (30 no semestre precedente com valor total de 11 170 488,83 €) que, anteriormente à vigência das MEC, por terem valor igual ou superior a 150 000 €, tramitariam

obrigatoriamente através de procedimentos mais concorrenciais e que decorreram por consulta prévia simplificada. Estes procedimentos, em valor de preço base, totalizaram 26 268 507,38 €, conforme a tabela seguinte.

Tabela 17

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|------------------------------|-------------------|------------------------------|
| Consulta Prévia Simplificada | 60 | 26 268 507,38 € |
| Total Geral | 60 | 26 268 507,38 € |

- 149.** Neste contexto, podemos concluir que se registou no período relevante um acréscimo significativo para o dobro em número de procedimentos e ainda mais substancial em valor destes procedimentos menos abertos à concorrência.

Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC para a celebração de contratos de Empreitada de obras públicas, de valor inferior a 150.000 €

- 150.** Relativamente aos procedimentos para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas que as entidades adjudicantes, pelo critério do valor (inferior a 150 000 €), poderiam ter optado pela realização de consulta prévia ao abrigo do CCP (com convite a pelo menos 3 entidades), tendo esses procedimentos sido realizados através de consulta prévia simplificada (com convite a pelos menos 5 entidades), registou-se um aumento significativo no período em análise face ao anterior: os 4 procedimentos correspondentes a um total de preço base de 321 120,79 € passaram para 6 procedimentos com um preço base de pouco menos do dobro, a saber, 608 149,40 €.
- 151.** Esta opção ao abrigo das MEC por parte das entidades adjudicantes foi indutora, em abstrato, de maior concorrência nesses 6 procedimentos.

Tabela 18

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|------------------------------|-------------------|------------------------------|
| Consulta Prévia Simplificada | 6 | 608 149,40 € |
| Total Geral | 6 | 608 149,40 € |

Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC para a celebração de contratos de Locação e Aquisição de bens móveis e Aquisição de serviços de valor igual ou superior a 75.000 €

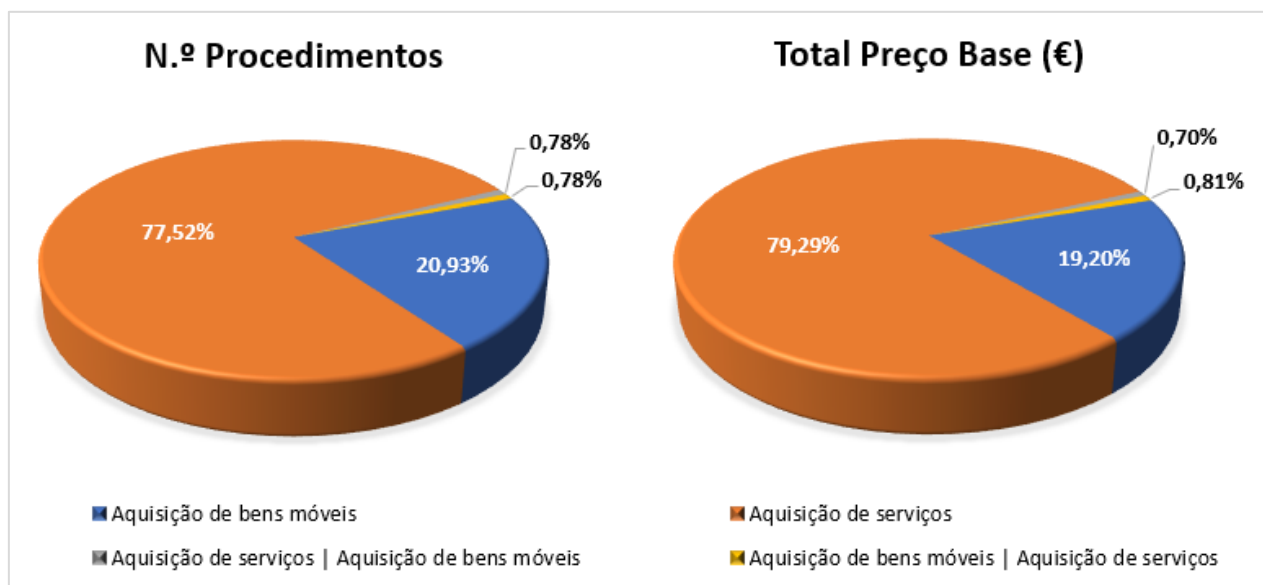
- 152.** No que diz respeito às consultas prévias simplificadas para celebração de contratos de locação e aquisição de bens móveis, os dados recolhidos mostram a existência de 27 procedimentos (24 no semestre anterior) com valor total de preço base de 3 833 887,56 € (3 238 222,97 € no semestre anterior) que, por terem valor igual ou superior a 75 000 €, se não estivessem ao abrigo das medidas especiais, decorreriam obrigatoriamente através de procedimentos mais concorrenciais e que, por se enquadrarem nas MEC, decorreram por consulta prévia simplificada.
- 153.** No que respeita aos procedimentos pré-contratuais para a celebração de contratos de aquisição de serviços de valor igual ou superior a 75 000 €, os dados recolhidos revelam um acréscimo para 98 procedimentos (74 no semestre anterior) no valor total de preço base de 15 637 312,40 € (11 881 667,96 € no semestre anterior) que, por terem valor igual ou superior a 75 000 €, decorreriam obrigatoriamente através de procedimentos mais concorrenciais, mas que, por estarem ao abrigo das medidas especiais, decorreram por consulta prévia simplificada. A tabela seguinte mostra-nos, também, os respetivos valores:

Tabela 19

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|--|-------------------|------------------------------|
| Consulta Prévia Simplificada | | |
| Aquisição de bens móveis | 27 | 3 833 887,56 € |
| Aquisição de serviços | 98 | 15 637 312,40 € |
| Aquisição de serviços Aquisição de bens móveis | 1 | 139 000,00 € |
| Aquisição de bens móveis Aquisição de serviços | 1 | 162 601,62 € |
| Total Geral | 127 | 19 772 801,58 € |

154. Graficamente, evidencia-se a predominância, em número e em valor absoluto, dos procedimentos pré-contratuais de aquisição de serviços relativamente à aquisição de bens móveis:

Gráficos 19 e 20



Número e valor total/preço base de Consultas Prévias Simplificadas MEC para a celebração de contratos de Locação e Aquisição de bens móveis e Aquisição de serviços de valor inferior a 75 000 €

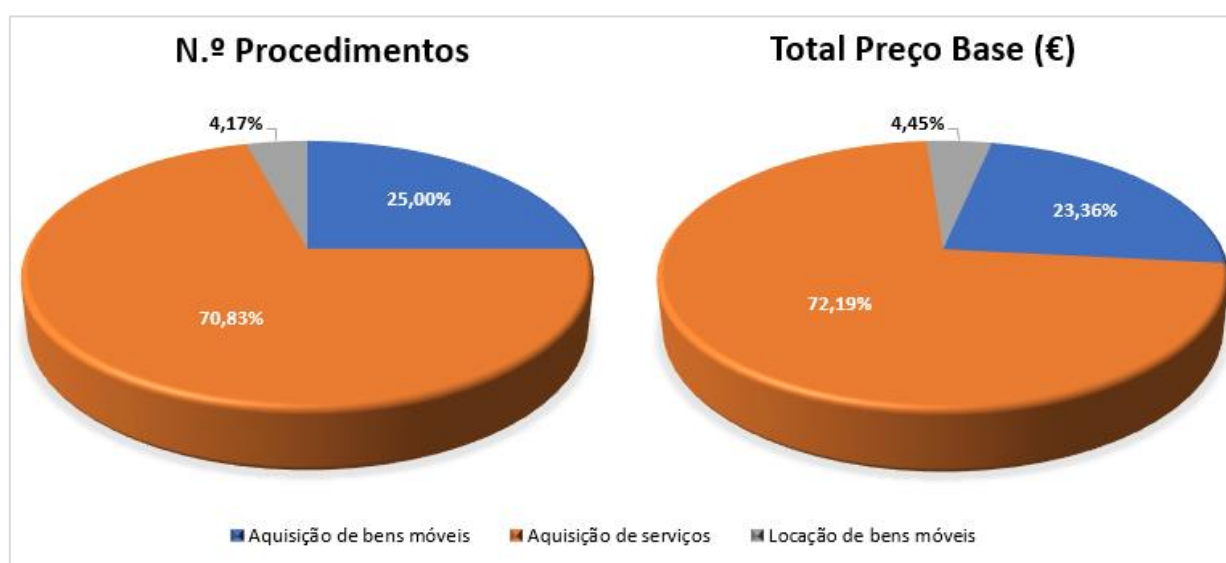
- 155.** Em 7 procedimentos para a celebração de contratos de locação e aquisição de bens móveis (menos de metade do registado no semestre anterior em que se verificaram 18 procedimentos com um total de preço base de 645 250,44 €), as entidades adjudicantes, pelo critério do valor (inferior a 75 000 €), poderiam ter optado pela realização de consulta prévia ao abrigo do CCP (com convite a pelo menos 3 entidades), tendo esses procedimentos sido realizados através de consulta prévia simplificada (com convite a pelo menos 5 entidades), com um total do preço base de 299 668,15 €. Tendo as entidades adjudicantes optado por realizar esses procedimentos ao abrigo das MEC, essa opção foi, em abstrato, indutora de maior concorrência nesses procedimentos no semestre em análise.
- 156.** Paralelamente, registaram-se 17 procedimentos com um total de preço base de 777 877,63 € para a celebração de contratos de aquisição de serviços de valor inferior a 75 000 € (13 no semestre anterior com um total de preço base de 581 727,28 €), sendo que estes procedimentos, pelo critério do valor (inferior a 75 000 €) poderiam ter decorrido por consulta prévia ao abrigo do CCP (com convite a pelo menos 3 entidades), tendo as entidades adjudicantes realizado os mesmos através de consulta prévia simplificada (com convite a pelo menos 5 entidades). Uma vez que as entidades adjudicantes optaram por realizar esses procedimentos ao abrigo das MEC, também essa opção foi, em abstrato, indutora de maior concorrência nesses procedimentos. Na tabela seguinte encontramos, também, os respetivos valores:

Tabela 20

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de Preço Base s/IVA (€) |
|------------------------------|-------------------|------------------------------|
| Consulta Prévia Simplificada | | |
| Aquisição de bens móveis | 6 | 251 669,65 € |
| Aquisição de serviços | 17 | 777 877,63 € |
| Locação de bens móveis | 1 | 47 998,50 € |
| Total Geral | 24 | 1 077 545,78 € |

- 157.** Os gráficos seguintes mostram-nos a predominância, em número e em valor absoluto, dos procedimentos pré-contratuais relativos à aquisição de serviços face à aquisição de bens móveis, o que traduz uma inversão do que se verificou no semestre anterior.

Gráficos 21 e 22



Número e valor total/preço base de Ajustes Diretos Simplificados MEC para contratos de Locação, Aquisição de bens e Aquisição de serviços, de valor inferior a 5 000 €

- 158.** No período em análise foram lançados 51 ajustes diretos simplificados no valor total de 56 579,15 € (87 procedimentos no valor total de 56 759,99 €, no semestre anterior) ao abrigo das MEC para a celebração de contratos de locação e aquisição de bens e de serviços de valor inferior a 5 000 €. Neste contexto, o preço contratual total mostrou-se inalterado, tendo-se registado, contudo, um decréscimo no número de procedimentos face ao semestre anterior. Estes procedimentos, apesar de terem decorrido sob o regime das MEC, também poderiam (pelo critério do valor) ter sido tramitados como ajustes diretos simplificados ao abrigo do CCP. Quer procedimentalmente, quer quanto aos seus contornos concorrenciais, neste universo

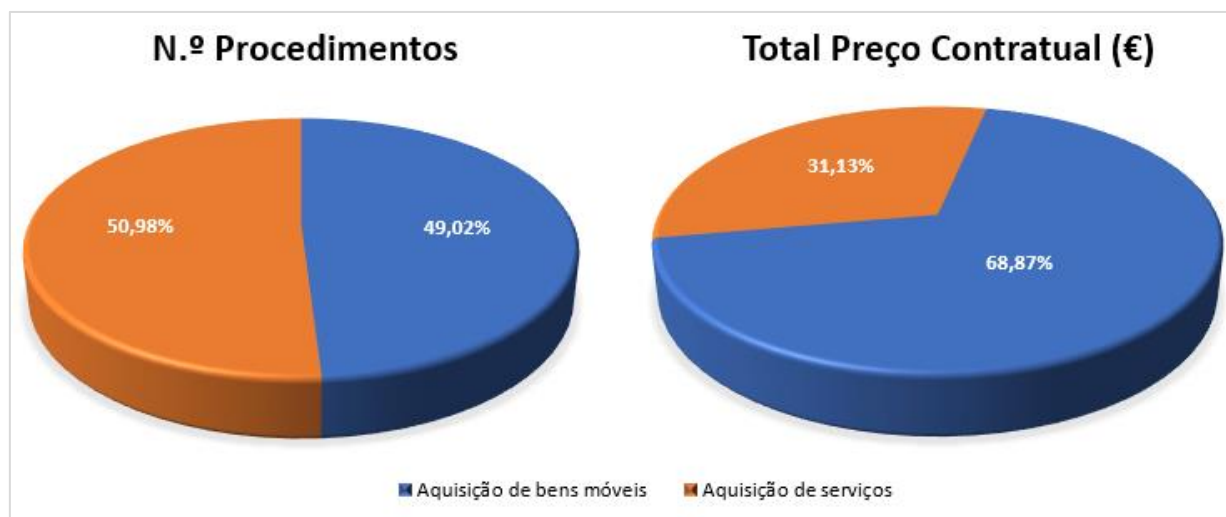
não se registou nenhuma alteração originada pelas MEC. Na tabela seguinte encontramos, também, o respetivo valor:

Tabela 21

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de Preço Contratual s/IVA (€) |
|---|-------------------|------------------------------------|
| Ajuste direto simplificado ao abrigo da Lei n.º 30/2021, de 21.05 | | |
| Aquisição de bens móveis | 25 | 38 965,94 € |
| Aquisição de serviços | 26 | 17 613,21 € |
| Total Geral | 51 | 56 579,15 € |

159. Os gráficos seguintes mostram-nos a predominância em valor absoluto, dos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto simplificado relativos à aquisição de bens móveis, embora, em termos numéricos, com apenas menos um procedimento registado.

Gráficos 23 e 24



Número e preço total de Ajustes Diretos Simplificados MEC para contratos de Locação e Aquisição de bens e Aquisição de serviços, de valor entre 5 000 € e 15 000 €

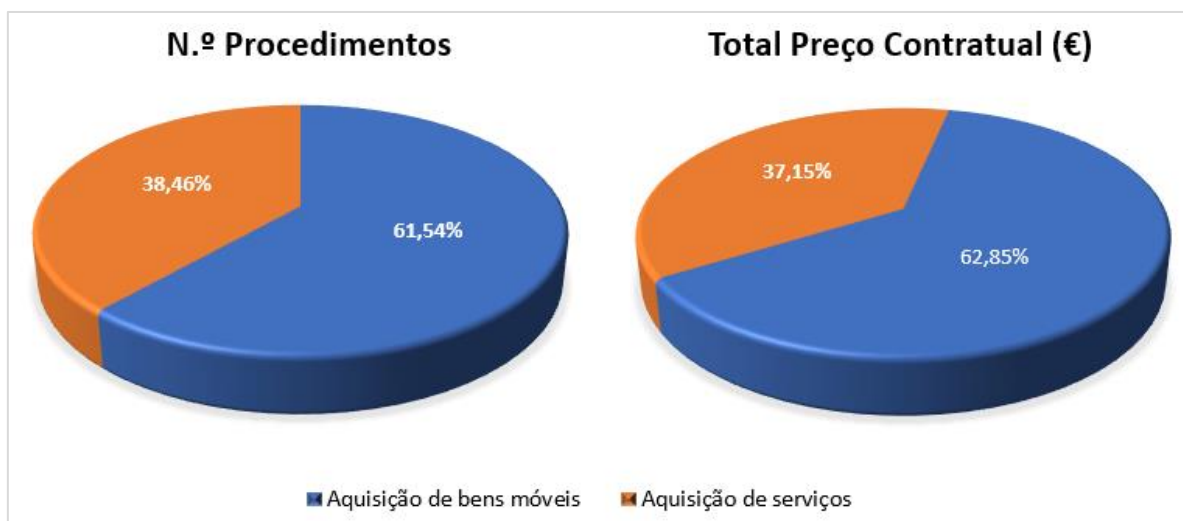
- 160.** A alteração introduzida pela Lei n.º 30/2021 aos limites de valor até ao qual se pode eleger o ajuste direto simplificado como procedimento pré-contratual tendente à celebração de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, veio permitir que o ajuste direto simplificado possa ser aplicado em procedimentos de valor até 15 000 € (ao invés dos 5 000 € previstos no CCP). No período em análise, foram lançados 13 procedimentos de ajuste direto simplificado (40 registados no semestre anterior), com total de preço base de 143 299,72 € (396 798,89 € no semestre anterior), conforme a tabela seguinte:

Tabela 22

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de Preço Contratual s/IVA (€) |
|---|-------------------|------------------------------------|
| Ajuste direto simplificado ao abrigo da Lei n.º 30/2021, de 21.05 | | |
| Aquisição de bens móveis | 8 | 90 059,72 € |
| Aquisição de serviços | 5 | 53 240,00 € |
| Total Geral | 13 | 143 299,72 € |

- 161.** Os gráficos seguintes mostram-nos a predominância, agora em ambas as dimensões, em número e em valor absoluto, dos procedimentos pré-contratuais de ajuste direto simplificado relativos à aquisição de bens móveis.

Gráficos 25 e 26



Análise comparativa dos procedimentos MEC vs CCP

- 162.** Com as MEC veio a lei introduzir um conjunto de medidas de simplificação e agilização de procedimentos de contratação pública em diversos domínios. Esses procedimentos encontram-se, consabidamente, sujeitos supletivamente ao regime geral do CCP, atenta a relação de especialidade que a Lei n.º 30/2021 tem com este Código.
- 163.** Os procedimentos que se iniciam ao abrigo das MEC decorrem, inelutavelmente, sob o regime geral da contratação pública, ou seja, se as entidades adjudicantes não tivessem optado pelas MEC as mesmas iniciariam e tramitariam esses procedimentos através do regime jurídico presente no CCP.
- 164.** É entendimento da CIMEC que qualquer avaliação que se faça às vantagens inerentes às MEC, bem como aos riscos associados às mesmas, deve ser feita por comparação com o regime geral do Código, pois seria através deste que as entidades adjudicantes teriam contratado na ausência de opção pelas MEC.
- 165.** **As considerações presentes nesta parte do 4.º Relatório Semestral assentam nesse pressuposto comparativo, pois só esta comparação permitirá, cremos, um fiel**

juízo de aprovação ou de censura sobre os prós e os contras das decisões tomadas pelas entidades adjudicantes ao escolherem entre duas opções, igualmente fundadas na lei.

Níveis de participação dos concorrentes nos procedimentos MEC e do CCP

166. Segundo os dados disponibilizados pelo IMPIC, no mesmo período relevante, foram iniciados ao abrigo do CCP 21 concursos públicos simplificados MEC, em procedimentos de valor inferior a 5 382 000 €, no valor total de 33 875 690,85 €. Em 17 desses concursos públicos simplificados o total de propostas recebidas pelas entidades adjudicantes foi de 101. Nestes 17 procedimentos de concursos públicos simplificados foram, em média, recebidas pelas entidades adjudicantes 5,94 propostas apresentadas pelos concorrentes³⁴.

Tabela 23

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de N.º propostas |
|-------------------------|-------------------|-----------------------|
| Concurso Público | | |
| 0 propostas | 3 | 0 |
| 1 propostas | 2 | 2 |
| 2 - 3 propostas | 3 | 7 |
| 4 propostas | 0 | 0 |
| 5 ou + propostas | 9 | 92 |
| Total Geral | 17 | 101 |

167. Desse universo de concursos públicos simplificados lançados ao abrigo das MEC:

- Em 3 desses procedimentos, que correspondem a 17,64% do total de concursos públicos simplificados, não foi apresentada qualquer proposta pelas entidades convidadas;

³⁴ À data de envio da informação pelo IMPIC à CIMEC, do total de 21 concursos públicos simplificados registados no semestre em análise no presente relatório, apenas em 17 deles as entidades adjudicantes registaram o n.º de propostas recebidas.

- Em 2 procedimentos (11,76%) foi apresentada apenas 1 proposta;
- Em 3 procedimentos (17,64%) foram apresentadas 2 ou 3 propostas;
- Em 9 procedimentos (52,94%) foram apresentadas 5 ou mais propostas.

168. No mesmo período os dados recolhidos indicam que foram iniciados, ao abrigo do CCP, 112 procedimentos de concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação, abaixo do limiar de 5 382 000 €, em áreas que permitiam às entidades adjudicantes ter optado pelas MEC, nos quais foram recebidas um total de 1 364 propostas apresentadas pelos concorrentes. Nestes procedimentos foram, em média, recebidas pelas entidades adjudicantes 12,18.

Tabela 24

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos |
|----------------------|-------------------|
| Concurso público | 112 |
| Total Geral | 112 |

Tabela 25

| Tipo de Procedimento | N.º Propostas |
|----------------------|---------------|
| Concurso público | 1364 |
| Total Geral | 1364 |

169. Destes dados resulta que, **em média, nos procedimentos concursais que decorreram ao abrigo das MEC foram recebidas 5,94 propostas, enquanto nos procedimentos concursais do CCP, que as entidades adjudicantes identificaram como podendo decorrer ao abrigo das MEC, foram recebidas, em média, 12,18 propostas.**

170. A alteração dos limites até aos quais passou a ser permitida a consulta prévia (simplificada) foi, de entre o conjunto de medidas que configuram as MEC, aquela que revelou maior apetência da parte das entidades adjudicantes. A mesma veio, outrossim, associada à obrigatoriedade de envio de convites a, pelo menos, 5 entidades.

171. Vejamos qual o grau de participação dos concorrentes convidados para as consultas prévias simplificadas MEC, em comparação com as consultas prévias do CCP, para aferir da eventual afetação, em concreto, dos níveis de concorrência que existiram nesses mercados.

172. No quarto semestre de vigência das MEC, as entidades adjudicantes lançaram 221 consultas prévias simplificadas:

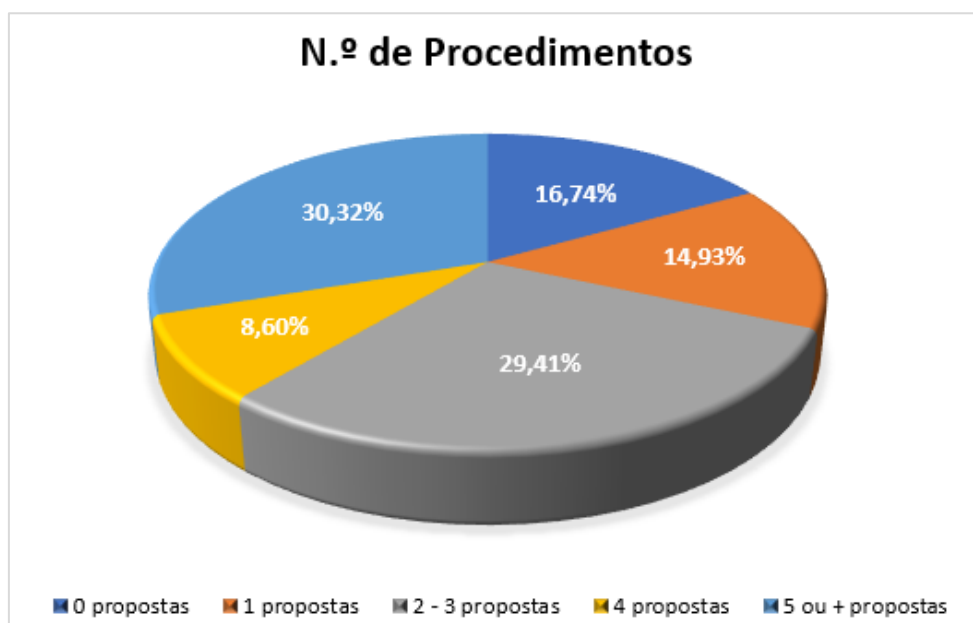
- Em 37 desses procedimentos, que correspondem a 16,7% do total das consultas prévias simplificadas, não foi apresentada qualquer proposta pelas entidades convidadas;
- Em 33 procedimentos (14,9%) foi apresentada apenas 1 proposta;
- Em 65 procedimentos (29,4%) foram apresentadas 2 ou 3 propostas;
- Em 19 procedimentos (8,6%) foram apresentadas 4 propostas;
- Em 67 procedimentos (30,3%) foram apresentadas 5 ou mais propostas.

173. No total foram apresentadas 1071 propostas, traduzindo-se numa média de 4,84 propostas apresentadas por cada procedimento de consulta prévia simplificada.

Tabela 26

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de N.º propostas |
|---|-------------------|-----------------------|
| Consulta prévia simplificada MEC (do artigo 2.º ao 6.º) | | |
| 0 propostas | 37 | 0 |
| 1 propostas | 33 | 33 |
| 2 - 3 propostas | 65 | 159 |
| 4 propostas | 19 | 76 |
| 5 ou + propostas | 67 | 803 |
| Total Geral | 221 | 1071 |

Gráficos 27

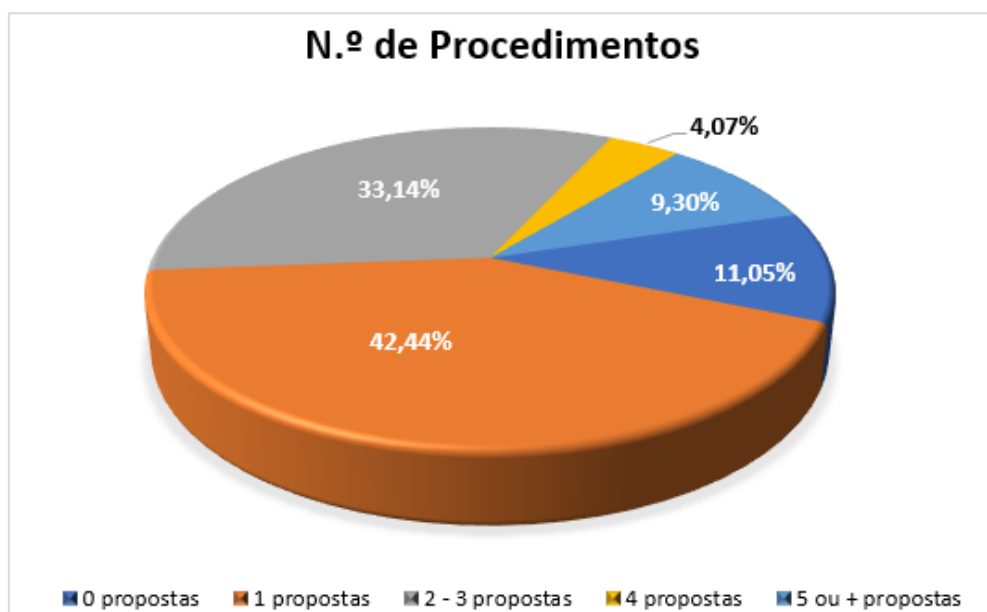


- 174.** Para o mesmo período relevante, em procedimentos de consulta prévia do CCP, em que as entidades adjudicantes perceberam que poderiam ter decorrido ao abrigo das MEC, foram iniciados um total de 172 procedimentos, nos quais as entidades adjudicantes receberam 457 propostas apresentadas pelos concorrentes, o que perfaz, em média, 2,65 propostas apresentadas em cada procedimento de consulta prévia. Apresentamos esses valores na tabela e gráfico seguintes.

Tabela 27

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de N.º propostas |
|-------------------------------|-------------------|-----------------------|
| Consulta prévia do CCP | | |
| 0 propostas | 19 | 0 |
| 1 propostas | 73 | 73 |
| 2 - 3 propostas | 57 | 145 |
| 4 propostas | 7 | 28 |
| 5 ou + propostas | 16 | 211 |
| Total Geral | 172 | 457 |

Gráficos 28

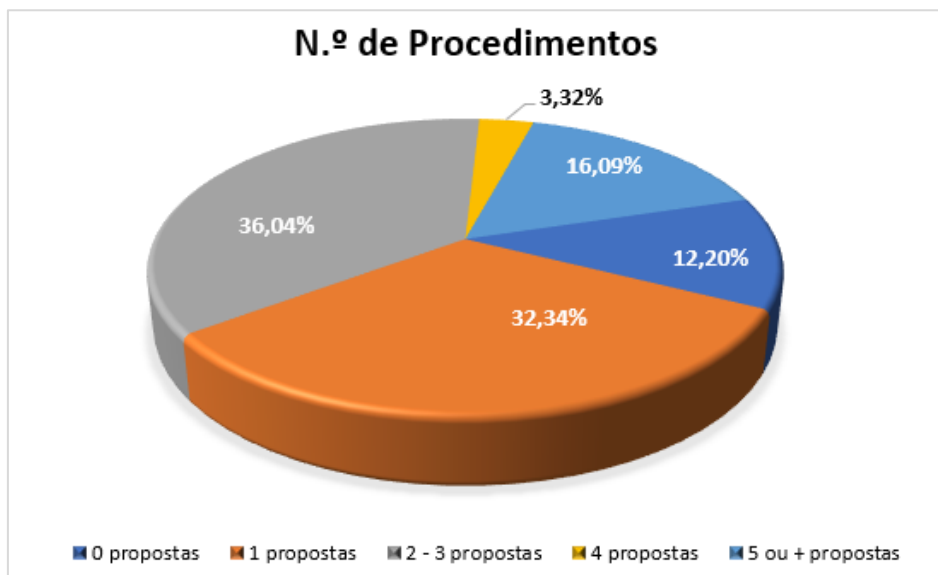


- 175.** O mesmo se diga para os procedimentos de consulta prévia do CCP em que as entidades adjudicantes não identificaram como podendo ter decorrido ao abrigo do regime das medidas especiais. Neste universo, foram iniciados um total de 19 158 consultas prévias, nas quais as entidades adjudicantes receberam 79 326 propostas apresentadas pelos concorrentes, o que perfaz, em média, 4,14 propostas apresentadas em cada procedimento de consulta prévia. Apresentamos esses valores na tabela e gráfico seguintes.

Tabela 28

| Tipo de Procedimento | N.º Procedimentos | Soma de N.º propostas |
|------------------------|-------------------|-----------------------|
| Consulta prévia do CCP | | |
| 0 propostas | 2338 | 0 |
| 1 propostas | 6195 | 6195 |
| 2 - 3 propostas | 6905 | 17714 |
| 4 propostas | 637 | 2548 |
| 5 ou + propostas | 3083 | 52869 |
| Total Geral | 19158 | 79326 |

Gráficos 29



- 176.** Não estando identificadas as causas que levaram a que em 37 procedimentos não tivesse sido apresentada qualquer proposta e de, em 33 procedimentos, apenas ter sido apresentada uma única proposta, a CIMEC não pode deixar de manifestar a sua preocupação por estes dados, procedendo, à semelhança do que fez para o semestre anterior, no exercício dos seus poderes de acompanhamento e fiscalização previstos no artigo 19.º da Lei n.º 30/2021, à comunicação às entidades competentes — IMPIC e Autoridade da Concorrência — destes factos, para que, no âmbito das respetivas competências e missões, os mesmos possam ser escrutinados em conformidade.
- 177.** Ainda assim, tal como tinha sucedido nos segundo e terceiro semestres de vigência das medidas especiais, **no universo das consultas prévias, enquanto procedimento de contratação pública, a consulta prévia simplificada ao abrigo das MEC revelou-se, no quarto semestre de vigência, aquela que mais propostas (e, por conseguinte, mais concorrência) propiciou às entidades adjudicantes.**
- 178.** Tal constatação — maior número de propostas apresentadas nas consultas prévias simplificadas MEC em comparação com o número de propostas apresentadas nas consultas prévias do CCP — exige que procuremos as razões que poderão sustentar a sua justificação.

- 179.** Uma dessas razões assentará, por certo, no facto de o número mínimo exigido de entidades a convidar na consulta prévia simplificada ao abrigo das MEC (pelo menos 5), ser superior ao número mínimo exigido de entidades a convidar na consulta prévia do CCP (pelo menos 3). Se é verdade que, não tendo sido estabelecido um número máximo, mas apenas um mínimo de entidades a convidar, nada impede as entidades adjudicantes de convidar muito para além do mínimo exigido, em princípio, será dominante o comportamento das entidades adjudicantes que convidam pelo mínimo.
- 180.** Sendo mais as entidades convidadas — em virtude de o número mínimo nas MEC ser superior ao número mínimo no CCP — probabilisticamente aumentam as possibilidades de serem apresentadas mais propostas.
- 181.** **Esta asserção, empiricamente alicerçada num primeiro momento nos dados dos segundo e terceiro semestres de vigência, e agora corroborada pelos dados do quarto semestre de vigência das MEC, contraria as preocupações e desconfianças que apontavam para que a exigência de maior número de entidades convidadas não correspondesse a maior concorrência (por se antecipar não ser apresentado um maior número de propostas), decorrente de grande parte desses convites poder ser meramente formal, dirigido a entidades sem capacidade/possibilidade de apresentar propostas.**
- 182.** Outras razões concorrerão, certamente, com a que antecede para a existência de mais propostas recebidas pelas entidades adjudicantes que lançaram consultas prévias simplificadas MEC em comparação com as consultas prévias do CCP. Entre estas, destaque-se uma maior sensibilização das entidades adjudicantes para a necessidade de participação de um número acrescido de entidades nos procedimentos MEC, por estarem em causa volumes significativos de dinheiros públicos.
- 183.** Em conclusão, **a consulta prévia simplificada ao abrigo das MEC permitiu às entidades adjudicantes no quarto semestre de vigência das medidas especiais, o lançamento de um número significativo de procedimentos, nos quais se verificou a existência de maior número de propostas do que o número das que foram apresentadas nas consultas prévias lançadas ao abrigo do CCP, decorrendo daí indicadores positivos quanto aos níveis de concorrência existentes nesses mercados.**
- 184.** Por fim, tendo em conta o número total de propostas nas consultas prévias simplificadas MEC, o mesmo significa que, em média, foram apresentadas 4,84

propostas em cada consulta simplificada MEC, o que revela um crescimento do número médio de propostas apresentadas nos procedimentos ao abrigo do regime especial³⁵.

- 185.** Todos estes valores médios de propostas recebidas pelas entidades adjudicantes, seja em consultas prévias com convites a (pelo menos) 5 entidades, seja em procedimentos abertos à participação de um número indeterminado de concorrentes, sendo, em absoluto, preocupantes, porque baixos, mostram, em comparação com o anterior relatório da CIMEC, um aumento no número médio de propostas apresentadas nas consultas prévias simplificadas e uma diminuição do número médio de propostas apresentadas nos concursos públicos simplificados.
- 186.** Em conclusão, no semestre que se analisa neste 4.º Relatório, os dados disponíveis evidenciam que, em concreto, a consulta prévia simplificada ao abrigo das MEC apresenta níveis de concorrência superiores face às consultas prévias do CCP, enquanto os concursos públicos simplificados MEC apresentam níveis de concorrência inferiores aos concursos públicos do CCP que poderiam ter decorrido ao abrigo do regime.
- 187.** A presença de maior escrutínio nos procedimentos MEC, quando comparados com os procedimentos do CCP, seja pelo envio obrigatório dos contratos para o TdC, seja pelos poderes de acompanhamento e fiscalização que a lei atribui à CIMEC, torna os procedimentos tramitados e contratos celebrados ao abrigo das MEC nos atos mais acompanhados, escrutinados e fiscalizados de entre os que envolvem dinheiros públicos no quadro legal nacional e da União Europeia, tal com já identificado nos relatórios anteriores.

Duração dos procedimentos MEC e do CCP

- 188.** Como deixámos expresso *supra*, a Lei n.º 30/2021 veio adotar medidas com o escopo de “agilização de diversos passos procedimentais, na procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, o aumento da eficiência da despesa pública e a promoção de um mais efetivo,

³⁵ Recorde-se que, tal como a CIMEC identificara no seu segundo Relatório Semestral, essa média era de 2,48 propostas apresentadas em cada consulta prévia simplificada lançada ao abrigo das MEC para aquele período. No terceiro Relatório Semestral essa média subiu para 4,39 propostas.

e menos delongado, acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos”³⁶, constituindo os contratos que se destinem à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* uma das áreas centrais das MEC. A duração (muitas vezes excessiva) dos procedimentos de contratação pública foi uma das preocupações que esteve na génese deste regime especial.

189. Essa necessidade de garantir maior simplificação e imprimir maior celeridade fez-se sentir, igualmente, nos procedimentos de formação de contratos destinados à promoção de intervenções relativas à execução do *PRR* e do *PEES*, mas é transversal a outras áreas em que foram identificadas carências na sociedade civil.

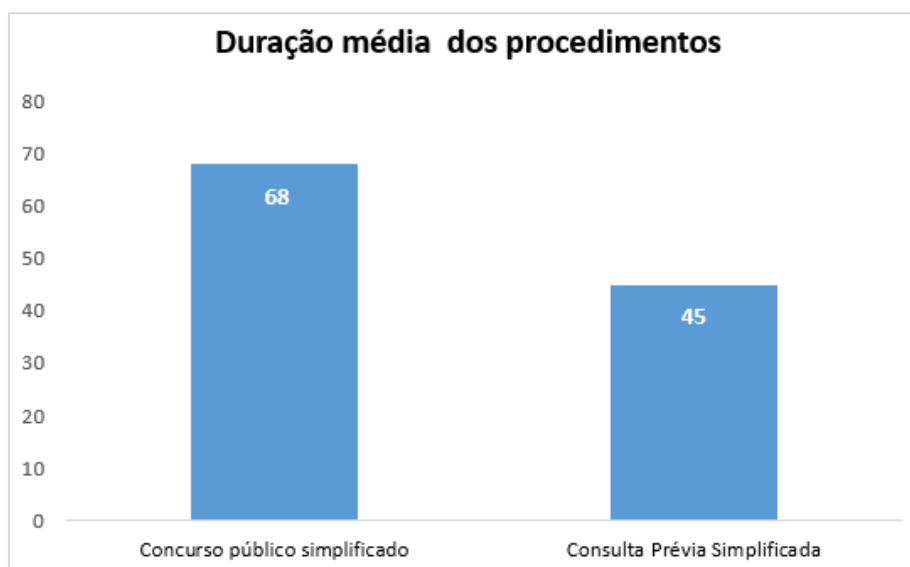
190. Detenhamo-nos na análise daquilo que, no semestre aqui em escrutínio, são os dados recolhidos pela CIMEC respeitantes à duração dos procedimentos MEC e a concatenação que é possível fazer com os respetivos procedimentos do CCP. Para tal, a CIMEC solicitou ao IMPIC que lhe fossem disponibilizados os dados respeitantes à duração média dos diversos procedimentos, desde a decisão de contratar até à data da adjudicação, repartidos entre procedimentos MEC e do CCP.

191. Os dados recolhidos pela CIMEC, respeitantes à duração média dos procedimentos abrangidos pelas medidas especiais de contratação pública, agregam-se na tabela e gráfico seguintes:

Tabela 29

| Tipo de Procedimento | Duração Média em dias |
|-------------------------------|-----------------------|
| Concurso público simplificado | 68 |
| Consulta Prévia Simplificada | 45 |

³⁶ Vide nota 2.

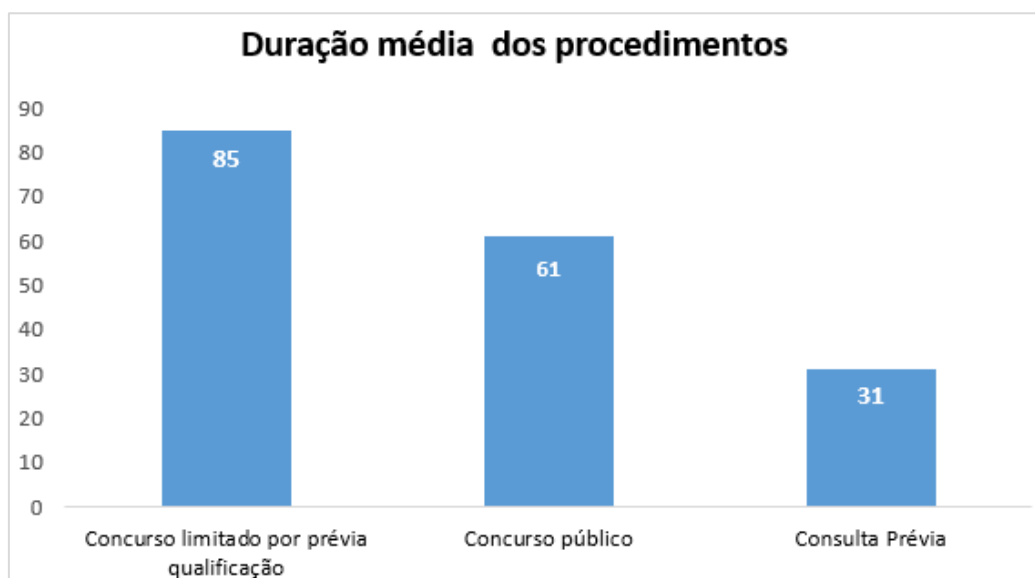
Gráfico 30

- 192.** Os dados respeitantes à duração média dos concomitantes procedimentos que decorreram fora das MEC, ou seja, concebidos e tramitados totalmente ao abrigo do CCP, apresentam a seguinte distribuição:

Tabela 30

| Tipo de Procedimento | Duração Média em dias |
|---|-----------------------|
| Concurso limitado por prévia qualificação | 85 |
| Concurso público | 61 |
| Consulta Prévia | 31 |

Gráfico 31

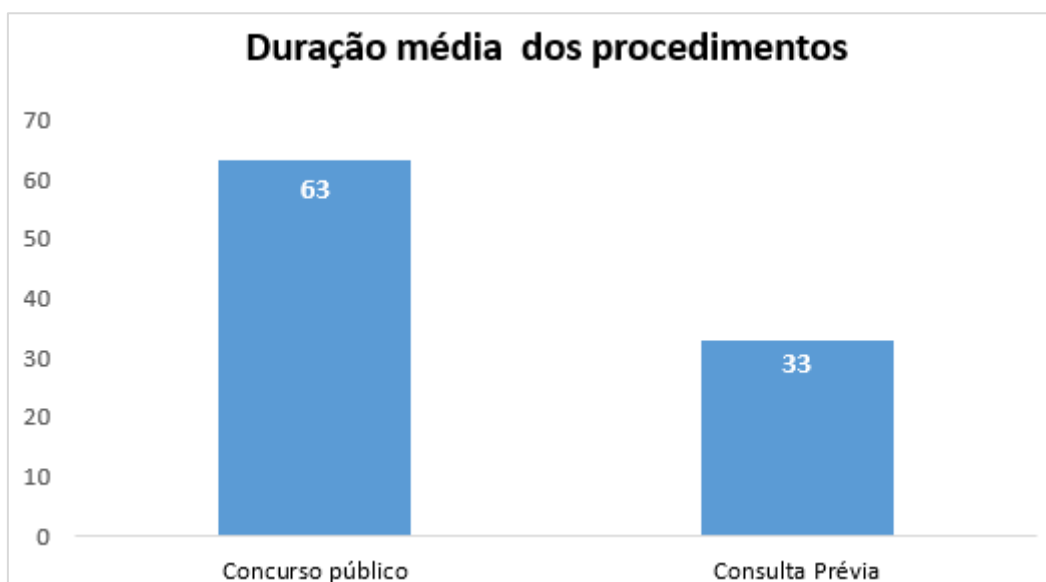


- 193.** Os dados do semestre relevante, respeitantes à duração dos procedimentos que decorreram fora das MEC, ou seja, concebidos e tramitados totalmente ao abrigo do CCP, mas nos quais as entidades adjudicantes identificaram que poderiam ter decorrido ao abrigo das medidas especiais, apresentam-se na tabela e gráfico seguintes:

Tabela 31

| Tipo de Procedimento | Duração Média em dias |
|----------------------|-----------------------|
| Concurso público | 63 |
| Consulta Prévia | 33 |

Gráfico 32



- 194.** Dos dados apresentados resulta que a duração média do procedimento de concurso público simplificado — ao abrigo das MEC — e do procedimento concurso público — ao abrigo do CCP — são próximos: 68 e 61 dias, respetivamente, embora mais afastados do que revelavam os dados do relatório anterior.
- 195.** Esta primeira asserção revela que, para o 4.º semestre de vigência das MEC, as medidas de simplificação previstas na Secção II da Lei n.º 30/2021 — artigos 9.º a 16.º — não se refletiram numa menor duração dos concursos públicos simplificados quando comparados com os concursos públicos ao abrigo do CCP.
- 196.** Os dados que a CIMEC recebeu, quando se pretende comparar os procedimentos MEC com aqueles procedimentos que, embora tenham tramitado ao abrigo do CCP, pudessem, pelos valores de preço base e pela matéria ou âmbito a que respeitam, ter decorrido ao abrigo do regime especial, também apresentam uma ligeira diferença no que concerne aos concursos públicos.
- 197.** Enquanto a duração média de um concurso público que poderia ter sido realizado ao abrigo das MEC se situa nos 63 dias, nos concursos públicos simplificados o período que medeia entre a decisão de contratar e a data da adjudicação é de 68 dias.
- 198.** Os dados na posse da CIMEC não permitem leituras mais próximas, no que respeita às eventuais causas da diferença na duração em ambos os procedimentos, nem

a razão para que o procedimento simplificado seja mais demorado que o procedimento corrente ao abrigo do CCP. Contudo, é relevante o facto de estes dados corroborarem os apresentados pela CIMEC no relatório anterior.

- 199.** No seu anterior Relatório Semestral, a CIMEC assumiu o compromisso de envidar esforços no sentido de obter dados empíricos que possam permitir melhor compreender a proximidade da duração de ambos os procedimentos, e descortinar as razões que subjazem a essa realidade.
- 200.** Nesse sentido, a CIMEC diligenciou e obteve junto do IMPIC os dados relativos aos procedimentos concursais, para o semestre aqui em análise, repartidos por tipo de contrato a que se destinam.
- 201.** Atendendo a que os concursos públicos simplificados realizados ao abrigo da MEC visavam maioritariamente a celebração de contratos de empreitadas de obras públicas (19 em 21 procedimentos), apenas em relação a este tipo contratual é possível aquela comparação, sendo que a duração média dos concursos públicos simplificados ao abrigo das MEC, para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas foi de 68 dias, enquanto a duração média dos concursos públicos ao abrigo do CCP, para a celebração de contratos de empreitada de obras públicas foi de 63 dias, esbatendo-se, ligeiramente, a diferença identificada *supra*.
- 202.** Já quando comparamos a duração das consultas prévias simplificadas — que se realizaram ao abrigo das medidas especiais de contratação pública — e das consultas prévias — que decorreram ao abrigo do CCP — verificamos que as primeiras demoraram, em média, 45 dias, enquanto as segundas demoraram apenas 31.
- 203.** Mesmo para as consultas prévias que decorreram ao abrigo do CCP, em que as entidades adjudicantes percecionaram que, pelos valores de preço base e pela matéria ou âmbito a que respeitam, poderiam ter decorrido ao abrigo do regime especial, a duração média foi de 33 dias. Também aqui, o período que medeia entre a data da decisão de contratar e a data da adjudicação é, em média, inferior à duração do respetivo procedimento simplificado.
- 204.** Ou seja, neste semestre, também para o modelo simplificado de consulta prévia os mecanismos de simplificação do regime especial não se traduziram em menor duração (como seria de esperar) quando comparada com o procedimento de consulta prévia do CCP.

- 205.** Também aqui os dados na posse da CIMEC não possibilitam leituras mais finas que permitam identificar as razões para que a duração de um procedimento simplificado (desenhado para ser mais célere que o procedimento corrente ao abrigo do CCP) ser superior ao do procedimento em que assenta.
- 206.** No seu anterior Relatório Semestral, como se referiu, também para as consultas prévias simplificadas, a CIMEC assumiu o compromisso de envidar esforços no sentido de obter mais dados empíricos que possam permitir melhor compreender o paradoxo resultante de a duração do procedimento simplificado ser superior, e descortinar as razões que subjazem a essa realidade.
- 207.** Nesse sentido, a CIMEC diligenciou e obteve junto do IMPIC os dados relativos às consultas prévias simplificadas ao abrigo das MEC e às consultas prévias do CCP, para o semestre aqui em análise, repartidos por tipo de contrato a que se destinam.
- 208.** Esses dados revelam que, nos procedimentos pré-contratuais tendentes à celebração de contratos de empreitada de obras públicas, as consultas prévias simplificadas tiveram uma duração média de 42 dias, enquanto as consultas prévias ao abrigo do CCP duram, em média, 36 dias.
- 209.** Já no que respeita aos procedimentos pré-contratuais tendentes à celebração de contratos de aquisição de bens móveis, as consultas prévias simplificadas tiveram uma duração média de 40 dias, enquanto a duração média das consultas prévias ao abrigo do CCP se manteve nos 36 dias.
- 210.** Para os procedimentos pré-contratuais que visam a celebração de contratos mistos — contratos de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços —, as consultas prévias simplificadas tiveram uma duração média de 38 dias, enquanto a duração média das consultas prévias ao abrigo do CCP foi de 28 dias.
- 211.** Finalmente, no que respeita aos procedimentos pré-contratuais tendentes à celebração de contratos de aquisição de serviços, as consultas prévias simplificadas tiveram uma duração média de 45 dias, enquanto a duração média das consultas prévias ao abrigo do CCP foi de, apenas, 27 dias.
- 212.** Pelo que antecede, não se descortina nenhuma razão associada a qualquer dos tipos contratuais que possa ter influenciado a maior duração dos procedimentos que decorrem como consultas prévias simplificadas quando comparada com as consultas prévias do CCP.

- 213.** Uma explicação poderá assentar no facto de a consulta prévia simplificada MEC, por se aplicar a procedimentos que podem ir até valores muito superiores às consultas prévias do CCP, levar a que as entidades adjudicantes conduzam os procedimentos com mais rigor e cautelas e, nesse sentido, os procedimentos se tornem mais morosos.
- 214.** Uma outra possível explicação poderá residir no facto de as consultas prévias simplificadas MEC envolverem a obrigação legal de envio de convites a mais entidades (pelo menos 5) quando comparada com a obrigação legal de envio de convites da consulta prévia do CCP (a pelo menos 3 entidades). Quer a obrigação de envio a mais entidades, quer a provável receção e análise de mais propostas, poderá tornar o procedimento mais demorado.
- 215.** Para o semestre em análise, recuperemos os dados que deixámos *supra* quanto às propostas apresentadas nas consultas prévias simplificadas MEC e nas consultas do CCP: enquanto nas primeiras foram apresentadas, em média, 4,84 propostas, nas consultas prévias do CCP essa média foi inferior a 3 propostas por procedimento.
- 216.** No entanto, os dados expostos *supra* permitem identificar que os procedimentos que decorreram como consulta prévia simplificada ao abrigo das MEC, em virtude do aumento considerável dos limiares permitido pela Lei n.º 30/2021, beneficiaram de um significativo encurtamento da sua duração.
- 217.** Sublinhe-se que nas consultas prévias simplificadas MEC que, pelos limiares do CCP teriam de decorrer como concurso público (ou como concurso limitado por prévia qualificação), as entidades adjudicantes viram a duração média ser reduzida de 61 dias do concurso público do CCP (e de 85 dias no caso do concurso limitado por prévia qualificação do CCP) para “apenas” 45 dias das MEC.
- 218.** **É nestes procedimentos — que em virtude do aumento dos limiares passaram a poder decorrer como consulta prévia simplificada — que mais se faz sentir um dos desígnios do regime que aprovou as medidas especiais de contratação pública: “agilização de diversos passos procedimentais, na procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, o aumento da eficiência da despesa pública e a promoção de um mais efetivo, e menos delongado, acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos”.**
- 219.** São duas as conclusões que podemos, desde já, retirar: (i) Por um lado, os dados existentes quanto à duração dos procedimentos que decorreram ao abrigo das medidas

especiais de contratação pública, e a sua comparação com a duração dos correspondentes procedimentos ao abrigo do CCP, exigem que se continue o esforço de maior aprofundamento e reflexão para que se possam fazer juízos valorativos sobre até que ponto as medidas especiais tendentes à promoção da agilização e celeridade se revelaram aptas na prossecução desses objetivos; e, (ii) por outro lado, esses dados permitem afirmar que é nos procedimentos que pelo aumento dos limiares passaram a poder decorrer como consulta prévia simplificada MEC, que as entidades adjudicantes conseguem realizar esses procedimentos com uma redução significativa da sua duração, o que explicará a maior atratividade deste procedimento no universo dos procedimentos MEC.

4.2. Contratos celebrados na sequência de procedimentos MEC

220. Os dados disponibilizados pelo TdC relativos ao 4.º semestre de vigência das MEC³⁷ mostram o aumento no número de contratos enviados ao TdC, quando comparado com o semestre anterior, embora esse universo apresente um valor inferior.

221. No 3.º semestre de vigência deste regime as entidades adjudicantes, em cumprimento do disposto no n.º 2 do artigo 17.º, da Lei n.º 30/2021, remeteram ao TdC, através da plataforma *eContas*, 257 contratos celebrados na sequência de procedimentos lançados ao abrigo das MEC, com o valor total de 45 322 825,55 €, enquanto no semestre em análise neste relatório as MEC estiveram presentes em 307 contratos no valor de 40 128 645, 84 €³⁸.

³⁷ Quando nada for referido em contrário, os dados apresentados nesta secção do Relatório resultam da colaboração entre a CIMEC e o TdC, tendo os mesmos sido solicitados pela Comissão e disponibilizados pelo Tribunal.

³⁸ O TdC, no seu *site*, dispõe de dados estruturados que permitem, em tempo real, a consulta, entre outras variáveis, do número e valor dos contratos MEC que lhe foram remetidos pelas entidades adjudicantes

- 222.** Estes dados representam um aumento de 19,5% em número de contratos remetidos ao TdC o que se enquadra na tendência crescente da atratividade das MEC já exibida nos anteriores relatórios da CIMEC e que acompanha a tendência de crescimento dos procedimentos MEC no mesmo semestre. Quanto ao valor, os dados do TdC evidenciam uma inédita diminuição de 11,5% em preço contratual dos contratos MEC enviados ao TdC, que contraria o acentuado crescimento do valor dos procedimentos MEC lançados no mesmo semestre³⁹ e que analisámos *supra*.
- 223.** No presente relatório a CIMEC não dispõe de dados estruturados respeitantes aos contratos submetidos ao TdC ao abrigo do regime jurídico que impõe a fiscalização prévia⁴⁰ pelas razões que se dispõem *infra*. Considerando o limiar a partir do qual os contratos devem ser remetidos ao TdC para fiscalização prévia (750 000 €) esses contratos respeitarão, em regra, a procedimentos de natureza concorrencial e, também, a contratos de valores mais elevados.
- 224.** Tal como nos relatórios anteriores da CIMEC, cumpre esclarecer que os dados analisados nesta secção se referem aos contratos que foram remetidos ao TdC no período relevante através da plataforma *eContas*. Apenas o período temporal — 1.º semestre de 2023 — é coincidente para os dados obtidos pela CIMEC junto do IMPIC e do TdC.
- 225.** Assim, os dados concretos serão, por definição, distintos: porque poderá ter havido procedimentos registados junto do IMPIC que não levaram (ou ainda não levaram) à celebração de contratos; porque poderá ter havido procedimentos registados no IMPIC que levaram à celebração de contratos, mas não foram remetidos ao TdC até ao fim do período relevante; porque poderá ter havido entidades adjudicantes que registaram os procedimentos junto do IMPIC, mas não cumpriram a obrigação de remessa ao TdC; e, em sentido inverso, porque poderá ter havido entidades adjudicantes que cumpriram o dever de remessa do contrato ao TdC, mas que não comunicaram ao IMPIC a existência do respetivo procedimento. Há ainda as

em cumprimento do disposto no artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2021. A estes há que adicionar os contratos MEC remetidos ao TdC por entidades adjudicantes em cumprimento das obrigações respeitantes à fiscalização prévia do TdC.

³⁹ Recorde-se que do segundo semestre de 2022 para o primeiro semestre de 2023, o valor total dos procedimentos MEC registados no portal Base cresceu de 48 740 976,83 € para 83 356 927,84 €, que corresponde a um incremento de 71%. Uma vez que os procedimentos iniciados ao abrigo das MEC precedem os respetivos contratos não se antecipa que esta quebra se repita no próximo relatório.

⁴⁰ Artigos 44.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de agosto.

diferenças resultantes dos *supra* identificados problemas associados à classificação dos procedimentos como MEC ou enquadrados no regime geral do CCP, majorados pelo facto de os dados comunicados ao IMPIC e ao TdC não serem submetidos pela mesma via.

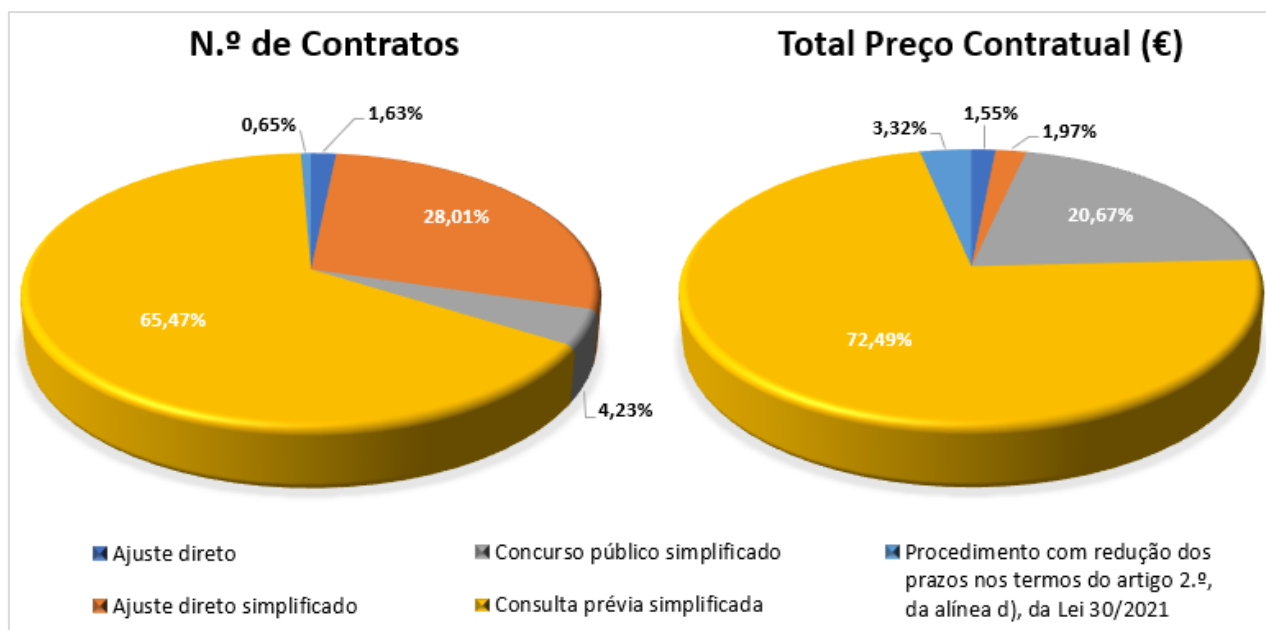
- 226.** Analisar-se-ão de seguida os dados relativos aos contratos remetidos ao TdC sob o prisma do tipo de procedimento que os precedeu: principiando com os procedimentos concursais, seguem-se as tendências registadas em procedimentos a convite e os contratos celebrados na sequência de consultas prévias e ajustes diretos no âmbito do *SGIFR*, previstos no artigo 7.º da Lei n.º 30/2021.
- 227.** Finalmente, proceder-se-á a uma análise comparativa do número e preço contratual total dos contratos MEC enviados ao TdC discriminados por tipo de contrato.
- 228.** Os dados relativos aos contratos remetidos ao TdC, repartidos pelos diversos tipos de procedimentos MEC, são os que constam da tabela seguinte:

Tabela 32

| Número e preço contratual total dos contratos MEC enviados ao Tribunal de Contas por tipo de procedimento | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|---|------------------|------------------------|
| Ajuste direto | 5 | 623 102,80 € |
| Ajuste direto simplificado | 86 | 791 557,95 € |
| Concurso público simplificado | 13 | 8 293 798,29 € |
| Consulta prévia simplificada | 201 | 29 089 686,80 € |
| Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º, da alínea d), da Lei 30/2021 | 2 | 1 330 500,00 € |
| Total Geral | 307 | 40 128 645,84 € |

- 229.** Representados graficamente, os contratos remetidos ao TdC repartem-se da seguinte forma no que respeita ao procedimento pré-contratual adotado.

Gráfico 33 e 34



- 230.** A estes 307 contratos, acrescem, ainda, os contratos submetidos ao TdC para efeitos de fiscalização prévia, relativamente aos quais não foi possível apurar o número total, e respetivo valor, em virtude de a sua remessa não ter sido feita de forma completa e estruturada pelo TdC.

Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de procedimentos concursais simplificados

- 231.** No que respeita aos contratos remetidos ao TdC através da plataforma *eContas* precedidos de procedimentos concursais, atente-se primeiramente sobre os contratos celebrados na sequência de concursos públicos simplificados.
- 232.** Contrastando com o crescimento verificado no semestre antecedente em matéria dos contratos celebrados na sequência de concurso público simplificado, o quarto semestre de vigência das MEC registou uma quebra acentuada dos mesmos. Foram agora remetidos ao TdC 13 contratos na sequência de concurso público

simplificado, face aos 33 contratos remetidos no terceiro semestre de aplicação das MEC. No entanto, apesar da quebra de que se dá nota em número de contratos, certo é que o respectivo valor cresceu, totalizando agora 8 293 798,29 € (por oposição ao valor registado no semestre anterior de 6 484 676,58 €).

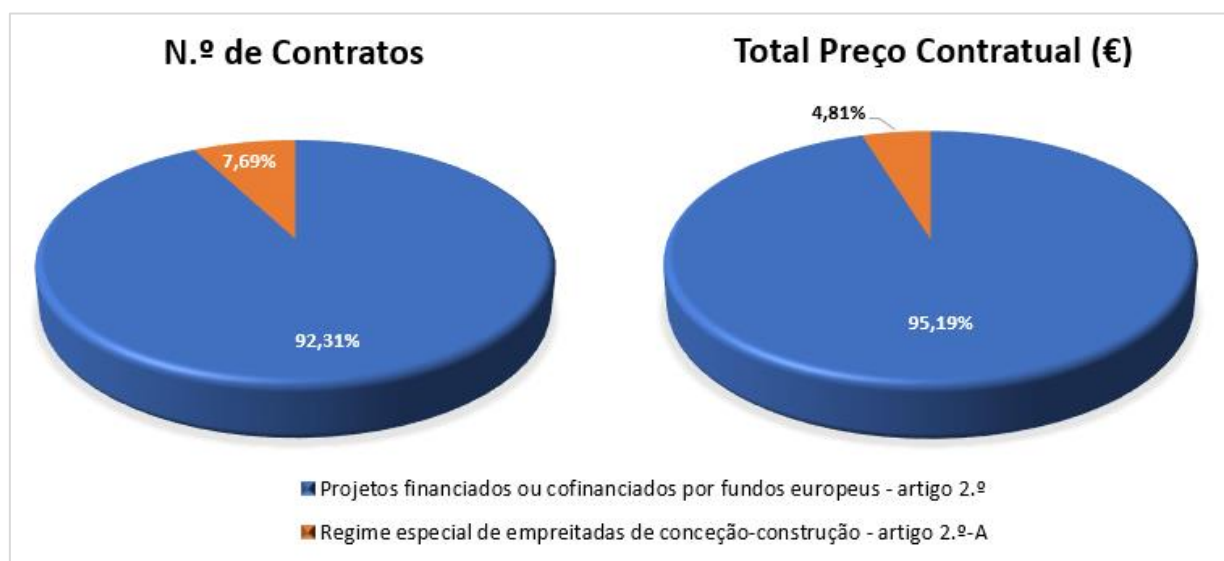
- 233.** No que ao âmbito da contratação respeita, e acompanhando a tendência que já se perfilava no terceiro semestre, observa-se que os contratos relativos à execução do *PRR* perdem totalmente a sua expressão nesta sede, não se registando contratos precedidos de concursos neste âmbito. Note-se que já no semestre anterior se contabilizavam apenas 2 destes contratos num universo mais amplo de 33 contratos.
- 234.** Similarmente, não se vislumbram evidências de terem sido celebrado contratos precedidos de concurso público simplificado no setor da *saúde e do apoio social*, em matéria de *tecnologias de informação e conhecimento* ou em matéria de *habitação e descentralização*.
- 235.** Absolutamente dominantes são, por seu turno, os contratos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, os quais traduzem 92,31% dos contratos remetidos ao TdC.
- 236.** Inovatoriamente, importa registar a celebração de um contrato ao abrigo do regime especial de empreitadas de conceção-construção, sendo este representativo de 4,81% do valor total dos contratos remetidos ao TdC através da plataforma *eContas* celebrados com recurso ao concurso público simplificado.

Tabela 33

| Concurso público simplificado | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|--|------------------|-----------------------|
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus - artigo 2.º | 12 | 7 894 798,29 € |
| Regime especial de empreitadas de conceção-construção - artigo 2.º-A | 1 | 399 000,00 € |
| Total Geral | 13 | 8 293 798,29 € |

- 237.** Representados graficamente os contratos celebrados na sequência de procedimentos concursais simplificados remetidos ao TdC repartem-se da seguinte forma:

Gráficos 35 e 36



Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de procedimentos concursais com redução de prazos

- 238.** Ainda no universo dos contratos precedidos de procedimentos concursais, importa agora atentar sobre os contratos celebrados ao abrigo da permissão normativa vertida na alínea *d*) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, qual seja a faculdade de redução do prazo para apresentação de propostas e candidaturas em concursos públicos e concursos limitados por prévia qualificação, nos termos do n.º 3 do artigo 136.º, do n.º 2 do artigo 174.º e do n.º 5 do artigo 191.º do CCP, respetivamente, com dispensa da fundamentação prevista nessas disposições.
- 239.** Recorde-se que esta permissão normativa tendente a agilizar procedimentos concursais, consabidamente pautados por assinalável morosidade, veio a ser revogada, concretamente através da alínea *a*) do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 78/2022.

- 240.** Tendo presente que a sobredita revisão da Lei n.º 30/2021 teve lugar no final do segundo semestre de 2022⁴¹, ainda subsistem alguns contratos com recurso à dispensa de fundamentação.
- 241.** Estando, todavia, em causa a aplicação de um regime que já não se encontra vigente no nosso ordenamento, certo é que tal aplicação inevitavelmente se esbateu fortemente, registando-se agora apenas 2 contratos celebrados na sequência de concursos com redução de prazos⁴². Este cenário contrasta com o que se apurou no 3.º Relatório Semestral, onde se registou a celebração de 75 contratos com redução do prazo mínimo para apresentação de propostas e candidaturas em procedimentos concursais com publicidade internacional, em que não foi aduzida fundamentação.
- 242.** Debruçando-nos, desta feita, sobre as áreas em que os contratos em apreço se distribuíram, constatamos que, contrariamente aos semestres anteriores, não se registam contratos identificados como relativos à execução do *PRR*. Observa-se, então, similarmente ao quadro já descrito no capítulo anterior, dedicado aos concursos públicos simplificados, que ambos contratos ora em causa são relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*.

Tabela 34

| Contratos MEC celebrados na sequência de concursos com redução de prazo enviados ao Tribunal de Contas | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|--|------------------|-----------------------|
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus - artigo 2.º | 2 | 1 330 500,00 € |
| Total Geral | 2 | 1 330 500,00 € |

⁴¹ Veja-se, em matéria de produção de efeitos do Decreto-Lei n.º 78/2022, que o mesmo previa a sua entrada em vigor para o primeiro dia útil do mês seguinte ao da sua publicação (no caso, 2 de dezembro), só sendo aplicável aos procedimentos de formação de contratos públicos cuja decisão de contratar ocorra após a sua entrada em vigor e aos contratos celebrados ao abrigo desses procedimentos, sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 27.º da Lei n.º 30/2021, no que respeita às alterações ao artigo 370.º do CCP.

⁴² Não sendo esta a sede própria para a explicitação dos canais adequados de comunicação com o TdC, lembre-se, tão só, que a plataforma *eContas* foi desenvolvida para assegurar a remessa dos contratos celebrados no âmbito das MEC que, de outro modo, não seria exigível [exemplificativamente, e com as ressalvas constantes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97), contratos de valor inferior a 750 000 €].

Número e preço contratual total dos contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de procedimentos de Consulta Prévia Simplificada

- 243.** No primeiro semestre de 2023 foram remetidos eletronicamente ao TdC 201 contratos celebrados na sequência de procedimentos de consulta prévia simplificada, que se traduziram num preço contratual total de 29 089 686,80 €.
- 244.** Tais dados revelam um crescimento exponencial do recurso a este tipo procedimental face ao diagnosticado no anterior Relatório, onde se dava conta da remessa ao TdC de 105 contratos precedidos de procedimentos de consulta prévia simplificada, que se traduziram então num preço contratual total de 15 544 949,83 €.
- 245.** Crescem para perto do dobro o número de contratos celebrados nesta sede e, bem assim, o respetivo valor, afigurando-se a consulta prévia simplificada o procedimento prevalente no seio dos contratos remetidos ao TdC.
- 246.** Retoma-se, pois, a tendência que se havia desenhado no 2.º Relatório Semestral, onde a consulta prévia simplificada detinha uma posição cimeira no catálogo dos procedimentos de formação de contratos MEC, prevalecendo sobre os contratos precedidos de ajuste direto simplificado.
- 247.** Os mesmos dados revelam, por outro lado, a perda da primazia que os contratos precedidos de procedimentos concursais ocupavam no semestre antecedente. Como se diagnosticava no 3.º Relatório Semestral, não só entre contratos celebrados na sequência de procedimentos a convite, os contratos celebrados após o procedimento de consulta prévia simplificada ultrapassaram os de ajuste direto simplificado adjudicados, como os primeiros ainda foram, por seu turno, ultrapassados pelos contratos celebrados na sequência de concursos públicos lançados ao abrigo do regime das MEC. Esta perda de relevância dos procedimentos concursais compreende-se, de resto, na senda da redução significativa dos contratos precedidos de concursos com redução de prazo de que atrás se deu nota. Determinante afigura-se ainda a ausência de dados relativos aos contratos remetidos ao TdC em sede de fiscalização prévia que, em função do seu valor, corresponderiam a procedimentos concursais⁴³.

⁴³ Este aspeto será retomado no capítulo dedicado ao número e preço contratual total dos contratos MEC enviados ao Tribunal de Contas por tipo de procedimento.

- 248.** A prevalência do procedimento de consulta prévia simplificada neste contexto, designadamente, sobre o procedimento de ajuste direto simplificado, poderá revelar, em parte, uma migração dos contratos antecédidos de procedimentos abertos para o seu seio, em detrimento da opção por um processo de formação de contratos não concorrencial.
- 249.** Detendo-nos sobre o âmbito das MEC em contratos precedidos de consulta prévia simplificada, regista-se uma consolidação dos contratos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* como correspondendo à larga maioria dos contratos remetidos ao TdC na sequência deste tipo procedimental (161 contratos, representando 80% em número e em preço contratual), perfazendo um total de preço contratual de 23 607 557,44 €, o qual cresce para próximo do dobro face aos anteriores 12 145 434,06 € apurados neste âmbito.
- 250.** Acompanhando a ordem registada no semestre anterior, surge em destaque a matéria da *habitação e descentralização*, somando 20 contratos, representativos de quase 10% dos contratos celebrados, ainda que, em termos relativos, com um total de preço contratual de 5,8%.
- 251.** **Este quadro denota um crescente e relevante investimento nesta área**, se tivermos presente que no semestre anterior se contabilizavam apenas 8 contratos precedidos de consulta prévia simplificada nesta matéria e, inclusivamente, se havia partido de apenas um contrato celebrado no segundo semestre de aplicação das MEC.
- 252.** Já a matéria das *tecnologias de informação e conhecimento* regista 10 contratos com uma relevância diminuta de preço contratual, inferior a 1 milhão de euros.
- 253.** Por sua vez, o setor da *saúde e do apoio social* cresce em número de contratos, embora ainda com uma expressão diminuta (registam-se agora 5 contratos, face aos 3 apurados no anterior semestre), representando apenas 6,37% do preço contratual total.
- 254.** Finalmente surgem os contratos relativos à execução do *PRR* e do *PEES*, registando-se aí, respetivamente, apenas 2 e 3 contratos.

Tabela 35

| Número e preço contratual total dos contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de Consulta Prévia Simplificada, por artigo da Lei n.º 30/2021 | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|--|------------------|------------------------|
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus - artigo 2.º | 161 | 23 607 557,44 € |
| PRR - artigo 6.º | 2 | 392 196,00 € |
| PEES - artigo 6.º | 3 | 737 314,00 € |
| Habituação e descentralização - artigo 3.º | 20 | 1 686 491,12 € |
| Setor da saúde e do apoio social - artigo 5.º - Empreitadas de obras públicas | 5 | 1 853 057,14 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento - artigo 4.º | 10 | 813 071,10 € |
| Total Geral | 201 | 29 089 686,80 € |

255. Representados graficamente, os contratos precedidos de consulta prévia simplificada enviados ao TdC repartem-se da seguinte forma:

Gráfico 37

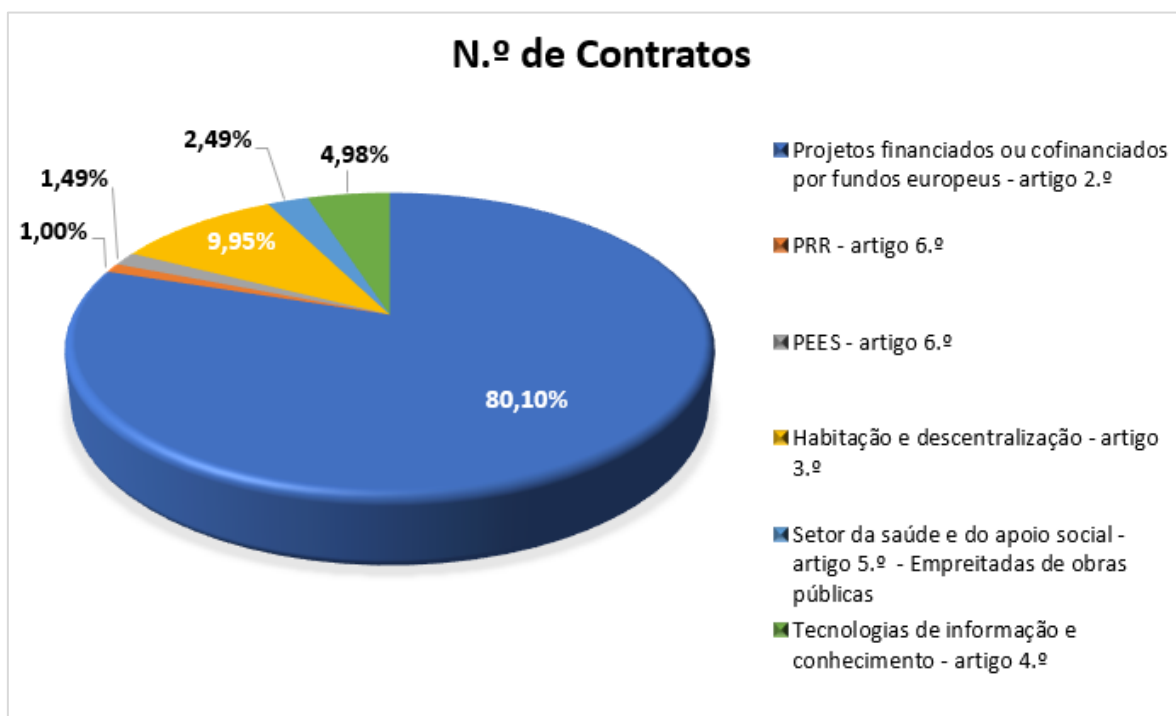
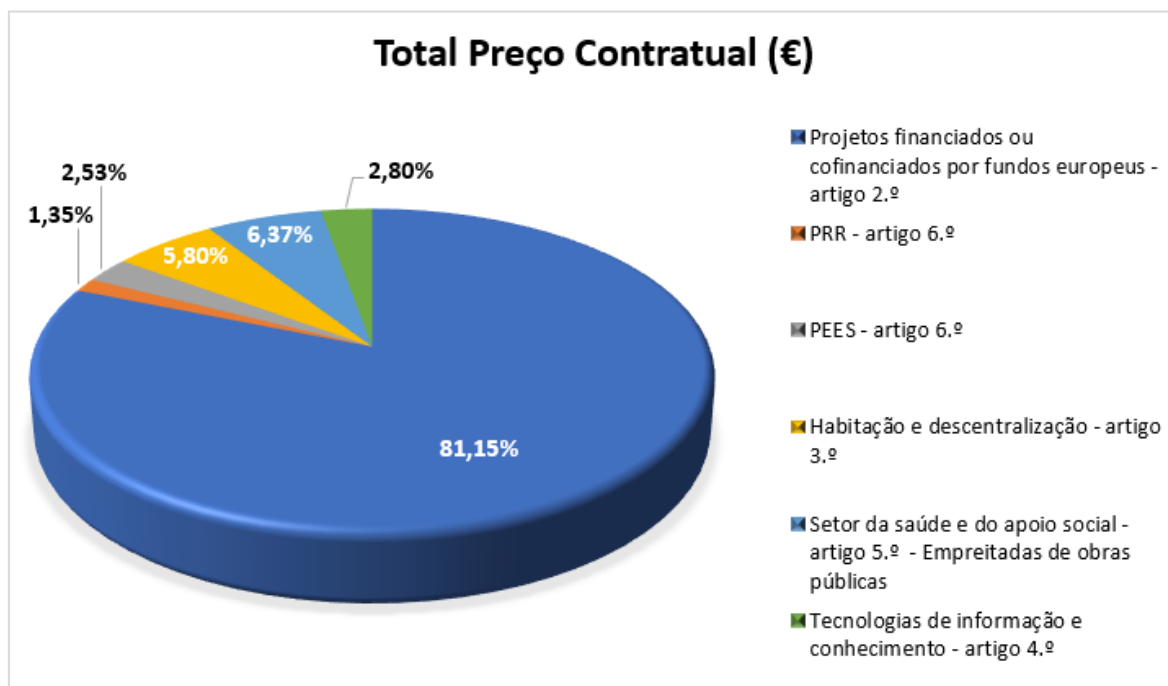


Gráfico 38

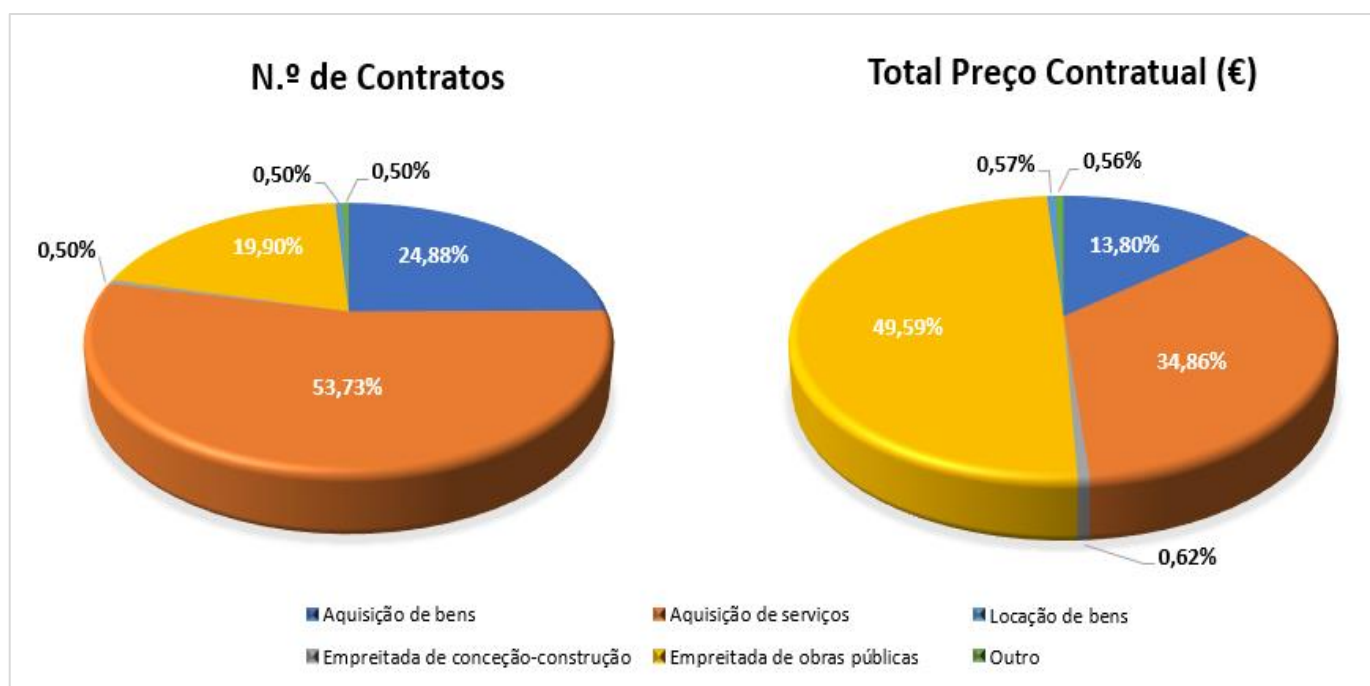


- 256.** No que toca aos tipos contratuais dos contratos precedidos de consulta prévia simplificada, mantém-se a predominância dos contratos de aquisição de serviços, ascendendo a 53,73% e representando 34,86% do preço contratual total destes procedimentos. A estes seguem-se os contratos de aquisição de bens (24,88% em número e 13,8% em preço contratual), seguidos dos contratos de empreitada de obras públicas, os quais enformam apenas 19,9% dos contratos, mas que traduzem significativos 49,59% do preço contratual total, representando estes últimos a maior fatia em matéria de preço contratual.

Tabela 36

| Número e preço contratual total dos contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de Consulta Prévia Simplificada por tipo de contrato | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|--|------------------|------------------------|
| Aquisição de bens | 50 | 4 014 340,32 € |
| Aquisição de serviços | 108 | 10 140 604,79 € |
| Empreitada de conceção-construção | 1 | 181 344,61 € |
| Empreitada de obras públicas | 40 | 14 425 914,45 € |
| Locação de bens | 1 | 164 935,42 € |
| Outro | 1 | 162 547,21 € |
| Total Geral | 201 | 29 089 686,80 € |

Gráficos 39 e 40



Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de Ajuste Direto Simplificado

257. No semestre em apreço regista-se um crescimento dos contratos celebrados na sequência de ajuste direto simplificado, ascendendo a 86 contratos, sendo estes

representativos de 28% dos contratos remetidos ao TdC, mas apenas de 1,97% do total do preço contratual das MEC (v. gráficos 33 e 34).

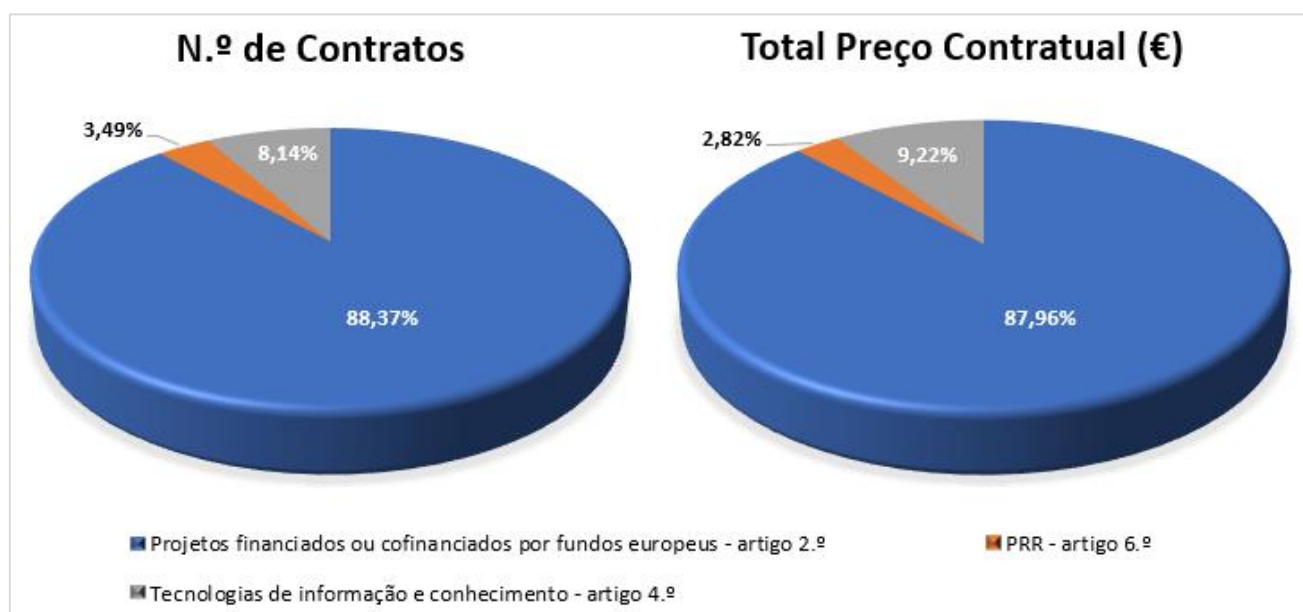
- 258.** Tal crescimento traduz uma inversão na tendência que se vinha desenhando nos dados das MEC dos 2.º e 3.º Relatórios Semestrais, qual seja a de progressiva diminuição do número de contratos precedidos de ajustes diretos simplificados.
- 259.** No entanto, o aumento ora registrado não belisca a conclusão, que já advém do 2.º Relatório Semestral, segundo a qual o recurso ao procedimento de ajuste direto simplificado deixou de ser o tipo de procedimento MEC dominante em termos de número de contratos reportados ao TdC.
- 260.** Mantendo a tendência já anteriormente registrada, os contratos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* conservam a sua predominância e correspondem a 88,37% dos contratos enviados ao TdC precedidos de ajuste direto simplificado, sendo essa também patente no valor dos mesmos, que representa 87,96% do total destes contratos.
- 261.** Similarmente ao semestre antecedente, os contratos relativos à execução do *PRR* mantêm pouca expressão neste contexto, representando apenas 3,49% dos contratos a registrar nesta sede com um preço contratual de 2,82% do total dos contratos precedidos de ajuste direto simplificado. Como já havíamos sinalizado, a vocação do *PRR*, bem como a sua execução mais direcionada para a realização de despesa associada a elevados montantes poderá explicar, cremos, a sua pouca expressividade no número e valor nos ajustes diretos simplificados ao abrigo das MEC.
- 262.** Já a matéria das *tecnologias de informação e conhecimento* conhece um aumento em número de contratos face ao semestre anterior (7 contratos face aos anteriores 4), embora esse se dilua atendendo ao elevado crescimento que os contratos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* registaram. Em matéria das *tecnologias de informação e conhecimento* os contratos celebrados na sequência de ajuste direto simplificado representam, então, 8,14% dos contratos e 9,22% do preço contratual total dos ajustes diretos simplificados.
- 263.** Finalmente, e mantendo a parca relevância já sinalizada nos anteriores semestres, constata-se agora que não foram remetidos ao TdC, neste período, quaisquer contratos precedidos de ajuste direto simplificado em matéria de *habitação e descentralização*, nos setores da *saúde e do apoio social*, relativos à execução do *PEES* e nem, tão pouco, relativos à aquisição de *bens agroalimentares*.

Tabela 37

| Número e preço contratual total dos contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de Ajuste Direto Simplificado, por artigo da Lei n.º 30/2021 | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|--|------------------|----------------------|
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus - artigo 2.º | 76 | 696 244,53 € |
| PRR - artigo 6.º | 3 | 22 310,00 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento - artigo 4.º | 7 | 73 003,42 € |
| Total Geral | 86 | 791 557,95 € |

264. Representados graficamente os contratos precedidos de ajuste direto simplificado MEC enviados ao TdC, repartem-se da seguinte forma:

Gráfico 41 e 42



Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de Consulta Prévia e Ajuste Direto previstos no artigo 7.º (SGIFR)

- 265.** Face ao semestre anterior em que se registaram 2 contratos de aquisição de serviços ao abrigo do regime especial de gestão de combustíveis no contexto do *SGIFR*, previsto no artigo 7.º, correspondentes a 257 244,50 €, no semestre em análise registaram-se 5 contratos adjudicados por ajuste direto com o preço contratual total de 623 102, 80 €.
- 266.** Como referido nos anteriores relatórios semestrais, a CIMEC tem sinalizado a tendência desta medida especial ser utilizada para responder a necessidades de natureza sazonal, sendo perceptível um padrão evolutivo constante de maior crescimento destes contratos nos primeiros 6 meses de cada ano, conforme confirmado nos dados ora recolhidos.
- 267.** Neste contexto, a CIMEC não pode deixar de, mais uma vez, alertar que os procedimentos para aquisição dos bens, serviços e empreitadas promovidos no âmbito do *SGIFR* devem, por regra, ser integrados numa planificação estruturada de compras públicas a longo prazo, com prévio e cuidado levantamento sistemático das necessidades aquisitivas.

Tabela 38

| Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC celebrados na sequência de Consulta Prévia e Ajuste Direto previstos no artigo 7.º (SGIFR) | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|--|------------------|----------------------|
| Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) (artigo 7.º) - Aquisição de serviços | 5 | 623 102,80 € |
| Total Geral | 5 | 623 102,80 € |

Número e preço contratual total dos Contratos MEC enviados ao TdC por tipo de procedimento

- 268.** Sintetizando a análise que vem sendo expandida, cumpre assinalar que, de acordo com os dados que foram disponibilizados a esta Comissão, foram remetidos 307 contratos ao abrigo das MEC no primeiro semestre de 2023, totalizando 40 128 645,84 €.
- 269.** Cumpre, todavia, sublinhar que **esta Comissão não teve acesso à totalidade dos dados relativos às MEC, especificamente no que respeita aos contratos sujeitos à fiscalização prévia do TdC.**
- 270.** Importa, pois, não olvidar que, embora à primeira vista o possa parecer, o recurso às MEC não se reduz aos contratos vertidos na plataforma *eContas*. A estes acrescem os dados respeitantes aos contratos de maior valor submetidos a fiscalização prévia do TdC, que as entidades adjudicantes devem remeter, *à margem* da plataforma *eContas*⁴⁴.
- 271.** Assim, fruto da opção do TdC de não incluir na plataforma *eContas* os contratos MEC remetidos a esse Tribunal no âmbito da fiscalização prévia, isto é, aqueles contratos que, por si e independentemente de se enquadrarem nas MEC sempre seriam sujeitos àquela fiscalização, a análise desses dados é sempre fragmentária e dependente de um apuramento e tratamento casuísticos, por parte daquele Tribunal.
- 272.** Esta redundou, desta feita, sem prejuízo das diligências envidadas nesse sentido, na impossibilidade de obter confirmação por parte do TdC, designadamente, quanto aos contratos relativos à execução do *PRR*. Com efeito, foi apenas transmitida a celebração de contratos neste domínio, não se especificando se os mesmos se incluíram nas MEC, prejudicando-se por isso a análise dos respetivos dados por parte desta Comissão e, bem assim, a sua fiabilidade.

⁴⁴ Não sendo esta a sede própria para a explicitação dos canais adequados de comunicação com o TdC, lembre-se, tão só, que a plataforma *eContas* foi desenvolvida para assegurar a remessa dos contratos celebrados no âmbito das MEC que, de outro modo, não seria exigível [exemplificativamente, e com as ressalvas constantes da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97), contratos de valor inferior a 750 000 €].

- 273.** Foi ainda, reportada, por outro lado, a celebração de apenas 3 contratos no âmbito das MEC gozando já de decisão final de concessão de visto no período em causa, sendo de sublinhar a circunstância de, conforme apontado pelo TdC, existirem, ainda, outros pendentes de decisão, relativamente aos quais não foi disponibilizada informação.
- 274.** À luz da insuficiência dos dados disponibilizados pelo TdC, resultou inviabilizada uma análise completa dos dados totais relativos às MEC, não incorporando os dados relativos à fiscalização prévia.
- 275.** Tal circunstância prejudica a análise e cruzamento de dados relativos às MEC por parte desta Comissão, à qual só foi possível confirmar a celebração de 307 contratos remetidos ao TdC, sendo certo que, como se vem explanando, poderão existir outros não incluídos no presente Relatório, concretamente, os promovidos ao abrigo das MEC sujeitos à fiscalização prévia desse Tribunal⁴⁵.
- 276.** Retomando a análise *possível* dos dados, os mesmos denotam, ainda assim, um crescimento das MEC.
- 277.** Como já diagnosticado *infra*, os procedimentos concursais perderam predominância, cedendo a posição cimeira que ocupavam em favor do procedimento de consulta prévia simplificada, representando este último agora 65,47% dos contratos celebrados no âmbito das MEC com um preço contratual total de 72,49%.
- 278.** Determinante para este quadro, e como já vinha esta Comissão alertando, afigurou-se a cessação da vigência dos procedimentos concursais com redução de prazo e a não disponibilização dos dados respeitantes à fiscalização prévia que, pelo critério do valor, muitos tenderiam a ser precedidos de procedimentos concursais.
- 279.** Como apontávamos no 3.º Relatório Semestral, “*em face da eliminação desta prerrogativa [ligada à redução de prazo ao abrigo da alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021] das entidades adjudicantes antecipa-se uma quebra do recurso a procedimentos concursais com inevitáveis impactos nesta apreciação. Restará, aí,*

⁴⁵ Os quais, por natureza, em face do respetivo valor se situar não raramente acima de 750 000,00 €, representariam a maior fatia das MEC. Veja-se, por referência ao semestre anterior, como vertido no 3.º Relatório Semestral, que se apurou a celebração de 24 os contratos no âmbito das MEC sujeitos a fiscalização prévia do TdC, somando esses um valor total de 48 milhões de euros e cifrando-se o preço contratual total das MEC em 77 milhões de euros.

apurar se, como se vem desenhando nos dados em apreço, a consulta prévia simplificada manterá a sua proeminência face ao ajuste direto simplificado”.

- 280.** Deixando os referidos procedimentos concursais de poder ser adotados, constata-se, então, a aludida prevalência do procedimento de consulta prévia simplificada, mantendo esta ainda uma clara predominância sobre o procedimento de ajuste direto simplificado.
- 281.** Com efeito, registam-se agora 86 contratos celebrados através de ajuste direto simplificado, retomando-se a ordem de valores registada no 2.º Relatório Semestral após a quebra, quer em número de contratos, quer no respetivo preço contratual, dos contratos precedidos de ajuste direto, a que se assistiu no anterior Relatório Semestral.
- 282.** Tais contratos representam, por sua vez, 28,01% do universo das MEC, cifrando-se, todavia, em apenas 1,97% do respetivo preço contratual total.
- 283.** Sintetizando, se se mantém a conclusão avançada em anteriores Relatórios segundo a qual os dados de aplicação das MEC revelam uma contínua adesão a este regime especial, o mesmo não se poderá dizer quanto à predominância de procedimentos concursais. Essa conclusão não é, todavia, decisiva, atento o crescimento expressivo do procedimento de consulta prévia simplificada, o qual substancia ainda um procedimento concorrencial, ao contrário do ajuste direto.
- 284.** Recorde-se, neste contexto, que as consultas prévias simplificadas MEC representam um maior investimento na concorrência quando comparadas com os procedimentos de consulta prévia típicos vertidos no CCP: as primeiras obrigam ao convite a pelo menos 5 entidades, ao invés da consulta a um mínimo de 3 entidades decorrente do regime geral.
- 285.** Mais, **o ajuste direto simplificado mantém-se afastado da posição cimeira no seio dos procedimentos pré-contratuais inclusos nas MEC no que toca ao número de contratos reportados ao TdC, sendo esta conclusão singular no amplo quadro da contratação pública em Portugal**⁴⁶.

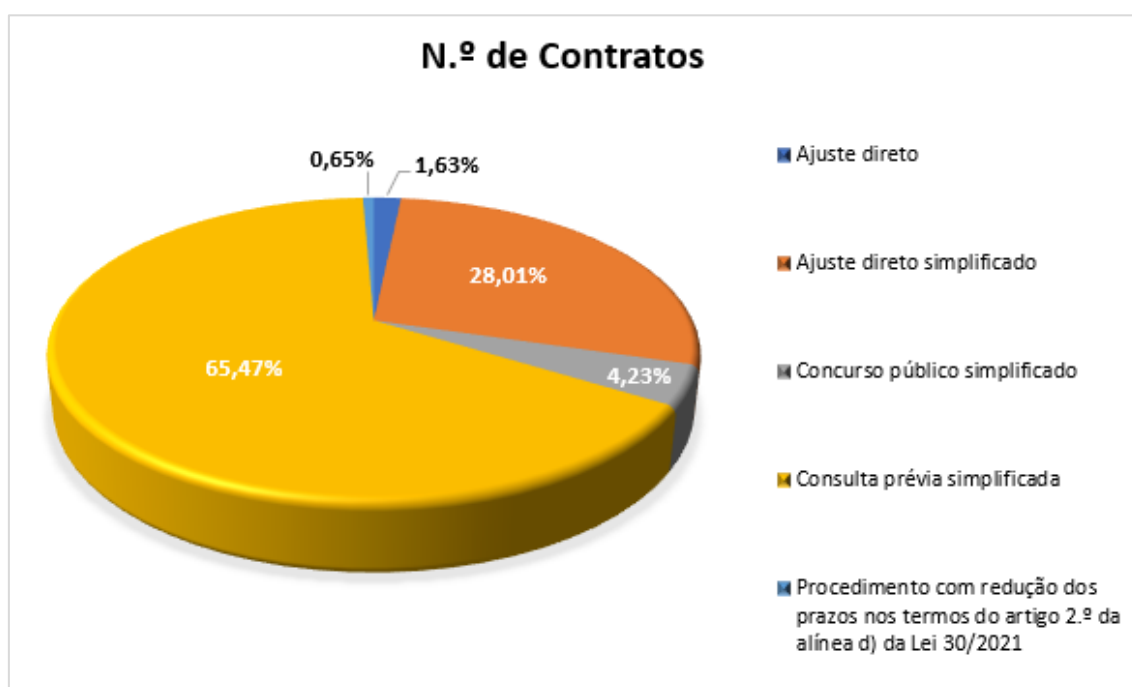
⁴⁶ Recorde-se que no ano de 2022 o procedimento de ajuste direto representou 59,61% (102 591) dos procedimentos pré-contratuais submetidos através do portal Base, enquanto a consulta prévia atingiu 21,26% (36 589) e os procedimentos concursais representaram 10,36% (17 829), conforme informação disponível em <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/estatisticas/indicadores-das-entidades-adjudicantes/>.

Os procedimentos de ajuste direto dominam, pois, em número o quadro da contratação pública em Portugal. Entre muitas razões já sinalizadas para justificar esta tendência, a predominante prende-se com

Tabela 39

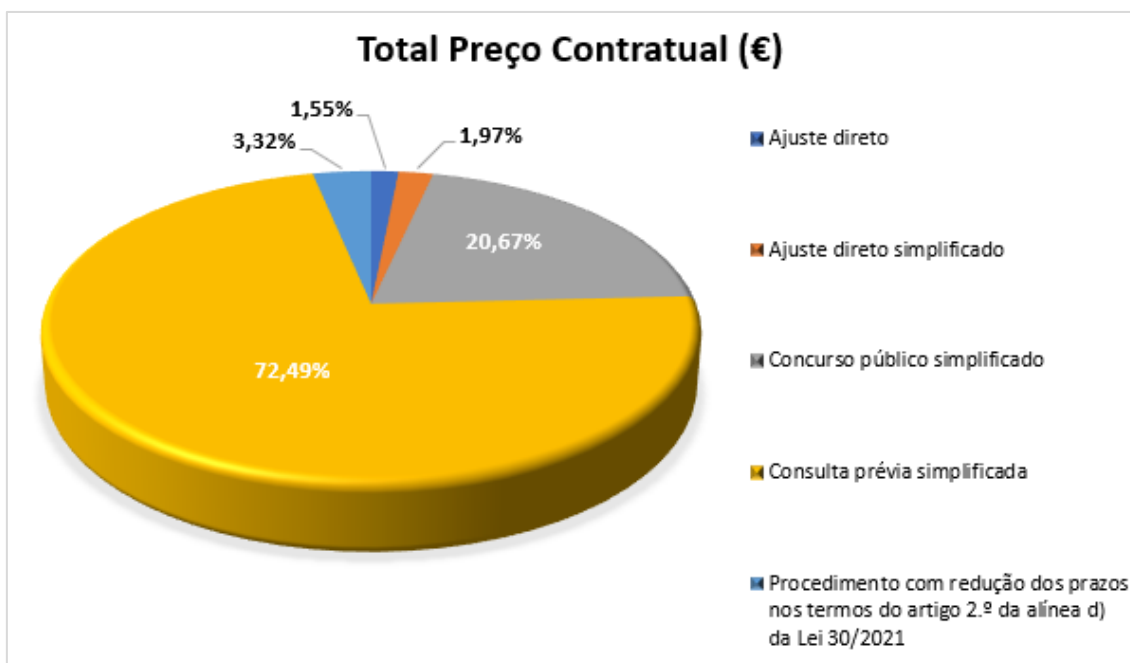
| Contratos MEC por tipo de procedimento agregado | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|--|------------------|------------------------|
| Ajuste direto | 5 | 623 102,80 € |
| Ajuste direto simplificado | 86 | 791 557,95 € |
| Concurso público simplificado | 13 | 8 293 798,29 € |
| Consulta prévia simplificada | 201 | 29 089 686,80 € |
| Procedimento com redução dos prazos nos termos do artigo 2.º da alínea d) da Lei 30/2021 | 2 | 1 330 500,00 € |
| Total Geral | 307 | 40 128 645,84 € |

Gráfico 43



a agilidade destes procedimentos e a sua aplicabilidade a recorrentes aquisições de serviços e bens de pouca monta, por contraponto com a pesada tramitação procedimental dos procedimentos concursais (tanto maior quanto maior a publicidade a conferir – vejam-se os prazos aplicáveis – e ainda agravada se se optar pela prévia qualificação).

Gráfico 44



Número e preço contratual total dos Contratos de Empreitada de obras públicas, celebrados ao abrigo das MEC, enviados ao TdC

- 286.** Neste semestre, o número de contratos de empreitada enviados ao TdC através da plataforma *eContas* aumentou exponencialmente de 21 para 52, e o respetivo valor contratual apresentou um crescimento também expressivo de 8 744 279,05 € para 22 604 802,74 €.
- 287.** O maior número de contratos de empreitada enviados ao TdC de valor inferior a 750 000 € e, como tal, não sujeitos a fiscalização prévia, foi celebrado, fundamentalmente, tal como nos semestres anteriores, tendo em vista a execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, com inclusão dos projetos para a execução do PRR (36 contratos, que correspondem a 69,23% do universo destes contratos), sendo também esta a área que envolveu o maior preço total (que ascende a 85,32% do preço total dos contratos de empreitada, correspondente a 19 287 121,98 €).

- 288.** Cumpre assinalar que se assiste a um substancial aumento quer do número de contratos de empreitada celebrados para a execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* (mais do dobro do número de contratos celebrados no semestre anterior e quatro vezes mais do que no 1.º semestre de vigência do regime das MEC), quer do cômputo total do preço contratual. No que a este respeita, contabiliza-se duas vezes mais do que o montante global registado no 2.º semestre de 2022, em que se havia registado uma acentuada redução da expressão financeira destes contratos face ao semestre anterior. O preço contratual total em causa representa inclusive um acréscimo de 20% face ao 1º semestre de 2022 e sete vezes mais do que o registado no primeiro semestre de vigência das MEC em 2021.
- 289.** **As intervenções realizadas em matéria de habitação e descentralização conheceram um incremento em número de contratos (9 contratos, que correspondem a 17,31% do total de contratos de empreitada, quando apenas havia sido registado 1 procedimento em cada um dos semestres anteriores), embora decrescendo significativamente em preço contratual (627 159,62 € que representam 2,77% do preço total dos contratos de empreitada face a 1 422 761,14 € no semestre anterior).**
- 290.** O setor da saúde e do apoio social é aquele onde se registou o terceiro maior número de contratos de empreitada enviados ao TdC (5 contratos, correspondentes a 9,62% do número total dos contratos de empreitada), logrando alcançar mesmo o segundo lugar em termos de preço contratual (8,2% do preço total dos contratos de empreitada, correspondentes a 1 853 057,14 €, o dobro dos montantes envolvidos no semestre anterior).
- 291.** Regista-se apenas um contrato celebrado no contexto da execução do PEES com um preço contratual de 438 464 € (que corresponde a 1,94% do cômputo total do preço contratual dos contratos de empreitada).
- 292.** Importa ainda assinalar que apesar de ser muitíssimo recente a possibilidade de lançar mão do modelo contratual de conceção-construção de empreitada de obra pública no âmbito do regime das MEC, introduzida com o Decreto-Lei n.º 78/2022, foi já celebrado um contrato ao abrigo do novo regime com o valor contratual de 399 000 €⁴⁷.

⁴⁷ Este contrato, não obstante ter sido abrangido no âmbito do artigo 2.º-A da Lei n.º 30/2021 no momento da remessa ao TdC, deverá respeitar ao procedimento registado no portal Base como referente à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* ou do PRR.

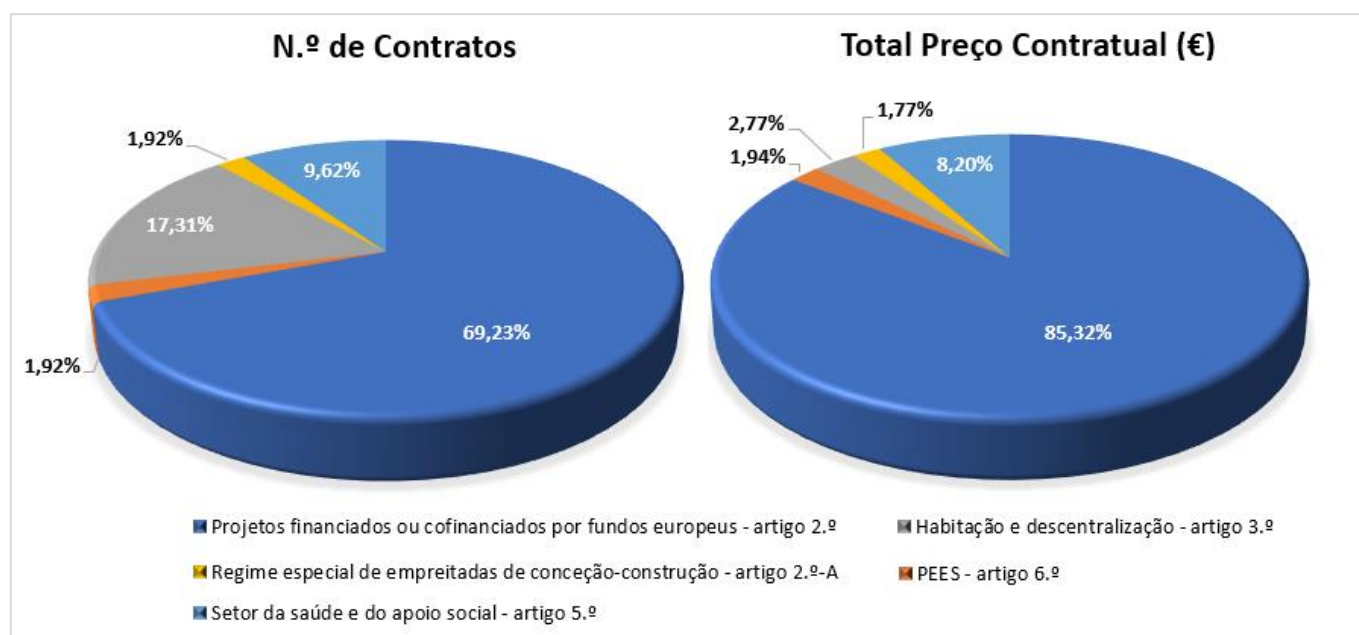
293. Não foram enviados ao TdC quaisquer contratos de empreitada de obras públicas nas outras áreas abrangidas pelo âmbito de aplicação das MEC, a saber, em matéria de *tecnologias de informação e conhecimento* e no âmbito do *SGIFR*.

Tabela 40

| Número e preço contratual total dos contratos de empreitadas de obras públicas celebrados ao abrigo das MEC enviados ao TdC | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|---|------------------|------------------------|
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus - artigo 2.º | 36 | 19 287 121,98 € |
| PEES - artigo 6.º | 1 | 438 464,00 € |
| Habituação e descentralização - artigo 3.º | 9 | 627 159,62 € |
| Regime especial de empreitadas de conceção-construção - artigo 2.º-A | 1 | 399 000,00 € |
| Setor da saúde e do apoio social - artigo 5.º | 5 | 1 853 057,14 € |
| Total Geral | 52 | 22 604 802,74 € |

294. Graficamente os contratos de empreitada MEC enviados ao TdC repartem-se da seguinte forma:

Gráficos 45 e 46



Número e preço contratual total dos Contratos de Aquisição e Locação de bens móveis, celebrados ao abrigo das MEC, enviados ao TdC

- 295.** A maioria dos contratos de aquisição e locação de bens móveis são relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* (81 contratos, que correspondem a 86%, e a um preço contratual, que ascende a 3 784 335,87 €, ou seja, 80% do preço total deste tipo de contratos). Estes valores representam, face ao semestre anterior, um aumento em número (55 contratos) e uma diminuição em preço contratual (4 673 689,31 €).
- 296.** As intervenções em matéria de *tecnologias de informação e conhecimento* registam o segundo lugar em número de contratos de aquisição e locação de bens móveis com 8 contratos, correspondentes a um total de preço contratual de 458 207,71 €.
- 297.** **No período em apreço registaram-se, apenas, 3 contratos de aquisição e locação de bens móveis relativos à execução do PRR com o preço contratual de 190 606 € (4% do preço contratual total, quando no período anterior representava 27%), o que se traduz numa redução muito significativa neste âmbito particular de execução do PRR.**
- 298.** Cumpre assinalar que os contratos de aquisição e locação de bens móveis em matéria de *habitação e descentralização* e do *SGIFR* registaram 1 contrato cada, com o preço contratual de 199 932 € e 86 360,28 €, respetivamente.
- 299.** As intervenções realizadas em matéria do *setor da saúde e do apoio social* e de *bens agroalimentares* não revelaram qualquer expressão, não tendo sido remetido ao TdC qualquer contrato nestas áreas.

Tabela 41

| Número e preço contratual total dos contratos de aquisição e locação de bens móveis celebrados ao abrigo das MEC enviados ao TdC | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|--|------------------|-----------------------|
| Aquisição de bens | 93 | 4 554 506,44 € |
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus - artigo 2.º | 81 | 3 784 335,87 € |
| PRR - artigo 6.º | 3 | 190 606,00 € |
| Habituação e descentralização - artigo 3.º | 1 | 199 932,00 € |
| Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) - artigo 7.º | 1 | 86 360,28 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento - artigo 4.º | 7 | 293 272,29 € |
| Locação de bens | 1 | 164 935,42 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento - artigo 4.º | 1 | 164 935,42 € |
| Total Geral | 94 | 4 719 441,86 € |

300. Graficamente, os contratos MEC de aquisição e locação de bens móveis enviados ao TdC repartem-se da seguinte forma:

Gráfico 47

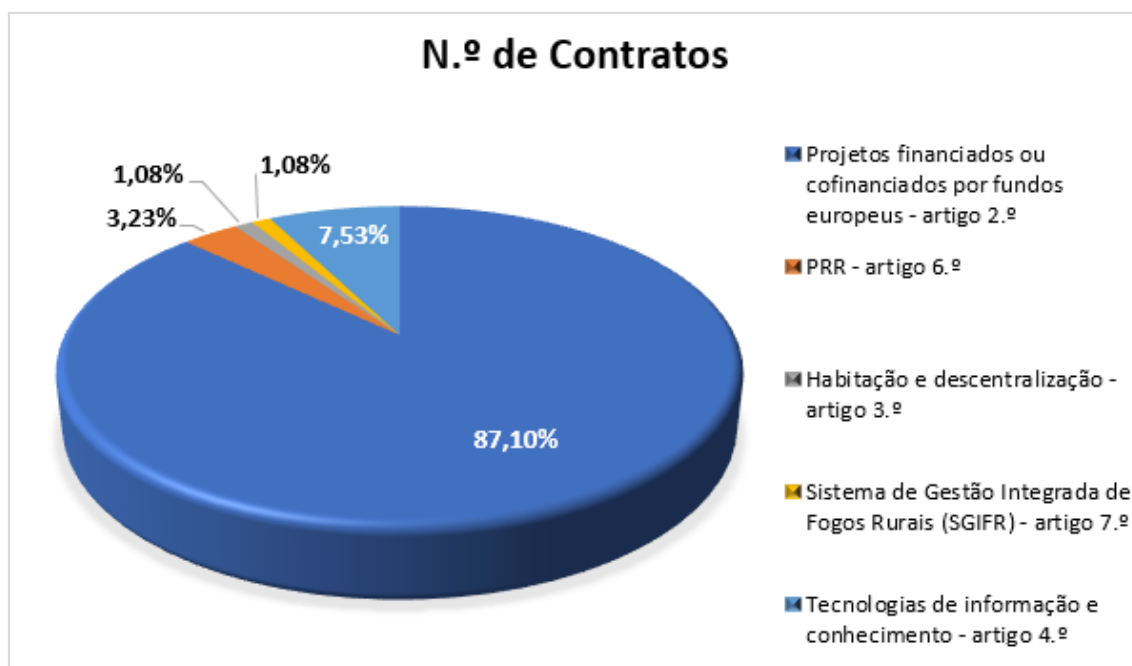
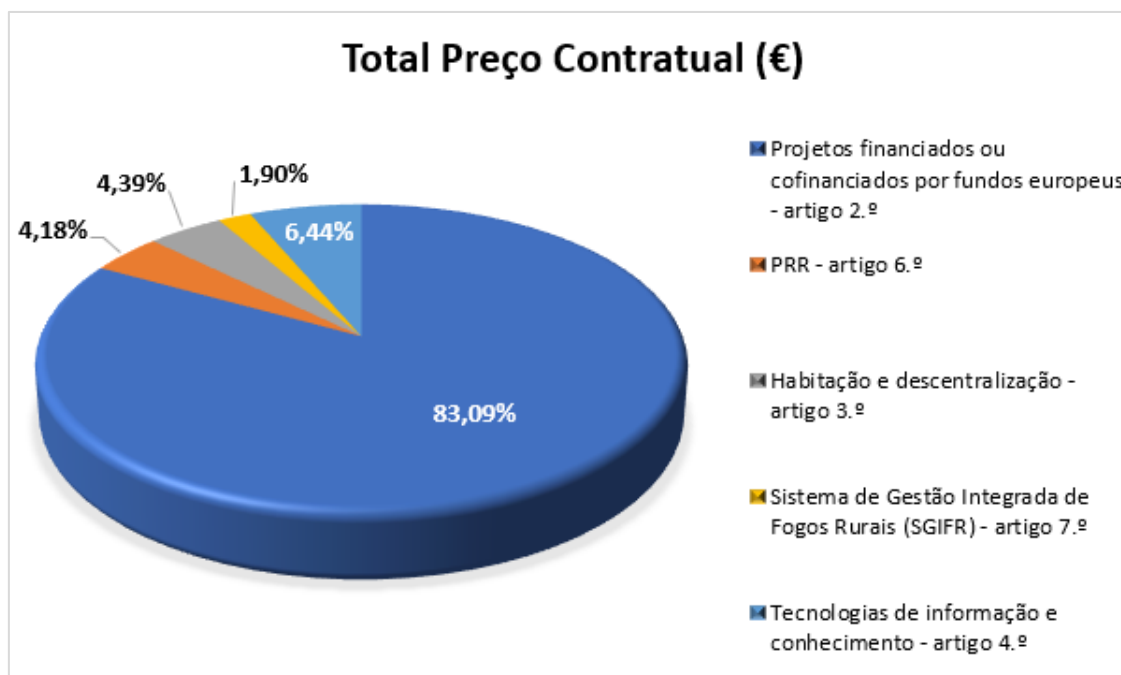


Gráfico 48



Número e preço contratual total dos Contratos de Aquisição de Serviços, celebrados ao abrigo das MEC, enviados ao TdC

- 301.** A larga maioria dos contratos de aquisição de serviços remetidos ao TdC foram celebrados em execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* (132 contratos correspondentes a 83%, perfazendo 81% do preço total, representando 10 113 750,59 €). No semestre anterior, verificaram-se 78 contratos com um valor de preço total de 8 687 113,61 €, o que revela uma evolução expressiva em número e um ligeiro crescimento em preço contratual.
- 302.** À semelhança do semestre anterior, em que foram enviados ao TdC 10 contratos de aquisição de serviços em matéria de *habitação e descentralização*, no semestre em análise registou-se igual número de contratos (6% do total de contratos) com um preço contratual de 859 399,50 € (que equivaleram a cerca de 7% do preço total dos contratos de aquisição de serviços).

- 303.** A matéria das *tecnologias de informação e conhecimento* viu aumentar o seu registo em número de contratos (9 face a 7 contratos no semestre anterior), embora com redução em total de preço contratual (427 866,81 € face a 1 585 491,70 €).
- 304.** Já no âmbito do *SGIFR*, registaram-se 4 contratos (2,5% do universo de contratos) no valor de 536 742,52 €, representando 4,3% do preço contratual.
- 305.** **As intervenções relativas à execução do *PRR* registaram uma redução drástica em número de contratos de aquisição de serviços enviados ao TdC (apenas 2 face aos 65 do semestre anterior) e igualmente, muito expressiva em preço dos contratos (de 17 315 833,31 € para 223 900 €), o que representa uma redução muito significativa neste âmbito particular de execução do *PRR*. Note-se, no entanto, que os contratos celebrados em execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* aumentaram em número e valor, podendo alguns ser relativos ao *PRR*⁴⁸.**
- 306.** Os contratos relativos à execução do *PEES* reduziram para cerca de metade, quer em número de contratos destinados à aquisição de serviços, quer em total de preço contratual no semestre anterior, traduzindo-se, agora, apenas em 2 contratos com o preço contratual de 298 850 € (face a 4 contratos com o preço contratual de 669 700,28 € no semestre anterior).

Tabela 42

| Número e preço contratual total dos contratos de aquisição de serviços celebrados ao abrigo das MEC enviados ao TdC | N.º de Contratos | Preço Contratual (€) |
|---|------------------|------------------------|
| Projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus - artigo 2.º | 132 | 10 113 750,59 € |
| PRR - artigo 6.º | 2 | 223 900,00 € |
| PEES - artigo 6.º | 2 | 298 850,00 € |
| Habituação e descentralização - artigo 3.º | 10 | 859 399,50 € |
| Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) - artigo 7.º | 4 | 536 742,52 € |
| Tecnologias de informação e conhecimento - artigo 4.º | 9 | 427 866,81 € |
| Total Geral | 159 | 12 460 509,42 € |

⁴⁸ Conforme esta Comissão referiu quer no seu anterior, quer no presente relatório, a migração dos procedimentos relativos à execução do *PRR* para o artigo 2.º (procedimentos relativos à execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*) impossibilita a individualização dos que respeitam à execução do *PRR*, inviabilizando a comparação com dados anteriores e contaminando, inelutavelmente, a sua análise.

307. Graficamente, os contratos MEC de aquisição de serviços enviados ao TdC repartem-se da seguinte forma:

Gráfico 49

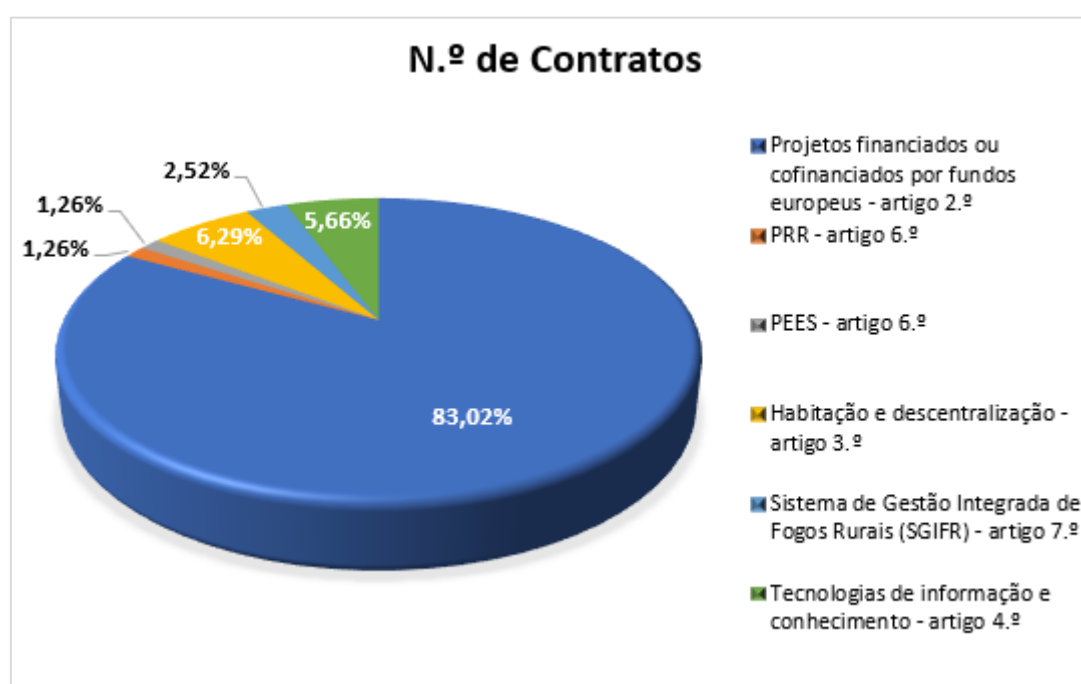
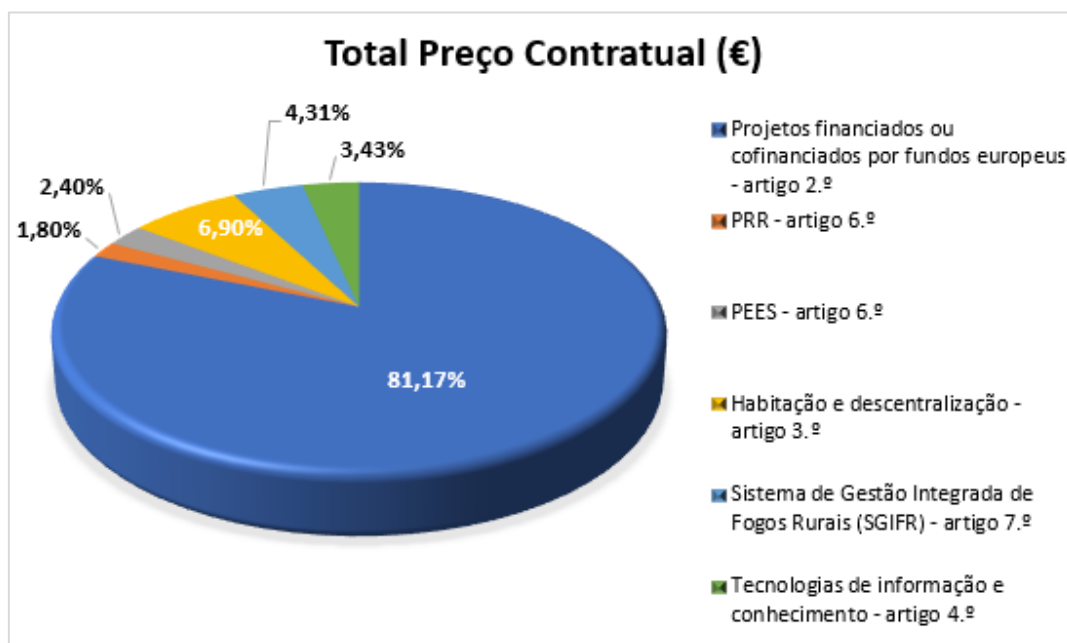


Gráfico 50



Número e preço contratual total dos contratos enviados ao TdC relativos à execução do PRR

- 308.** As intervenções relativas à execução do *PRR* registaram uma redução drástica quer em número de contratos enviados ao TdC (5 face aos 72 contratos no período anterior), quer de preço dos contratos (414 506 € face aos 19 229 018,22 € do preço contratual agregado no semestre anterior)⁴⁹.
- 309.** Os procedimentos com redução de prazo nos termos da alínea *d*) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021, entretanto revogada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, pode explicar, em parte, esta redução tão expressiva, uma vez que esta tinha sido a MEC mais utilizada nos contratos relativos à execução do *PRR* até à altura, o que, em abstrato, atesta a pertinência e atratividade das medidas que reduzem os prazos e contribuem para a agilização dos procedimentos.

⁴⁹ Vide nota anterior.

- 310.** Tal como no semestre anterior, não existe qualquer contrato de empreitada de obras públicas remetido para o TdC através da plataforma *eContas*. Para este último facto poderá contribuir, conforme já anteriormente sinalizado, a pouca materialidade dos limiares das MEC face à dimensão e escala dos projetos relativos à execução do *PRR*, potenciada pelo facto de os projetos do *PRR* poderem, desde o Decreto-Lei n.º 78/2022, surgir classificados como execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*. Esta contingência poderá, eventualmente, vir a ser ultrapassada com recurso às empreitadas no modelo de conceção-construção, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 78/2022.



5. Ações de formação e divulgação

- 311.** A CIMEC, no âmbito da articulação das suas competências com a *Estrutura de Missão Recuperar Portugal* participou na “*Ação de Capacitação do Beneficiário*”, de 27 de abril de 2023, organizada por esta entidade, tendo a vogal da CIMEC, Sara Augusto de Matos, abordado o tema da “*Contratação Pública – garantir a conformidade no quadro de excecionalidade*”.
- 312.** A CIMEC promoveu, em parceria com o IMPIC, um *Webinar* sobre o âmbito aplicativo e o regime das MEC, no dia 24 de maio de 2023, que contou com a participação de representantes de mais de 600 entidades adjudicantes e se encontra disponível para consulta no *site* da CIMEC e do IMPIC. Este *Webinar* visou dispensar uma permanente formação às entidades adjudicantes. Após uma intervenção inicial do Presidente do IMPIC, a Presidente da CIMEC realizou uma apresentação que versou sobre os objetivos prosseguidos pelas MEC, o âmbito da sua aplicação confrontado com o CCP, os diversos tipos de procedimentos MEC, o regime dos procedimentos simplificados e o regime das demais MEC, entre as quais, os *projetos cofinanciados por fundos europeus*, pelo PRR e pelo PEES, as matérias da *habitação e descentralização*, da *saúde e do apoio social*, das *tecnologias de informação e comunicação* e transição digital, o SGIFR e os *bens agroalimentares*. Foram suscitadas diversas questões pelas entidades adjudicantes que foram respondidas pela CIMEC e pelo IMPIC.

- 313.** O IMPIC e a CIMEC organizaram conjuntamente um *Congresso*, sob o mote “15 Anos do Código dos Contratos Públicos e o Futuro Inteligente da Contratação Pública” no âmbito do qual foram abordados os atuais desafios e o futuro da contratação pública, bem como o papel que a inteligência artificial poderá desempenhar na agilização e transparência dos procedimentos. Este congresso teve lugar na *Sala do Senado da Assembleia de República*, no dia 6 de junho de 2023, e contou com a participação de um amplo leque de especialistas na área da contratação pública – quer na vertente académica, quer na vertente prática – a saber, representantes de entidades adjudicantes, centrais de compras do Estado e operadores económicos, bem como das plataformas eletrónicas de contratação pública.
- 314.** A abertura do Congresso ficou a cargo de o Senhor Presidente da Assembleia da República, seguida de uma apresentação inicial pela Presidente da CIMEC e pelo Presidente do Conselho Diretivo do IMPIC, I.P. e integrou quatro painéis de discussão, conforme explicitado de seguida. O Congresso contou ainda com intervenções do Senhor Presidente do Tribunal de Contas e do Senhor Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, tendo o encerramento cabido à Senhora Ministra da Habitação.
- 315.** O Senhor Presidente da Assembleia da República, Augusto Santos Silva, louvou a iniciativa de organização do Congresso pela CIMEC e IMPIC, I.P., enfatizando que o debate sobre a contratação pública se tem pautado por demasiado *pathos* e pouco *logos*. Salientou a necessidade de uma abordagem com maior racionalidade e menos mediatismo, focada no reconhecimento de que o regime de formação dos contratos públicos deve ser enformado pelo escopo de obtenção de uma relação ótima entre a salvaguarda do respeito pelas regras legais e contratuais, da igualdade de acesso dos operadores económicos, da transparência e imparcialidade e do combate à corrupção e a garantia da maior eficiência na realização da despesa pública e prossecução dos interesses públicos envolvidos. Uma contratação pública mais inteligente postula o estabelecimento de regimes especiais que combatam a excessiva burocratização e opacidade e promovam a simplificação e uma adequada relação custo/benefício de modo a garantir uma maior racionalidade e maior eficiência.
- 316.** A Presidente da CIMEC, Ana Gouveia Martins assinalou que os 15 anos da aprovação do regime do Código dos Contratos Públicos constituíram o momento especialmente propício para promover uma reflexão alargada sobre o atual quadro legal da contratação pública, procurando-se identificar quais os principais obstáculos,

dificuldades e desafios que a sua aplicação enfrenta, bem como delinear propostas e medidas, quer ao nível legislativo quer das práticas a seguir, que possam contribuir para uma melhor e mais adequada aplicação dos regimes.

317. Assumi que o grande desafio da CIMEC foi o de procurar definir qual o seu papel e o contributo acrescentado para o controlo e boa execução das MEC, num quadro de múltiplos órgãos e entidades que exercem a missão de fiscalização do regime da contratação pública, de modo a evitar redundâncias no sistema de controlo. Privilegiaram-se, assim, as funções de acompanhamento e fiscalização numa lógica essencialmente pedagógica e de monitorização da aplicação das MEC, com especial enfoque ao nível macro: identificação das principais tendências, das categorias de patologias e dos principais riscos oferecidos com a aplicação das medidas previstas na Lei n.º 30/2021 por confronto com o regime geral previsto no CCP. Especial enfoque foi dado igualmente à promoção da profissionalização e capacitação dos decisores públicos e operadores económicos, procurando garantir uma comunicação clara das regras de tramitação e exigências de transparência e imparcialidade e incentivo às melhores práticas através, designadamente, da criação de um *site*, elaboração de recomendações, realização de esclarecimentos, organização e participação em ações de formação, apresentação de proposta de revisão legislativa do regime das MEC e intervenção no respetivo procedimento legislativo. Em paralelo, procurou-se afastar alguma resistência na sua aplicação mediante a evidenciação e divulgação do modo como têm sido aplicadas as MEC, até no sentido de garantir um maior conhecimento e divulgação das boas práticas e utilização adequada e frutífera das MEC e promover uma maior pacificação social face a medidas aptas a gerar um sentimento generalizado de desconfiança.

318. Por último, frisou que contrariamente aos receios de que a aplicação do regime das MEC se traduziria numa diminuição da concorrência, no 2.º semestre de vigência já se tinha constatado que o procedimento de consulta prévia simplificada - que pressupõe o convite no mínimo a 5 entidades - era o procedimento mais utilizado, contrastando com a absoluta predominância do ajuste direto, com convite apenas a uma entidade, no regime geral do CCP. Ora, tal como evidenciado pelos dados constantes do 3.º Relatório semestral, os procedimentos concursais ascenderam, no 3.º semestre de vigência, ao lugar cimeiro, concluindo-se que, em concreto, a aplicação do regime das MEC garante idênticos, ou mesmo superiores, níveis de concorrência por confronto com a aplicação do regime geral do CCP. O Presidente do Conselho Diretivo do IMPIC, I.P., Fernando Batista, encerrou a sessão de abertura do Congresso, sublinhando a importância da

contratação pública estratégica e a necessidade de difusão de novas práticas e de uma nova abordagem quer ao nível das estruturas de topo, quer ao nível dos responsáveis mais operacionais, no sentido de garantir que a contratação pública seja utilizada como instrumento para a promoção da inovação social, a sustentabilidade ambiental e económica, a promoção da inovação e de um mercado mais competitivo.

319. O painel “**Desafios da contratação pública: diagnóstico do estado de coisas**” foi moderado por Fernando Xarepe Silveiro (Vogal da CIMEC) e contou com a participação de Mário Aroso de Almeida (*Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*), Licínio Lopes Martins (*Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*), Pedro Fernández Sánchez (*Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*), e de Fernando Alfaiate (Presidente da *Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”*).

320. Com intuito de se lançar o debate sobre que papel pode desempenhar a IA na contratação pública em Portugal, foram colocadas a discussão, entre outras, as seguintes questões:

- Que medidas se afiguram aptas a promover os procedimentos de natureza concursal atentos os dados empíricos que apontam para que em Portugal se lancem cerca de 80% dos procedimentos a convite e apenas 20% de procedimentos concursais?
- Que respostas pode dar o legislador para fomentar a apresentação de propostas em contexto de incerteza?
- Como é que a necessidade sentida em acelerar procedimentos (*COVID e PRR*) pode coabitar com os princípios da contratação pública em Portugal?
- Pode a IA ajudar as entidades adjudicantes a identificar as propostas economicamente mais vantajosas, sem pôr em causa os princípios da contratação pública?

321. Os oradores deste painel destacaram, como vetores mais importantes na contratação pública em Portugal, a predominância de uma falta de cultura de concorrência por parte de muitas entidades adjudicantes e, por vezes, do próprio legislador. Foi inclusivamente apontada a circunstância de, frequentemente, encontrarmos uma leitura enviesada da eficiência, apenas associada à rapidez dos procedimentos, esquecendo-se que *existe um abismo* que deve distinguir os procedimentos por convite de procedimentos por anúncio. Um outro fator identificado

que concorre para o panorama atual da contratação pública em Portugal advém da falta de planeamento estratégico da contratação por parte das entidades adjudicantes.

- 322.** Tendo sido realçado que o rigor na avaliação das propostas é decisivo para a qualidade da contratação pública em Portugal, não deixou de ser também referido que os problemas associados à falta de flexibilidade dos regimes financeiros de realização da despesa são uma das causas para a morosidade na conclusão dos procedimentos, com impacto na qualidade das propostas apresentadas.
- 323.** Foi ainda destacada pelos oradores a necessidade contínua de investimento em formação e capacitação do comprador público, *i.e.*, das entidades adjudicantes, muitas vezes originada pela falta de massa crítica de procedimentos de contratação pública que as mesmas realizam anualmente, mas que, ainda assim, justifica um esforço acrescido da parte de todos os envolvidos na contratação pública em Portugal. Neste âmbito foi, ainda, identificado um conjunto de ineficiências legislativas que, não acomodando as necessidades das entidades adjudicantes, nem as pretensões dos operadores económicos, diminuem as possibilidades de se apresentarem propostas de melhor qualidade, prejudicando assim a contratação pública em Portugal.
- 324.** Sobre a procura de formas de aceleração dos procedimentos, foi destacada a necessidade de se encontrarem medidas de celeridade em algumas áreas da contratação pública, nomeadamente quando as mesmas decorrem em execução de fundos europeus, quando estes aparecem balizados em janelas temporais muito estreitas. Foi ainda referido que estas medidas de celeridade devem ser amplamente divulgadas junto dos destinatários (entidades adjudicantes e operadores económicos) bem como ser portadoras de mecanismos que transmitam segurança às entidades adjudicantes na sua aplicação. Foi também referido que esta falta de divulgação e de segurança na aplicação terão sido, eventualmente, fatores condicionantes de uma maior adesão às MEC.
- 325.** Por fim, e sobre a questão da utilidade das ferramentas da IA para as entidades adjudicantes, foi destacada a existência de limites que resultam do *Regulamento Geral de Proteção de Dados* e que podem, de alguma forma, limitar essa utilidade, tendo ainda sido realçado o grande défice que existe no enquadramento legal no CCP daquilo que poderão ser os usos perversos e abusivos da IA na contratação pública, potenciadores de vantagens concorrenciais injustificadas e de depauperamento dos recursos públicos.
- 326.** Tendo este Congresso sob o mote do futuro da contratação pública em Portugal, dedicou-se o painel subsequente à reflexão em torno de **“Propostas para uma**

contratação pública mais inteligente”, cabendo a respetiva moderação a Sara Augusto de Matos, vogal desta Comissão.

- 327.** Este contou com a participação de Pedro Gonçalves (Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra), Nuno Cunha Rodrigues (Presidente da Autoridade da Concorrência), Miguel Assis Raimundo (Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa), Raquel Carvalho (Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa) e de Olívio Mota Amador (Vice-presidente do Mecanismo Nacional Anticorrupção).
- 328.** A reflexão centrou-se, desde logo, no ideário da contratação pública estratégica e, bem assim, numa contratação pública de inovação, convidando-se os oradores do painel a refletir sobre a importação de boas práticas de direito comparado neste domínio. Questionou-se, então, sobre que lições podemos enunciar para uma contratação pública estrategicamente inteligente.
- 329.** Neste contexto, foi apontada a circunstância de a contratação pública se assumir como motor de desenvolvimento de políticas públicas horizontais, destacando-se, quer os múltiplos alertas de organismos internacionais, como seja a OCDE, neste domínio, quer as boas práticas a reter, tendo em vista o desenvolvimento das referidas políticas no seio da contratação pública.
- 330.** Entre estas, assomaram a necessidade de promoção de uma cultura de transparência, boa gestão e prevenção de condutas de risco entre os decisores públicos, apostando-se, em simultâneo, por um lado, na *compliance* e monitorização da atividade contratual administrativa e, por outro, na responsabilidade administrativa.
- 331.** Ainda sob o mote de uma contratação pública estrategicamente inteligente, refletiu-se subsequentemente sobre que tipos procedimentais se perfilam mais adequados a promover uma contratação pública inteligente, questionando-se se estes devem integrar um catálogo fechado ou se, pelo contrário, os Estados membros da União Europeia devem vislumbrar oportunidades de criação de regimes normativos abaixo dos limiares europeus, designadamente, regimes especiais. Questionou-se, em concreto, se se vislumbram oportunidades por explorar abaixo dos limiares europeus, como seja, por hipótese, a consulta prévia no âmbito das medidas especiais de contratação pública com convite a cinco operadores económicos.

- 332.** Ponderou-se, neste sentido, sobre o impacto das várias gerações de Diretivas europeias nesta matéria e realçaram-se os méritos e deméritos do CCP e diplomas avulsos.
- 333.** Houve, ainda, lugar a comunicações e subsequente debate em torno dos temas de regulação e *governance* em sede de contratação pública, com vista à promoção da concorrência no mercado. Refletiu-se, pois, nos meios e instrumentos ao alcance do decisor público ou das entidades adjudicantes para combate a fenómenos de colusão e conluio na contratação pública e, simultaneamente, promoção da concorrência de mercado.
- 334.** Num contexto em que se potencia a reflexão sobre uma contratação pública mais *inteligente* e atentos os riscos quanto à multiplicação de fenómenos que vão erodindo a confiança nas instituições e abalando o Estado de Direito, como sejam fenómenos de corrupção, foi ainda dinamizado um debate em torno dos riscos na prevenção da corrupção, questionando-se que desafios se enfrentam na mitigação destes riscos.
- 335.** O painel **“Soluções para uma contratação pública mais *inteligente*”** teve como moderadores Pedro Guedes Pinto (vogal do IMPIC) e António Pires de Andrade (vogal da CIMEC) e como oradores Jorge Macara (*Vortal/SaphetyGov*), Luís Sousa (*AcinGov*), Ana Faria (*AnoGov/Myroma*) e José António Catarino (Sócio-Gerente de uma PME familiar).
- 336.** Convidaram-se para debater este tema os dirigentes das plataformas eletrónicas atualmente licenciadas no mercado nacional e o responsável por uma PME que utiliza com frequência estas plataformas para participar nos procedimentos de formação de contratos públicos promovidos pelas entidades adjudicantes. Pretendeu-se, assim, trazer a experiência de quem diariamente interage com as entidades adjudicantes e os operadores económicos e, ao mesmo tempo, ouvir e refletir sobre as dificuldades que atravessam no uso das plataformas e as sugestões de melhoria.
- 337.** Os moderadores submeteram a debate, entre outras, as seguintes questões direcionadas, tendo em atenção o objetivo proposto para o tema em análise:
- Apesar de a interoperabilidade já estar prevista na Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, para quando a sua operacionalidade de modo a evitar que os operadores económicos tenham que se registar em diversas plataformas em função das escolhidas pelas entidades adjudicantes? Que outros aspetos

entendem que podiam ser introduzidos para melhorar a nossa contratação pública?

- Considerando o disposto no artigo 72.º, n.º 3, do CCP, na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 78/2022, entendem que a assinatura eletrónica em todos os documentos é mesmo necessária, ou há outras formas de garantir a identificação dos concorrentes nos vários documentos das propostas?
- De acordo com a legislação, deverá ser somente a entidade adjudicante a suportar os custos com a utilização das plataformas eletrónicas. Foi este o princípio que norteou a mudança do paradigma de contratação pública a partir da aprovação do CCP em 2008. Porque não, então, introduzir um modelo *standard*, sem qualquer custo acrescentado, de forma a colocar todos os operadores económicos em igualdade de circunstâncias?
- Que medidas se podem tomar para uma simplificação da contratação pública eletrónica, que amplie a competitividade do mercado e aumente a fiabilidade dos dados existentes?
- A contratação pública eletrónica em Portugal teve na criação do portal Base em 2009 o seu expoente máximo, sendo esta inovação reconhecida, não só nos países comunitários, como a nível mundial. O IMPIC, e antes o INCI, eram constantemente contactados por muitos desses países para darem a conhecer o seu modelo e servir de guia à implementação de modelos similares nesses países. Hoje, em 2023, muitos países já possuem modelos tecnológicos mais avançados. Como recuperar essa liderança e como podem as plataformas instaladas em Portugal introduzir ferramentas de IA para melhorar e modernizar os mercados públicos em Portugal?

338.

Colocadas as questões pelos moderadores, os oradores convidados intervieram no debate, apresentando os pontos de vista de cada uma das empresas que representavam. Apesar de cada uma assentar em modelos tecnológicos diferentes e compreendendo que o sistema instalado em termos comerciais lhes é favorável, os representantes das plataformas referiram que sempre estiveram disponíveis para se encontrar um modelo de interoperabilidade, de modo a evitar a necessidade de cada operador económico ter que se registar em diversas plataformas, porque, na verdade, nem todas as entidades adjudicantes fazem correr os seus procedimentos numa única plataforma.

- 339.** Foi referido, igualmente, que para facilitar a criação de um modelo de interoperabilidade que pudesse vir a ser utilizado pelos vários Estados membros da UE, a Comissão abriu um procedimento concursal, o qual teve a participação da Vortal, que visava abrir as portas e facilitar a interoperabilidade. A Comissão concluiu que compete aos legisladores nacionais dar execução e regulamentar a forma como as plataformas devem adaptar os seus *softwares* para dar cumprimento ao previsto na lei.
- 340.** Quanto à obrigatoriedade de apor a assinatura eletrónica a todos os documentos integrantes da proposta apresentada pelos operadores económicos, foi opinião dos vários intervenientes que se tem assistido a uma evolução legal muito positiva no sentido de se aceitarem formas mais simplificadas, garantindo-se, igualmente, a identificação e a validade dos documentos constantes da proposta, pelo que a existência desta possibilidade vem melhorar e tornar mais simplificada a submissão de propostas.
- 341.** A terceira questão prende-se com a imposição do recurso às plataformas eletrónicas na contratação pública para determinados procedimentos concursais. Esta obrigatoriedade esteve no centro de distorções da concorrência e de múltiplas queixas por parte dos operadores económicos. Com efeito, as plataformas eletrónicas, em virtude da concorrência entre si, optaram por praticar preços não rentáveis, e, em consequência, viram-se na contingência de repercutir os prejuízos daí advenientes nos vários operadores económicos, designadamente, mediante a introdução de serviços adicionais, quando, à luz do espírito da lei, todos os custos com a utilização das plataformas eletrónicas deveriam recair sobre as entidades adjudicantes e não sobre os operadores económicos.
- 342.** O operador económico presente neste painel defendeu que, para cada tipo de procedimento, devia haver um modelo de *software standard* que colocasse todos os operadores em igualdade e que esse mesmo modelo fosse adequado para participar nos procedimentos de uma forma eficiente, sem perturbações maiores, e que quem quisesse utilizar tais serviços de custo acrescentado o fizesse, mas sem prejudicar os outros operadores económicos que se limitassem a utilizar o *software standard*.
- 343.** A existência deste *software standard* poderia, ainda, contribuir para que toda a contratação pública, mesmo a assente em ajustes diretos, começasse também a decorrer no âmbito das plataformas eletrónicas, tornando-a, assim, mais transparente e concorrencial, além de permitir a obtenção de melhores e mais rápidas estatísticas.

344. Foi unânime que só haveria vantagens em alargar a obrigatoriedade do uso das plataformas a todos os procedimentos de contratação pública previstos no CCP, apesar de esta obrigatoriedade poder colocar dificuldades no cumprimento dessa obrigação para algumas entidades adjudicantes, e mesmo para alguns operadores económicos. Em todo o caso, reforçou-se que seria, certamente, uma medida que muito contribuiria para a melhoria da contratação pública.
345. Sobre a quarta questão colocada, os oradores reiteraram que a imposição legal de utilização das plataformas eletrónicas em todos os procedimentos teria por efeito não só o aumento da competitividade entre operadores económicos, mas também da fiabilidade dos dados da contratação pública, designadamente a tramitação de todos os procedimentos, realizados ao abrigo do CCP, nas plataformas.
346. No que respeita à situação em que o portal Base se encontra, tendo presente que já foi líder a nível europeu e mundial, todos os oradores convergiram no sentido em que, à semelhança do que acontece no campo digital, a evolução tecnológica é muito rápida, pelo que é necessário investimento constantemente em novos métodos, o que não tem sucedido no portal Base.
347. Foi referido, por último, que o uso da IA, em complemento ou em conjunto com outras ferramentas, poderá contribuir para tornar as plataformas e o portal Base mais eficientes. Aliás, foi referido pelos representantes das plataformas que também nos seus desenvolvimentos tecnológicos internos recorrem à IA.
348. O painel **“Trilhos para um futuro *inteligente* da contratação pública”** foi moderado por João Silva Lopes (Vogal da CIMEC) e contou com a participação de Pedro Duarte (*Corporate, External & Legal Affairs Director da Microsoft Portugal*), César Pestana (Presidente da *Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (eSPap)*), Nuno Costa (Vogal do Conselho de Administração dos *Serviços Partilhados do Ministério da Saúde (SPMS)*) e de Fernando Matos (Presidente da *Direção da Data Science Portuguese Association*).
349. Tendo como pano de fundo as visões catastrofistas *versus* virtuosas do impacto da IA no futuro da humanidade e, em particular, no setor da contratação pública, foi lançada a questão de saber se a IA deve estar ao serviço do modelo atual de contratação pública ou, ao invés, ser vista como potenciadora de um novo modelo de contratação pública.
350. Neste contexto, foram colocados para análise os seguintes tópicos de discussão:

- Quais as potencialidades da IA na agilização, simplificação e transparência dos procedimentos de contratação pública? Em que fase do procedimento poderá ser mais relevante? Qual o espaço reservado (exclusivamente) ao homem? A supervisão humana deve ser mandatária? Quais os deveres de informação?
- Até que ponto a IA pode limitar/aumentar a concorrência nos procedimentos?
- Entidades adjudicantes *versus* operadores económicos: quem parte primeiro na “corrida”? Haverá perdedores e/ou ganhadores?

351. Os diversos oradores convidados discorreram sobre as várias questões colocadas, tendo sido evidenciados os importantes contributos que a IA poderá emprestar, a curto e médio prazos, para a melhoria da eficiência e transparência da contratação pública, tendo sido dados exemplos práticos de soluções tecnológicas já utilizadas pelas centrais de compras do Estado com recurso à IA.

352. No que concerne aos operadores económicos – que partirão em “igualdade de circunstâncias” com as entidades adjudicantes – foi também referido o importante contributo que a IA poderá dar para robustecimento da concorrência, sendo que os que mais beneficiarão no futuro serão os que, atualmente, se posicionam como mais competitivos. Paralelamente, foram também sinalizados os riscos da IA no que tange à utilização de dados e ao acesso à informação, a necessidade imperiosa da formação das equipas de *procurement*, bem como da criação de regulação, uma vez que a autorregulação dos atores (*e.g.*, entidades adjudicantes e operadores económicos) não será suficiente para garantir o controlo dos procedimentos com os níveis de transparência necessários.

353. Colocados perante o dilema do futuro da IA poder encerrar uma *visão catastrofista* ou *virtuosa*, foi unânime uma perspetiva mais otimista, sem prejuízo da responsabilidade que recai sobre a própria Administração Pública no desafio de acompanhamento das novas tecnologias e o papel central (e insubstituível) que o Homem terá nesse desenvolvimento.

354. **A Presidente da CIMEC, Ana Gouveia Martins, interveio ainda como oradora numa mesa-redonda sobre o tema “Medidas Especiais de Contratação Pública”, seguida de pedidos de esclarecimentos pelos participantes e debate no âmbito do XV Curso de Pós-Graduação em Contratação Pública, organizado pelo Centro de Estudos**

de *Direito Público e Regulação* (CEDIPRE) da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, no dia 21 de outubro de 2023.

- 355.** A CIMEC foi convidada também a participar no Seminário “*Proteção dos Interesses da União Europeia Ecosistema dos Fundos*”, organizado pela *Unidade Nacional Contra a Corrupção da Polícia Judiciária e pelo Instituto da Polícia Judiciária e Ciências Criminais*, que teve lugar nos dias 6 e 7 de dezembro de 2023, no âmbito da formação contínua de investigadores criminais da Polícia Judiciária e de Magistrados do Ministério Público em modelo presencial e remoto, tendo a Presidente da CIMEC, Ana Gouveia Martins, apresentado uma comunicação sobre a relevância do regime das MEC para a execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus e do PRR, sob o tema “*Atuação no âmbito da aplicação dos Fundos Europeus*”.
- 356.** No site da CIMEC foi publicado e está disponível para consulta e descarregamento um guia sob o formato de *PowerPoint* sobre os objetivos, âmbito aplicativo e regime das MEC para permitir um conhecimento aprofundado deste regime e dissipar as dúvidas que se têm suscitado sobre a aplicação e a sua articulação com o CCP.

358. A CIMEC tem por missão acompanhar e fiscalizar os procedimentos adotados ao abrigo das MEC, bem como a celebração e execução dos respetivos contratos, controlando, de modo particular, o cumprimento das exigências de transparência e imparcialidade que lhe são aplicáveis, assim como a execução dos contratos celebrados na sequência desses procedimentos.

359. Neste contexto, a CIMEC – fruto da detalhada e aturada análise dos dados disponibilizados pelo IMPIC e pelo TdC e do respetivo tratamento – está em condições de apresentar as seguintes conclusões do presente Relatório:

- I. **Reitera-se a necessidade de uma contínua formação e capacitação dos responsáveis das entidades adjudicantes pela área da contratação pública, tendo a CIMEC promovido e participado em diversos cursos, *Webinars* e conferências, em parceria com o IMPIC, I.P., Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”, Mecanismo Nacional Anticorrupção, Unidade Nacional Anticorrupção da Polícia Judiciária, Instituto da Polícia Judiciária e Ciências Criminais e diversas instituições de Ensino Superior.**
- II. **Igualmente se recomenda aos decisores públicos que ponderem da conveniência de criação de uma carreira profissional na Administração Pública com funções de acompanhamento de procedimentos e execução de contratos, incentivando a permanência e profissionalização desses responsáveis.**
- III. **A CIMEC colaborou estreitamente com o IMPIC no aperfeiçoamento da secção dedicada às MEC no portal Base, com vista a clarificar e dissipar dúvidas que se vinham suscitando no processo de submissão de dados nas plataformas eletrónicas.**
- IV. **Na esteira da recomendação constante do 1º relatório semestral da CIMEC, a CIMEC apresentou ao IMPIC uma proposta de reestruturação de dados do portal Base de modo a garantir o registo das entidades adjudicantes com a mesma nomenclatura utilizada pelo CCP.**
- V. **Permanecem ainda por concretizar outras medidas que foram igualmente objeto de recomendações desta Comissão, indispensáveis para garantir a**

atualização dos dados a inserir nas plataformas eletrónicas e no portal Base. Destaque-se, em particular, a necessidade de obtenção de dados estruturados relativos ao controlo dos limites trienais do ajuste direto e da consulta prévia (e.g., por via da criação de um algoritmo), bem como respeitantes à fase de execução dos contratos, de modo a permitir uma maior monitorização e controlo dos mesmos.

- VI. Os dados relativos ao período de 1 de janeiro a 31 de junho de 2023 revelam o **crescimento na utilização das MEC pelas entidades adjudicantes do terceiro para o quarto semestre de vigência do regime das medidas especiais: um aumento de 2,5%, em número de procedimentos, e de quase 35 milhões de euros em valor, correspondendo a um incremento de 71%.**
- VII. Com efeito, se **no segundo semestre de 2022 foram lançados 315 procedimentos no valor total de 48 740 976,83 €, já no primeiro semestre de 2023 as entidades adjudicantes lançaram 323 procedimentos no valor de 83 356 927,84 €.**
- VIII. **No semestre em análise, o procedimento mais utilizado ao abrigo das MEC foi a consulta prévia simplificada (68,4% em número e 57,2% em valor).**
- IX. **O procedimento de ajuste direto simplificado representa menos de 1% do valor total do universo contratual das MEC.**
- X. **O procedimento de concurso público simplificado representa, ao invés, 40,6% do valor total dos procedimentos MEC neste semestre, e representa, em número, mais do dobro do que se havia registado no semestre anterior.**
- XI. No que respeita ao número total de procedimentos lançados, **mantém-se a predominância dos contratos de aquisição de serviços, correspondente a 50,16%.**
- XII. **Regista-se um aumento em mais do dobro do número de procedimentos de empreitadas face ao semestre anterior, invertendo-se a tendência da sua reduzida expressividade desde a entrada em vigor das MEC.**

- XIII. **Os procedimentos de empreitadas mantêm ainda o lugar cimeiro no que toca ao valor total dos contratos MEC, reforçado por um assinalável aumento da sua expressividade**, representando agora 73,16% do valor total dos procedimentos lançados (60 986 137,87 €).
- XIV. **Os procedimentos para a celebração de contratos de empreitada foram desenvolvidos primordialmente no contexto da execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*, sendo de assinalar que se a predominância desta área tem sido uma constante deste a entrada em vigor do regime das MEC.**
- XV. **Os procedimentos tendentes à celebração de contratos de empreitada de obras públicas no âmbito da execução do PRR conheceram, igualmente, um substancial incremento, registando um aumento para mais do dobro do número de procedimentos face ao semestre anterior** (16 procedimentos, que representam 17,98% do universo dos procedimentos relativos a empreitadas), sendo que o valor total das intervenções realizadas em execução do PRR perfaz 13 555 553,08 €, mais do quádruplo dos valores registados no semestre anterior.
- XVI. **A matéria da *habitação e descentralização* registou um acentuado acréscimo em número de procedimentos de formação de contratos de empreitada e, sobretudo, em termos de valor face ao semestre anterior, o que poderá indiciar uma inflexão da anterior tendência de reduzida expressividade de utilização das MEC neste domínio.** Especificamente, assiste-se a um aumento em número de procedimentos (6 procedimentos, correspondentes a 6,74% do número total) e em valor (1 625 565,65 €, por contraposição aos 160 000 € registados no 2.º semestre de 2022), que corresponde, ainda assim, apenas a 2,67% do total de valor dos procedimentos de formação de contratos de empreitada.
- XVII. **Os procedimentos para a celebração de contratos de aquisição de serviços relativos à execução do PRR registam o segundo maior número de procedimentos.**
- XVIII. **Se já se havia diagnosticado a consolidação da consulta prévia simplificada como primeira opção em sede procedimental no seio das MEC, no presente semestre registaram-se 221 procedimentos de consulta prévia simplificada,**

que representam 68% dos procedimentos MEC, o que denota um crescimento gradual do mesmo.

- XIX. **No que respeita aos valores dos procedimentos de consulta prévia simplificada, estes ascendem agora a 47 727 004,14 €, registando também nesta sede um extraordinário crescimento tendo presente que os mesmos se situavam na ordem dos 27 milhões nos Relatórios anteriores.**
- XX. Seguindo a tendência que se vem desenhando na análise dos dados relativos aos procedimentos de formação de contratos públicos tramitados ao abrigo das MEC, **o procedimento de ajuste direto simplificado persiste como o segundo tipo de procedimento mais utilizado no contexto das MEC.**
- XXI. **O ajuste direto simplificado revela, todavia, um significativo recuo em número, tendo sido adjudicados sob fatura 69 contratos, ao invés dos anteriores 133 registados no 3.º Relatório Semestral.**
- XXII. **Os procedimentos relativos à execução do PRR representam apenas 20% do número e 22,5% do preço base total dos procedimentos MEC, valores que se encontram em linha com os dados de execução global do PRR apresentados pelo Tribunal de Contas, Banco de Portugal e Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”.**
- XXIII. **Com efeito, ainda que se tenha registado uma evolução significativa, quer em número de procedimentos, quer principalmente, em total de preço base face aos períodos anteriores, parecem manter-se as dificuldades estruturais na execução do PRR sinalizadas no relatório semestral anterior, face à dimensão e expectativas que o mesmo encerra, conforme conclusão do Tribunal de Contas (“Parecer sobre a Conta Geral do Estado de 2022”, de outubro de 2023) ao referir que *“a execução do PRR é significativamente inferior às estimativas apresentadas à UE e os registos contabilísticos apresentam insuficiências. A execução orçamental da despesa do PRR registada na Conta de 2022 foi de 970 milhões de euros, sendo a acumulada de 1 042 milhões de euros (despesa consolidada), o que é significativamente inferior às estimativas apresentadas à União Europeia (5 428 milhões de euros). Esgotados que estão dois anos do período de execução do PRR, que deve ser integralmente cumprido até 2026,***

verifica-se que o nível de execução orçamental apurado nos beneficiários diretos e finais do PRR, até 31 de dezembro de 2022, é de apenas 19% do valor estimado no cronograma de execução financeira para o período em questão”.

- XXIV. **O Banco de Portugal (“Boletim Económico”, de junho de 2023) estima para 2023 uma “(...) percentagem de execução em cerca de 15% em 2023 e 25% nos anos seguintes”, acrescentado que “é também necessário acelerar a execução do PRR e a prossecução das respetivas reformas para promover o crescimento económico”.**
- XXV. De acordo com os dados de implementação financeira do PRR disponíveis no portal da Estrutura de Missão “Recuperar Portugal”, até ao momento, **o total do montante pago a beneficiários diretos e finais cifra-se em 3 101 milhões de euros, equivalente a 14% do total contratado até 2026, estando cumpridos 13% dos marcos e metas contratados com a UE.**
- XXVI. Na esteira dos relatórios anteriores, tendo as entidades adjudicantes optado por lançar procedimentos de consulta prévia simplificada ao abrigo da Lei n.º 30/2021, os quais, em função do critério do valor, poderiam, ao invés, ter sido tramitados por ajuste direto simplificado MEC, ou, nos termos do regime geral do CCP, por ajuste direto ou consulta prévia, e tendo presente que o regime das MEC impõe o “convite a pelo menos 5 entidades”, em detrimento do “convite a pelo menos 3 entidades” decorrente do regime da consulta prévia regulado no CCP, **constata-se que a transição de procedimentos de consulta prévia para consulta prévia simplificada é apta, mais uma vez em abstrato, ao incremento da concorrência nesses procedimentos.**
- XXVII. Em comparação com o procedimento de consulta prévia do regime geral do CCP, **o procedimento de consulta prévia simplificada ao abrigo das MEC revelou-se, no quarto semestre de vigência, o procedimento que propiciou a apresentação de um maior número de propostas, assegurando, por conseguinte, mais concorrência.**
- XXVIII. **Esta asserção, empiricamente alicerçada num primeiro momento nos dados dos segundo e terceiro semestres de vigência, e agora corroborada pelos dados do quarto semestre de vigência das MEC, contraria as preocupações e**

desconfianças que apontavam para que a exigência de maior número de entidades convidadas não correspondesse a uma maior concorrência (por se antecipar não ser apresentado um maior número de propostas), decorrente de grande parte desses convites poder ser meramente formal, dirigido a entidades sem capacidade/possibilidade de apresentar propostas.

- XXIX. **A presença de maior escrutínio** nos procedimentos MEC, quando comparados com os procedimentos do CCP, seja pelo envio obrigatório dos contratos para o TdC, seja pelos poderes de acompanhamento e fiscalização que a lei atribui à CIMEC, **torna os procedimentos tramitados e contratos celebrados ao abrigo das MEC nos atos mais acompanhados, escrutinados e fiscalizados de entre os que envolvem dinheiros públicos no quadro legal nacional e da União Europeia**, tal com já identificado nos relatórios anteriores.
- XXX. Os dados disponíveis evidenciam que, **em concreto, a consulta prévia simplificada ao abrigo das MEC apresenta níveis de concorrência superiores face às consultas prévias do CCP, enquanto os concursos públicos simplificados MEC apresentam níveis de concorrência inferiores aos concursos públicos do CCP** que poderiam ter decorrido ao abrigo do regime, **atento o número médio de propostas submetidas.**
- XXXI. **É nos procedimentos que beneficiaram do aumento dos limiares e passaram a poder decorrer como consulta prévia simplificada que mais se faz sentir um dos desígnios do regime que aprovou as medidas especiais de contratação pública:** *“agilização de diversos passos procedimentais, na procura da simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, o aumento da eficiência da despesa pública e a promoção de um mais efetivo, e menos delongado, acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos”*.
- XXXII. Os dados disponibilizados pelo TdC relativos ao 4.º semestre de vigência das MEC revelam um **aumento de 19,5% no número de contratos enviados ao TdC, embora se registe uma redução do preço total contratual, face ao semestre anterior.**

- XXXIII. **Os contratos celebrados na sequência de concursos públicos simplificados, e acompanhando a tendência que já se perfilava no terceiro semestre, sofreram uma redução, mantendo-se absolutamente dominantes os contratos relativos à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus (92,31% dos contratos remetidos ao TdC).**
- XXXIV. **Regista-se um crescimento exponencial da celebração de contratos precedidos de procedimentos de consulta prévia simplificada.**
- XXXV. **Crescem para perto do dobro o número de contratos celebrados nesta sede e, bem assim, o respetivo valor, afigurando-se a consulta prévia simplificada o procedimento prevalente no seio dos contratos remetidos ao TdC.**
- XXXVI. **Assiste-se a um crescente e relevante investimento em matéria da habitação e descentralização, onde se registam 20 contratos, representativos de quase 10% dos contratos celebrados na sequência de consulta prévia simplificada, ainda que, em termos relativos, com um total de preço contratual de 5,8%.**
- XXXVII. **No semestre em apreço assinala-se um crescimento no número e valor de contratos celebrados na sequência de ajuste direto simplificado, embora representem, apenas, 1,97% do total do preço contratual das MEC.**
- XXXVIII. **A CIMEC não pode deixar de, mais uma vez, alertar que os procedimentos para aquisição dos bens, serviços e empreitadas promovidos no âmbito do SG/FR devem, por regra, ser integrados numa planificação estruturada de compras públicas a longo prazo, com prévio e cuidado levantamento sistemático das necessidades aquisitivas.**
- XXXIX. **Esta Comissão não teve acesso à totalidade dos dados relativos às MEC, especificamente no que respeita aos contratos sujeitos à fiscalização prévia do Tribunal de Contas cujos dados não foram disponibilizados por não constarem da plataforma eContas dedicada às MEC e não estarem estruturados de modo a poderem ser tomados em consideração o que inviabilizou uma análise completa dos dados totais relativos às MEC, não incorporando os referidos dados relativos à fiscalização prévia que respeitam aos contratos de maior valor.**

- XL. **Tal circunstância prejudica a análise e cruzamento de dados relativos às MEC por parte desta Comissão, à qual só foi possível confirmar a celebração de 307 contratos remetidos ao TdC, sendo certo que poderão existir outros, de elevado valor, não incluídos no presente Relatório, concretamente, os promovidos ao abrigo das MEC sujeitos à fiscalização prévia desse Tribunal.**
- XLI. **Os procedimentos concursais perderam predominância, cedendo a posição cimeira que ocupavam em favor do procedimento de consulta prévia simplificada, representando 65,47% dos contratos celebrados no âmbito das MEC com um preço contratual total de 72,49%.**
- XLII. **Decisivo para a perda de predominância dos procedimentos concursais, afigurou-se, como já vinha esta Comissão alertando, a cessação da vigência dos procedimentos concursais com redução de prazo.**
- XLIII. **O ajuste direto simplificado mantém-se afastado da posição cimeira no que toca ao número de contratos reportados ao TdC no seio dos procedimentos pré-contratuais inclusos nas MEC, sendo esta conclusão singular no amplo quadro da contratação pública em Portugal.**
- XLIV. **O número de contratos de empreitada enviados ao TdC através da plataforma *eContas* aumentou exponencialmente de 21 para 52, e o respetivo valor contratual apresentou um crescimento, também expressivo, de 8 744 279,05 € para 22 604 802,74 €.**
- XLV. **As intervenções realizadas em matéria de *habitação e descentralização* conheceram um incremento em número de contratos (9 contratos, que correspondem a 17,31% do total de contratos de empreitada, quando apenas havia sido registado 1 procedimento em cada um dos semestres anteriores), embora decrescendo significativamente em preço contratual (627 159,62 € que representam 2,77% do preço total dos contratos de empreitada face a 1 422 761,14 € no semestre anterior).**
- XLVI. **No período em apreço registaram-se, apenas, 3 contratos de aquisição e locação de bens móveis relativos à execução do PRR com o preço contratual de**

190 606 € (4% do preço contratual total, quando no período anterior representada 27%), **o que se traduz numa redução muito significativa neste âmbito particular de execução do PRR.**

- XLVII. **A larga maioria dos contratos de aquisição de serviços remetidos ao TdC foram celebrados em execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus*** (132 contratos correspondentes a 83%, que se traduzem em 81% do preço total e 10 113 750,59 €). No semestre anterior, foram remetidos através da plataforma *eContas*- 78 contratos com um valor de preço total de 8 687 113,61 €, o que revela uma **evolução expressiva, quer em número quer em preço contratual.**
- XLVIII. **As intervenções relativas à execução do PRR registaram uma redução drástica quer em número de contratos enviados ao TdC** (5 face aos 72 contratos no período anterior), **quer de preço dos contratos** (414 506 € face aos 19 229 018,22 € do preço contratual agregado no semestre anterior).
- XLIX. **Em particular, as intervenções relativas à execução do PRR registaram uma redução significativa em número de contratos de aquisição de serviços enviados ao TdC** (apenas 2 face aos 65 do semestre anterior) **e igualmente, muito expressiva, em preço dos contratos** (de 17 315 833,31 € para 223 900 €).
- L. **Relevante para este cenário, afigura-se a circunstância de os contratos celebrados em execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus* terem registado um aumento em número e valor, podendo alguns ser relativos ao PRR.**
- LI. **De igual modo, a revogação da alínea d) do artigo 2.º da Lei n.º 30/2021 (procedimentos com redução de prazo), pode explicar esta redução tão expressiva,** uma vez que esta tinha sido a MEC mais utilizada nos contratos relativos à execução do PRR até à altura, o que, em abstrato, atesta a pertinência e atratividade das medidas que reduzem os prazos e contribuem para a agilização dos procedimentos.
- LII. Tal como no semestre anterior, **não existe qualquer contrato de empreitada de obras públicas remetido para o TdC através da plataforma *eContas*.** Para este

último facto poderá contribuir, conforme já anteriormente sinalizado, a **pouca materialidade dos limiares das MEC face à dimensão e escala dos projetos relativos à execução do PRR, potenciada pelo facto de os projetos do PRR poderem, desde o Decreto-Lei n.º 78/2022, surgir classificados como execução de *projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus***. Esta contingência poderá, eventualmente, vir a ser ultrapassada com recurso às empreitadas no modelo de conceção-construção, previstas no Decreto-Lei n.º 78/2022.

Design da Capa:

Rita Martins

Imagens da Fachada do Palácio de S. Bento:

Fachadas do Palácio de São Bento,

Fotos de Rui Moraes de Sousa, 2005

©Arquivo Fotográfico da Assembleia da República, PT-AHF/AF/R538

Imagem do Congresso dos *“15 anos do Código dos Contratos Públicos e o Futuro Inteligente da Contratação Pública”*:

Nuno Timóteo