

**PROPOSTA DE LEI N.º 41/XIV/1.ª (GOV) - Estabelece medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos**

**Parecer ANMP**

O Governo remeteu para apreciação e aprovação da Assembleia da República a proposta de Lei n.º 41/XIV/1.ª (GOV) - Estabelece medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos - CCP e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos - CPTA.

**I. ALGUMAS NOTAS RELATIVAS AO PROJETO**

A proposta de Lei n.º 41/XIV/1.ª (GOV) visa, em geral e atenta a sua nota preambular, proceder à simplificação, desburocratização e flexibilização dos procedimentos de formação dos contratos públicos, com o objetivo de aumentar a eficiência da despesa pública e promover um acesso mais efetivo àqueles contratos por parte de certos operadores económicos – desde logo, as micro, pequenas e médias empresas – contribuindo, assim, para a dinamização e retoma da economia.

Tal iniciativa legislativa prevê que a contratação pública pode ter um papel significativo na aceleração da transição para uma economia circular e os municípios, enquanto entidades adjudicantes, podem desempenhar uma função importante na implementação do desenvolvimento da economia local e na facilitação do acesso das micro, pequenas e médias empresas ao mercado, cabendo-lhes promover ativamente, nos seus procedimentos pré-contratuais, a prossecução destes objetivos.

No atual contexto, considera-se fundamental e urgente que a Administração Pública disponha de regras contratuais simples, ágeis e céleres que permitam alavancar o investimento público e, conseqüentemente, a retoma/recuperação da crise económica e social gerada pela pandemia COVID\_19 e, por isso, a ANMP apresentou, em tempo útil, um conjunto de propostas ao Governo, algumas das quais foram aceites, encontrando-se ainda por acolher outras sugestões de melhoramentos e de defesa da transparência.

O projeto de diploma encontra-se, assim, dividido em 3 (três) partes, a saber: (1) a **previsão de medidas especiais de contratação pública**, vocacionadas para projetos cofinanciados por fundos europeus, de habitação - habitação pública ou de custos controlados - e descentralização, de tecnologias de informação e

conhecimento, de execução do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), de gestão de combustíveis no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e de bens agroalimentares; (2) a alteração/revisão de vários normativos do CCP, incluindo a revogação de alguns preceitos; e (3) a alteração do CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

No que concerne à primeira parte - Medidas especiais de contratação pública – a proposta de Lei prescreve a simplificação dos procedimentos para a celebração de contratos nas áreas acima mencionadas, destacando-se: (i.) a possibilidade de recurso à consulta prévia, com convite a, pelo menos, 5 (cinco) entidades e sem aplicação das limitações constantes dos n.ºs 2 a 6 do artigo 113.º do CCP, quando o valor do contrato for inferior aos limiares de aplicação das Diretivas Europeias (cfr. a alínea a) do n.º 1 conjugada com o n.º 2 do artigo 2.º); (ii.) a possibilidade de ajuste direto simplificado quando o valor do contrato for igual ou inferior a 15 000 euros (cfr. a alínea b) do n.º 1 do artigo 2.º); e (iii.) a redução, em sede de concurso público e concurso limitado por prévia qualificação, do prazo para apresentação de propostas e candidaturas (cfr. a alínea c) do n.º 1 do artigo 2.º); (iv.) no que concerne às contratações para a gestão dos combustíveis no âmbito do SGIFR – Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais, a consagração da possibilidade de recurso ao ajuste direto ou consulta prévia até aos limiares comunitários e com dispensa da aplicação das limitações previstas nos n.ºs 2 a 6 do artigo 113.º do CCP; e, por último, (v.) a exigência de que os procedimentos adotados ao abrigo destas medidas especiais tramitem através de plataforma eletrónica de contratação pública.

Relativamente à segunda parte - projeto de revisão do regime da contratação pública vertido no CCP, incluindo o aditamento de novas normas e a revogação de outras atualmente em vigor -, permitimo-nos destacar algumas medidas que se nos afiguram suscetíveis de criar algum impacto positivo, nomeadamente:

(i.) as alterações em matéria de prevenção e controle da corrupção – v.g. o n.º 2 do artigo 1.º - A, o n.º 9 do artigo 81.º, entre outros - ;

(ii.) o alargamento das situações previstas no artigo 6.º-A - contratação excluída em matéria de contratos sociais e outros serviços específicos -;

(iii.) a consagração da possibilidade de, num concurso de conceção–construção para a execução de um empreitada de obra pública, optar por incluir ou não incluir um projeto de execução no caderno de encargos, prevendo a elaboração do projeto de execução como um aspeto da execução do contrato a celebrar;

(iv.) a revogação do artigo 27.º-A, norma introduzida pela revisão do CCP de 2017, cuja terminologia empregue encerrava alguns constrangimentos;

(v.) a consagração de não obrigatoriedade de fundamentação da decisão de contratar com base numa análise custo/benefício, caso se trate de contratos de execução de projetos cofinanciados por fundos europeus e da promoção de habitação pública ou de custos controlados, com valor superior a 5 milhões de euros ou, no caso de parceria para a inovação, a 2,5 milhões de euros; - a ter em atenção que deve ser aplicável somente a estes contratos (cfr. o n.º 3 do artigo 36.º);

(vi.) as alterações ao n.º 6 do artigo 42.º (cfr. as alíneas e) a j), em particular no que respeita à valorização da economia circular e à valorização do património cultural;

(vii.) o “regresso” da exigibilidade de cronograma financeiro, como documento externo ao plano de trabalhos que deve instruir uma proposta de empreitada de obra pública (cfr. a alínea c) do n.º 2 do artigo 57.º);

(viii.) a possibilidade de suprimento da falta de aposição de assinatura eletrónica qualificada, pelo prazo máximo de 48 horas a contar da notificação (cfr. o n.º 6 do artigo 57.º), medida positiva que contribui para evitar a exclusão desproporcionada de concorrentes, por falta de observância de uma formalidade;

(ix.) a possibilidade de adjudicação, em sede de concurso público e de concurso limitado por prévia qualificação, a título excecional e por motivos de interesse público, de propostas com preço superior ao preço base, salvaguardando-se os limites máximos de autorização de despesa (cfr. o n.º 6 do artigo 70.º);

(x.) a consagração, na alínea c) do n.º 5 do artigo 74.º do CCP, da possibilidade de recurso à figura do “sorteio” como forma de dirimir situações de empate entre as propostas apresentadas pelos concorrentes, o que contribui para dissipar as objeções do recurso ao “sorteio” pelo Tribunal de Contas;

(xi.) a reformulação das modalidades do critério de adjudicação (cfr. o artigo 74.º) e a densificação nas alíneas d), e), f), g) e h) de novos fatores de avaliação das propostas relativos à sustentabilidade ambiental ou social – v.g. eficiência energética e redução da pegada ecológica ou carbónica - ao conceito de economia circular, à inovação e ao património cultural (cfr. o artigo 75.º);

(xii.) consagração da possibilidade de dispensa da prestação de caução para contratos inferiores a 500.000,00€ - atualmente, €200.000 - (cfr. a alínea a) do n.º 2 do artigo 88.º);

(xiii.) a não aplicação do n.º 2 do artigo 113.º do CCP aos procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços promovidos por autarquias locais, desde que observados cumulativamente alguns condicionalismos legais;

(xiv.) a estatuição na parte final do artigo 147.º da dispensa, em sede de concurso público, de elaboração do relatório preliminar e da audiência de interessados quando seja apresentada apenas uma única proposta;

(xv.) a clarificação de alguns aspetos relacionados com a figura do gestor do contrato (cfr. o artigo 290.º-A);

(xvi.) a concretização das consequências da não deteção de erros e omissões durante a fase de formação do contrato, estabelecendo-se que, com as devidas exceções, o adjudicatário tem de suportar metade do respetivo valor (cfr. os n.ºs 3 e 4 do artigo 378.º).

Quanto à terceira parte - alteração ao Código de Processo nos Tribunais Administrativos (CPTA) – e de acordo com a exposição de motivos, o projeto de diploma apresentado procede a alterações cirúrgicas no CPTA, com vista a aprimorar alguns aspetos relativos à tramitação das ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual - litígios que surgem no decurso do processo de formação dos contratos públicos enunciados no n.º 1 do artigo 100.º do CPTA - e dos respetivos incidentes de levantamento do efeito suspensivo automático, em linha com o estabelecido nas Diretivas «Recursos» e em aprofundamento das alterações a esse propósito aprovadas pela Lei n.º 118/2019, de 17 de setembro (modifica regimes processuais no âmbito da jurisdição administrativa e tributária, procedendo a diversas alterações legislativas).

Assim, prevêem-se as seguintes alterações: (i.) a citação das entidades demandadas e dos contrainteressados passa a depender de despacho liminar do juiz, através do qual devem ser rejeitadas petições iniciais cujas pretensões se revelem manifestamente improcedentes ou inadmissíveis; (ii.) encurtamento dos prazos - de tramitação e decisão - do incidente de levantamento do efeito suspensivo automático; (iii.) reformulação do critério de decisão desse incidente, em correspondência com o previsto na Diretiva «Recursos», com o objetivo de – através de tal simplificação da tramitação e do encurtamento dos prazos - promover a celeridade decisória e o equilíbrio entre todas as partes no âmbito das ações administrativas urgentes de contencioso pré-contratual.

## II. APRECIÇÃO ANMP

Relativamente ao conteúdo da proposta de Lei n.º 41/XIV/1.ª (GOV) - apresentada, cumpre, desde já, tecer os seguintes comentários:

### II.A MEDIDAS ESPECIAIS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

#### 1. ARTIGO 2.º | PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS RELATIVOS À EXECUÇÃO DE PROJETOS COFINANCIADOS POR FUNDOS EUROPEUS

Conforme anteriormente referido, o artigo 2.º do projeto de Lei prescreve a possibilidade de recurso à consulta prévia, com convite a, pelo menos, 5 (cinco) entidades (cfr. a alínea a) do n.º 1) e sem aplicação das limitações constantes dos n.ºs 2 a 6 do artigo 113.º do CCP, para a celebração de contratos que tenham por objeto a execução de projetos cofinanciados por fundos europeus.

No que concerne à redação apresentada propõe-se o alargamento do âmbito de aplicação de tal regime aos projetos financiados também por “Fundos Nacionais” como, por exemplo, o “Fundo Ambiental”.

Relativamente à possibilidade de emprego do Ajuste Direto Simplificado para contratos de valor igual ou inferior a €15.000, importa alertar para o facto de que a exigência de que, este procedimento simplificado, tramite em plataforma eletrónica de contratação pública pode constituir um constrangimento.

#### 2. ARTIGO 7.º | PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS RELATIVOS A BENS AGROALIMENTARES

Em matéria de aquisição de bens agroalimentares, através de auste direto simplificado até 10.000€, propõe-se o aditamento ao artigo 7.º das medidas especiais de contratação pública de mais duas novas alíneas com a seguinte redação:

*“d) Fornecidos por beneficiários de apoio em regime simplificado de pequenos investimentos nas explorações agrícolas, nos termos do artigo 8.º da portaria n.º 152/2016 de 25 de maio;*

*e) Fornecidos no comércio local, para os Municípios até 10.000 habitantes.”.*

### II.B REVISÃO DO CCP – CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

#### 1. PONTOS PRÉVIOS:

### 1.1 ACELERAÇÃO, SIMPLIFICAÇÃO, DESBUROCRATIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS PRÉ-CONTRATUAIS

Uma das grandes preocupações da revisão do CCP de 2017 foi a celeridade dos procedimentos de formação contratual, tendo-se procedido ao encurtamento dos prazos de apresentação de propostas e de candidaturas, bem como à reformulação do regime a observar em matéria de erros e omissões.

Nesta senda, afigura-se-nos essencial o reajustamento de outros prazos constantes do CCP, como seja o prazo (i.) de audiência de interessados que, no concurso público, se mantém no mínimo de 5 (cinco) dias, (cfr. o artigo 147.º do CCP) e (ii.) para prestação de caução (que se mantém em 10 (dez) dias, mas cuja exigência e valor está predeterminada nas peças do procedimento desde o início – cfr. o n.º 1 do artigo 90.º do CCP), entre outros.

### 1.2 SIMPLIFICAÇÃO NORMATIVA E [TERMINOLOGIA:] UNIFORMIZAÇÃO DE CONCEITOS

Conforme é sabido, uma das críticas apontadas ao CCP – desde a sua redação originária -, prende-se com a sua estrutura complexa, carregado de normas remissivas, a linguagem tecnicizada e o emprego de terminologia subjetiva e indeterminada empregue em vários dos seus preceitos legais, a qual muitas vezes dificulta a sua interpretação e a sua aplicabilidade prática.

Nessa medida, encontrando-se em curso uma revisão do CCP, considera-se oportuno (i.) adoção de uma norma de definições ou conceitos, na Parte I do Código, relativa às disposições gerais; (ii) bem como a concretização de algumas expressões empregues no articulado do CCP, por vezes de forma indistinta, por referência a critérios mais concretos ou objetivos – ainda que de aplicação facultativa ou supletiva – designadamente a densificação de expressões como sejam, por exemplo, “contratos similares”, “já não forem relevantes” (cfr. o n.º 5 do artigo 13.º), “custo”, “custo médio”, “estimativa de custo”, “valor estimado do contrato”, “honorabilidade profissional”, “prestações do mesmo tipo”, “inovação”, “circunstâncias não previstas” e “circunstâncias imprevisíveis”, entre outras; (iii.) proceder à simplificação de certos normativos que são, desde o diploma originário de 2008, considerados complexos e de difícil interpretação e aplicação prática, como é o caso do regime constante (1.) do artigo 22.º do CCP, que tendo sofrido uma alteração pontual, no seu n.º 2, continua a carecer de concretização ou, pelo menos, de exemplificação prática, sob pena de uma leitura mais restritiva gerar constrangimentos práticos graves, designadamente a entendimentos que obriguem uma entidade adjudicante a recorrer a um outro procedimento de formação contratual por partir do pressuposto de que o valor referencial limite encontra-se ultrapassado; (2.) do artigo

49.º, relativo às especificações técnicas, norma muito densa e demasiado extensa que precisa de ser objeto de simplificação e melhoria; entre outros.

## 2. Artigo 1.º-A | Princípios

O n.º 2 do artigo 1.º -A do projeto dispõe que “ As entidades adjudicantes devem assegurar, na formação e na execução dos contratos públicos, que os operadores económicos respeitam as normas aplicáveis em vigor em matéria social, laboral, ambiental, de igualdade de género e de prevenção e combate à corrupção, decorrentes do direito internacional, europeu, nacional ou regional.”

No que tange ao teor da proposta de alteração, parece-nos excessivo imputar, in casu, às autarquias locais as responsabilidades ali aventadas, suscitando dúvidas, desde logo, no *modus operandi* a adotar pelos serviços municipais competentes em razão das matérias, para além de poder, implicitamente, implicar o imiscuir por parte das autarquias no âmbito das competências de entidades com efetiva capacidade e competência fiscalizadora/controladora de infrações ao nível do foro laboral, social, ambiental e combate à corrupção, promovendo eventuais conflitos de competências entre as diversas entidades intervenientes neste âmbito de aplicação material (ACT – Autoridade para as condições do Trabalho, AT -Autoridade Tributária e Aduaneira, S.S – Segurança Social, etc.).

Cotejado o exposto, a ANMP considera que esta matéria deve ser explanada de forma mais correta e devidamente elencadas as formas ou meios de intervenção das entidades adjudicantes, por forma a colocar em prática a estatuição normativa em apreço, sem que tal circunstância seja geradora de quaisquer conflitos de interesses ou *quicá* abuso de poder.

## 3. Artigo 19.º e 20.º | Critérios para a escolha do Ajuste Direto

A redução dos limites para a contratação através de ajuste direto – para €30.000 no caso das empreitadas de obras públicas e para € 20.000, no caso da locação ou aquisição de bens móveis e serviços - revelou-se profundamente excessiva, introduzindo inúmeros constrangimentos.

Com efeito, a alteração dos limites do ajuste direto para valores baixos não propicia a eficiência e a eficácia na contratação pública – ao contrário do que é referido no preâmbulo do diploma que publicitou a revisão do CCP – e leva a que a administração pública se veja, muitas vezes, impossibilitada de acudir com rapidez e celeridade a determinadas necessidades públicas, aspeto que importa ponderar novamente.

Nessa medida, e no sentido de criar condições para a adequada e célere implementação das novas competências, afigura-se-nos essencial proceder à revisão em alta dos limites constantes da alínea d) do artigo 19.º e alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º do CCP.

#### 4. Artigo 22.º | Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos

A disciplina atinente à contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos, nomeadamente as situações de dispensa (cfr. o n.º 2 do artigo 22.º do CCP) tem-se revelado extremamente confusa e de difícil interpretação e aplicação prática, o n.º 2 do art.º 22º do CCP carece, pois, de uma redação mais clara.

Assim, sem prejuízo da reformulação da sua parte final – “...e desde que o valor conjunto desses procedimentos não exceda 20% do somatório calculado nos termos do número anterior.” - persistem as dúvidas sobre quais os procedimentos que são dispensados, desde logo, porque continua a haver dificuldades na forma de calcular 20% do somatório.

Nessa medida, considera-se indispensável:

- i. Clarificar como se deve aferir o que concorre para a expressão “prestações do mesmo tipo”, nomeadamente através da definição de critérios objetivos de comparação e aferição;
- ii. Concretizar – exemplificativamente -o limite a que se refere os 20%, indicado na parte final do n.º 2 deste artigo.

#### 5. Artigo 24.º | Escolha do ajuste direto para a formação de quaisquer contratos

A proposta de diploma procede a uma substancial reformulação e concretização dos critérios matérias densificados no artigo 24.º do CCP o que se nos afigura bastante positivo, uma vez que contribuirá, certamente, para fazer cessar certos entendimentos.

A este propósito, permitimo-nos, por exemplo, destacar a concretização da noção de “*obra de arte ou espetáculo artístico*” que, por força do novo n.º 6, abrange “... *todos os bens, serviços ou obras conexas com a obra ou o espetáculo a adquirir, designadamente: (a)A criação, execução e interpretação de obras; (b)Os materiais, equipamentos, transporte e processos produtivos de suporte às artes do espetáculo ou do*



audiovisual; (c) A produção, realização e divulgação de artes do espetáculo ou do audiovisual, incluindo de valorização e divulgação das obras e dos artistas.”

Contudo, relativamente ao artigo 24.º do CCP e atenta a relevância que as tecnologias de informação e conhecimento assumem na presente iniciativa legislativa, propõe-se o aditamento de uma nova alínea ao n.º 1 do artigo 24.º aplicável às software houses, atendendo à enorme complexidade que a alteração de um Sistema Integrado de Gestão Empresarial (ERP) implica.

#### 6. Artigo 27.º | Escolha do ajuste direto para a formação de contratos de aquisição

O artigo 27.º do CCP admite, na alínea a) do seu n.º 1 do que, quando se trate da aquisição de novos serviços que consistam na repetição de serviços similares que tenham sido objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante com o mesmo adjudicatário e uma vez preenchidos determinados requisitos, se possa adotar o ajuste direto, desde que o mesmo tenha sido expressamente indicado no anúncio ou no programa de concurso (cfr. a subalínea iv) da alínea a).

Nessa medida, e no que concerne à fixação do preço base importa clarificar se quando se abre o processo mãe, o preço base já deve logo incorporar o preço base do, eventual, ajuste direto ao abrigo de critério material.

#### 7. Artigo 35.º-A | Consulta preliminar ao mercado

O n.º 4 do artigo 35.º-A estatui que “... são consideradas medidas adequadas, entre outras, a comunicação aos restantes candidatos ou concorrentes de todas as informações pertinentes trocadas no âmbito da participação do candidato ou concorrente na preparação do procedimento de formação do contrato, com inclusão dessas informações nas peças do procedimento.”

Conforme é sabido, a adoção de “medidas adequadas” prende-se com a necessidade de salvaguardar os princípios da concorrência, da transparência e da não discriminação os quais se consideram fulcrais.

A norma acima transcrita gerou e continua a gerar alguns constrangimentos e dificuldades que o IMPIC, através da sua orientação técnica n.º 04/CCP/2019, tentou ultrapassar.

Nessa medida, estando em curso uma revisão do CCP, propõe-se a reformulação da norma / do preceito, o que pressupõe (i.) a eliminação da - parte final do n.º 4 do artigo 35.º-A e, portanto, -referência à disponibilização de informação nas peças do procedimento, e (ii.) a concretização do conceito “informações pertinentes”.

#### 8. Artigo 36.º | Decisão de contratar e decisão de autorização da despesa

O n.º 3 do artigo 36.º do projeto prevê que “ *Quando o valor do contrato for igual ou superior a (euro) 5 000 000 ou, no caso de parceria para a inovação, a (euro) 2 500 000...*” a fundamentação da decisão de contratar deve basear-se numa avaliação de custo/benefício.

Tal exigibilidade de uma avaliação de custo/benefício (cfr. no n.º 3) encontra-se, por força da redação incutida ao n.º 4 desta norma, excecionada quando se trate de “... procedimentos de formação de contratos que tenham por objeto a execução de projetos cofinanciados por fundos europeus, a promoção da habitação pública ou de custos controlados, a conservação, manutenção e reabilitação de imóveis, infraestruturas e equipamentos ou a aquisição de bens ou serviços essenciais de uso corrente.”

Relativamente à parte final do n.º 4 do artigo 36.º, considera-se conveniente especificar melhor que tipos de bens ou serviços de usos corrente se podem considerar abrangidos por esta norma, o que pode passar pelo aditamento de um novo normativo com definições básicas de contratação pública.

#### 9. Artigo 42.º e Artigo 54.º-A | Valorização da economia circular

No que concerne à valorização da economia circular, julgamos que se poderia ter ido um pouco mais longe, prevendo para os município de per si regime idêntico ao que se encontra densificado na alínea c) do n.º 1 do artigo 54.º-A, para as entidades intermunicipais;

#### 10. Artigo 43.º | Caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada

O projeto de Lei em análise procede a uma reformulação, quase, global do articulado constante do atual artigo 43.º do CCP e passa a dispor, no seu n.º 1, que “... *o caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada de obras públicas deve incluir um projeto de execução ou(...) apenas um programa preliminar.*” revogando o atual n.º 3.

Atenta a reformulação operada e tendo presente que quer o n.º 4, quer o n.º 5 deste artigo 43.º fazendo menção aos casos previstos no n.º 1 apenas fazem referência expressa ao “projeto de execução”, considera-se

essencial e indispensável clarificar se tais normativos são apenas aplicáveis às situações do n.º 1 que tenham projeto de execução ou se, ao invés, são também de observância nos casos de “programa preliminar”.

Por último, e no que concerne ao n.º 5 do artigo 43.º do CCP estabelece que o projeto de execução deve ser “...acompanhado, para além dos demais elementos legalmente exigíveis, dos que , em função das características específicas da obra se justifiquem...”, sugere-se o aditamento de uma nova alínea faça expressa menção à obrigatoriedade de apresentação do plano de segurança e saúde.

#### 11. Artigo 46.º-A | Adjudicação por lotes

O n.º 2 do artigo 46.º-A prescreve que “*Na formação de contratos públicos de aquisição ou locação de bens, ou aquisição de serviços, de valor superior a (euro) 135 000, e empreitadas de obras públicas de valor superior a (euro) 500 000, a decisão de não contratação por lotes deve ser fundamentada (...)*”.

Ora, a redação conferida ao preceito em apreço deixa em aberto se quando um procedimento for de valor superior àquele limite basta ser dividido em lotes, independentemente do valor que irá resultar para cada um deles ou se, ao invés, é necessário que cada lote não ultrapasse o limite de 135.000€ / 500.000€, consoante a contratação em apreço (?), aspeto que importa clarificar e, assim, pôr termo aos entendimentos que têm sido assumidos e que os exemplos constantes da orientação técnica n.º 03/CCP/2019 do IMPIC também não terão resolvido plenamente.

Ainda no que concerne à adjudicação por lotes, e porque o intervalo entre os dois limites consagrados é grande proporcional – isto é, €135.000 para as locações e aquisições de bens e serviços e €500.000 para as empreitadas – alguns municípios consideram que deve ser aumentado o valor a partir do qual a adjudicação, em procedimentos para a locação e aquisição de bens móveis e de serviços, deve ser efetuada por lotes.

#### 12. Artigo 54.º - A | Contratos reservados

Um dos preceitos que é objeto de alterações substanciais é o artigo 54.º-A do CCP, passando a ser possível a reserva de contratos (i.) às entidades cujo objeto principal seja a integração social e profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas (cfr. a alínea a) do n.º 1), mas também (ii.) às micro, pequenas ou médias empresas devidamente certificadas nos termos da lei (cfr. a alínea b) do n.º 1), e (iii.) às entidades com sede no território da entidade intermunicipal em que se localize a entidade adjudicante ou o serviço ou estabelecimento a que se destine o contrato a celebrar (cfr. a alínea c) do n.º 1).

Atento o exposto, e caso a entidade adjudicante opte por convidar as entidades acima referidas está prevista a criação de um lista / portal de acesso universal, onde as situações poderão ser comprovadas ou há a necessidade de solicitar documentos comprovativos – desde logo, balanço social ou documentos contabilísticos?

Afigura-se-nos que a explicitação de tais questões assume relevância, sob pena de poder ficar prejudicada a aplicação prática do novo regime proposto.

### 13. Artigo 55.º | Impedimentos

A alínea a) do n.º 1 do artigo 55.º do Código (com a redação conferida pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 02 de outubro) passou a estatuir que *“1 - Não podem ser candidatos, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento, as entidades que:*

*a) Se encontrem em estado de insolvência, declarada por sentença judicial, em fase de liquidação, dissolução ou cessação de atividade, sujeitas a qualquer meio preventivo de liquidação de patrimónios ou em qualquer situação análoga, ou tenham o respetivo processo pendente, salvo quando se encontrarem abrangidas ou tenham pendente um plano de recuperação de empresas, judicial ou extrajudicial, previsto na lei;”*

Ora, tal alteração veio permitir que empresas com um PRE pudessem concorrer à contratação pública sem limites de valor, trazendo sérias questões de incerteza e insegurança jurídica na execução dos contratos, já com vários exemplos de fracasso, comprometendo projetos estratégicos, colocando em causa serviços públicos essenciais (...), ao que acresce o problema da morosidade da justiça na resolução das questões judiciais que daí resultam.

Atento o exposto e estando em discussão uma proposta de revisão do CCP, parece-nos importante e oportuno que, com a maior brevidade possível, o conteúdo deste normativo seja revisto no sentido de limitar o valor dos contratos públicos a celebrar com as empresas que se encontrem nesse estado.

### 14. Artigo 55.º-A | Relevação dos impedimentos

O n.º 2 do artigo 55.º-A estabelece que *“O candidato ou concorrente que se encontre numa das situações referidas nas alíneas b), c), g), h) ou l) do n.º 1 do artigo anterior pode demonstrar que as medidas por si*

*tomadas são suficientes para demonstrar a sua idoneidade para a execução do contrato e a não afetação dos interesses que justificam aqueles impedimentos, não obstante a existência abstrata de causa de exclusão ...”*

De notar que, tal regime de relevação dos impedimentos reconduz-se a uma cessação (antecipada) da situação de impedimento, decorrente das medidas adotadas pelo concorrente ou candidato que, num primeiro momento, se encontra impedido.

Através do normativo em apreço, o Legislador Nacional procedeu à transposição do regime de *self-cleaning* da Diretiva Europeia (cfr. o n.º 6 do artigo 57.º da Diretiva n.º 2014/24/UE, relativa aos contratos públicos), contudo, a formulação empregue “... numa das situações referidas no artigo anterior...” parece-nos demasiado ampla, sendo fulcral a sua concretização.

Importa, assim, ponderar a adoção de um sistema nacional / centralizado – à semelhança de algumas experiências estrangeiras nesta temática do *self-cleaning* – ou atribuir à entidade de supervisão de contratação pública tal incumbência.

Ainda a propósito do n.º 2 do artigo 55.º-A, parece-nos indispensável densificar o momento ou fase em que os interessados devem demonstrar a respetiva idoneidade, se aquando da apresentação da respetiva proposta, sob pena da sua exclusão em sede de análise e avaliação da mesma ou, ao invés, aquando da apresentação dos documentos de habilitação, por parte do adjudicatário.

#### 15. Artigo 57.º | Documentos da proposta

Exigir que os concorrentes justifiquem a indispensabilidade de junção de documentos adicionais à proposta, como condição para a sua análise, por forma a combater a junção de documentos com informação dispersa, que muitas vezes dificulta e atrasa o trabalho de análise e avaliação das propostas e, consequente, conclusão célere dos procedimentos de formação contratual.

#### 16. Artigo 64.º | Prorrogação do prazo fixado para apresentação de propostas

O projeto de Lei procede à reformulação do n.º 6 do artigo 64.º do CCP, determinado que as decisões de prorrogação devem ser “... notificadas a todos os interessados que tenham sido convidados...”

Tendo presente que os “*interessados*” são todos os que manifestam interesse nos procedimentos, através da sua inscrição nos mesmos (cfr. a alínea c) do artigo 2.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto) e os “*convidados*”

são apenas as entidades que são convidadas, pela entidade adjudicante, a apresentar proposta, não se entende o alcance desta alteração, porque a partir do momento em que uma empresa é convidada passa, também, a ser interessada, o que obrigará à sua notificação.

Com efeito, parece-nos que a designação “interessados” é mais abrangente, podendo referir-se quer às entidades convidadas, quer aos demais que manifestem interesse, através da sua inscrição, num determinado procedimento, pelo que se sugere a supressão da expressão “... que tenham sido convidados...”.

Ainda em matéria de decisão de prorrogação do prazo, propõe-se que a norma confira ao júri do procedimento competência, própria ou delegada, para suspender ou prorrogar o prazo de apresentação de propostas, em função da complexidade e ou dimensão dos pedidos de esclarecimentos e ou listas de erros e omissões.

#### 17. Artigo 67.º | Júri

Numa lógica de mitigação dos denominados “conflitos de interesses”, o n.º 3 do artigo 67.º do CCP prescreve que “... os membros do júri e todos os demais intervenientes no processo de avaliação de propostas, designadamente peritos, subscrevem declaração de inexistência de conflitos de interesses”.

Tal redação deixa em aberto a questão de saber quem deve ser considerado como interveniente no processo de análise e avaliação das propostas, sendo indispensável explicitar que “intervenientes” devem subscrever a referida declaração para além dos peritos.

#### 18. Artigo 69.º | Competência do Júri

Em matéria de competências delegáveis nos membros do júri, o n.º 2 do artigo 69.º do CCP consagra, sem parcimónia, alguns entendimentos jurisprudenciais que - contrariamente ao expectável - agudizam e burocratizam o regime em vigor (!).

Com efeito, a norma *in casu* estatui, desde 2017, que não são delegáveis no júri “... competência para a retificação das peças do procedimento, a decisão sobre erros ou omissões identificados pelos concorrentes, a decisão de qualificação dos candidatos ou a decisão de adjudicação.”

A este propósito, a ANMP considera que o articulado do n.º 2 do artigo 69.º é um retrocesso e defende a atribuição aos membros do júri do procedimento de poderes para (i.) a análise, avaliação e retificação das

peças do procedimento, (ii.) a decisão sobre erros e omissões identificados pelos concorrentes, (iii.) suspender ou prorrogar o prazo de apresentação de propostas, em função da complexidade e/ou dimensão dos pedidos de esclarecimentos e/ou listas de erros e omissões, sem prejuízo de ratificação de tais decisões pelo órgão competente para a decisão de contratar em sede de adjudicação.

#### 19. Artigo 70.º | Análise das propostas

Conforme é sabido, o n.º 2 do artigo 70.º procede ao elenco das situações geradoras de exclusão das propostas por aspetos materiais, sem fazer menção expressa ao n.º 2 do artigo 57.º do CCP, pelo que se propõe que tal situação seja, expressamente, acautelada e, assim, pôr termo às interpretações doutrinárias e jurisprudenciais.

O n.º 6 do artigo 70.º do projeto - com a redação, entretanto, conferida pela errata -, contempla a situação em que um procedimento de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação que tenha ficado deserto pode ser aproveitado e, excecionalmente, por motivos de interesse público devidamente fundamentados, pode-se adjudicar por um preço superior ao preço base definido no programa de procedimento, desde que cumpra os condicionalismos previstos nas alíneas a) a c) - isto é, (i.) tal possibilidade esteja prevista no convite ou no programa do procedimento, (ii.) o preço da proposta respeite os limites previstos no n.º 4 do artigo 47.º e não exceda em 20% do preço base, e (iii.) decisão de autorização de despesa já habilite ou seja revista no sentido de habilitar a adjudicação por esse preço-.

Tal opção legislativa ao admitir a adjudicação a propostas com o preço superior ao preço base, visa o aproveitamento de procedimentos de contratação, pretendendo evitar procedimentos desertos. De ressaltar que tratar-se-á de uma possibilidade de adjudicação excecional e fundamentada em interesse público, podendo-se ponderar a fixação de uma percentagem mais baixa relativamente ao limite de 20%.

Sem prejuízo do exposto, e sendo certo que se a proposta foi excluída por ter preço acima do preço-base, não terá sido objeto de análise e avaliação no demais aspetos submetidos à concorrência, a aplicação do n.º 6 do artigo 70.º implicará uma nova apreciação do júri quanto à globalidade das propostas, num momento posterior e, nessa medida, importa determinar como tal se deve processar – faz-se um novo relatório preliminar ou faz-se um primeiro relatório final com audiência dos interessados? Mais se considera pertinente como proceder relativamente às normas financeiras? O cabimento é efetuado pelo preço base ou pelo preço base acrescido dos 20%, uma vez que o convite já prevê essa possibilidade?

Por último, parece-nos que o conceito de “*interesse público*” plasmado na norma em apreço, deve ser densificado, por forma a evitar interpretações em sentido lato.

#### 20. Artigo 71.º | Preço ou custo anormalmente baixo

O projeto de Lei em análise procede ao aditamento de um novo n.º 2 ao artigo 71.º do CCP, no sentido de que nos procedimentos em que as entidades adjudicantes não tenham procedido à fixação, no convite ou no programa de procedimento, de um preço ou custo anormalmente baixo, ainda assim será possível considerar uma proposta como anormalmente abaixo, por decisão fundamentada do órgão competente para a decisão de contratar, “... designadamente por se revelar insuficiente para o cumprimento de obrigações legais em matéria ambiental, social e laboral ou para cobrir os custos inerentes à execução do contrato.

Assim, em matéria de preço ou custo anormalmente baixo, parece-nos essencial clarificar a terminologia empregue na parte final do n.º 3 do artigo 71.º - “elementos constitutivos relevantes da proposta” – designadamente através da referência aos parâmetros submetidos à concorrência.

Por último, e por força da reestruturação da letra do artigo 71.º, considera-se que o disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 57.º do CCP – “Documentos que contenham esclarecimentos justificativos da apresentação de um preço anormalmente baixo, quando esse preço resulte, direta ou indiretamente das, peças do procedimento” - fica parcialmente prejudicada, porque desaparece o critério residual – “indiretamente”-, pelo que importa compatibilizar as duas normas do Código.

#### 21. Artigo 72.º | Esclarecimentos e suprimientos de propostas e candidaturas

Aa revisão de 2017 consagrou a possibilidade do suprimento de formalidades não essenciais (cfr. o n.º 3 do artigo 72.º do CCP), contudo a sua aplicabilidade pratica tem revelado alguns constrangimentos que urge dirimir, através da exemplificação das situações subsumíveis na noção legal de “formalidades não essenciais”

#### 22. Artigo 81.º | Documentos de habilitação

22.1 O n.º 9 do artigo 81.º do projeto propõe que “*Nos casos em que o valor do contrato a celebrar determine a sua sujeição a fiscalização prévia do Tribunal de Contas, o órgão competente para a decisão de contratar deve solicitar ao adjudicatário, salvo se este for uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média*



empresa, devidamente certificada nos termos da lei, a apresentação de um plano de prevenção de corrupção e de infrações conexas.”

Ora, da leitura desta norma ressaltam, desde logo, 2 (duas) questões a resolver, por um lado, como aferir se uma empresa é micro, pequena ou média empresa (?), as entidades adjudicantes devem passar a solicitar a comprovação da sua situação aquando da apresentação de propostas ou apenas ao adjudicatário, no momentos da habilitação (?) e, por outro lado, relativamente à obrigatoriedade de apresentação de um plano de prevenção de corrupção e de infrações conexas explicitar como é que se avalia tal plano (?), qual a consequência dessa apresentação(?), em suma, qual é o alcance desta exigência?

22.2 O projeto de diploma procede, ainda, ao aditamento de um novo n.º 10 ao artigo 81.º, que prevê a dispensa, pelo adjudicatário de apresentação de certos documentos, quando este esteja inscrito no Portal Nacional dos Fornecedores do Estado – cfr. o Decreto-Lei n.º 72/2018, de 12 de setembro -.

Conforme é sabido, “ *A inscrição no Portal e a manutenção do registo criminal implica o pagamento anual de uma taxa...*” (cfr. o artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 72/2018).

Atento o exposto, e em ordem a implementar, de forma mais efetiva, o acesso e utilização do Portal Nacional dos Fornecedores do Estado por parte de todas as entidades adjudicantes, propõe-se que seja repensado tal regime.

22.3 Ainda em matéria de documentos de habilitação, e face ao disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 36.º do Regime Jurídico do Registo Central do Beneficiário Efetivo, aprovado pela Lei n.º 89/2017, de 21 de agosto, com vista a combater a dispersão legislativa que pode, eventualmente, contaminar os procedimentos de formação contratual, considera-se indispensável que o Código tenha uma referência expressa para o Registo Central do Beneficiário Efetivo, como documento de habilitação de apresentação obrigatória.

Nessa medida, propõe-se o aditamento de uma alínea ao n.º 1 da norma em apreço com uma referência expressa para a necessidade de exigir - a título de documento de habilitação - a comprovação do RCBE e das respetivas atualização aquando da exigência da comprovação da situação tributária regularizada, conforme decorre do n.º 1 do artigo 36.º do Anexo da Lei n.º 89/2017, de 2 de agosto.

### 23. Artigo 85.º | Notificação da apresentação dos documentos de habilitação

Em matéria de apresentação de documentos de habilitação, o Legislador propõe o aditamento de um novo n.º 2 ao artigo 86.º do CCP, que passa a dispor o seguinte: *“O prazo fixado para a apresentação dos documentos de habilitação pode ser prorrogado, por uma única vez, por solicitação do adjudicatário formulada ao órgão competente para a decisão de contratar, por um período não superior a 5 dias.”*

Ora, tratando-se de um preceito relativo a prazo de apresentação de documentos de habilitação parece-nos incorreta a sua inserção no artigo 86.º que respeita ao momento posterior de notificação em que os documentos de apresentação já foram apresentados, pelo que se sugere a sua inserção noutra normativo legal, por exemplo, no artigo 84.º, sugerindo-se a epígrafe “Prorrogação do prazo para a apresentação dos documentos de habilitação”

Por outro lado, questiona-se como conjugar a possibilidade de prorrogação do prazo, no máximo em 5 dias, para apresentação de documentos de habilitação com o regime vertido n.º 3 do art.º 86.º do CCP, preceito que - não tendo sofrido qualquer melhoria de redação - concede ao adjudicatário um prazo adicional para a apresentação dos documentos de habilitação em falta?

### 24. Artigo 88.º | Função da caução

Em matéria de inexigibilidade de prestação de caução, o Legislador revê em alta o limite constante da alínea a) do n.º 2 do artigo 88.º do CCP, preceituando a possibilidade de as entidades adjudicantes não exigirem a prestação de caução quando o valor contratual seja inferior 500.000 euros.

Sem prejuízo de se tratar de um acréscimo, em mais do dobro - de €200.000 para €500.000 -, importa ressaltar, de forma positiva, que tal norma consubstancia uma faculdade ou possibilidade das entidades adjudicantes dispensarem ou não a prestação de caução em tais contratos, se assim o entender e atendendo a cada caso concreto, podendo consoante o caso exigir ou não a prestação de caução.

### 25. Artigo 91.º | Não prestação da caução

O projeto de diploma procede, na parte final do n.º 3 do artigo 91.º do CCP, à salvaguarda do regime de dispensa de prestação de caução estabelecendo que, em matéria de não prestação de caução nas de

empreitadas ou de concessões de obras públicas, deve haver comunicação “... ao Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., sem prejuízo do disposto no n.º 2 do artigo 88.º.”

Relativamente à proposta de aditamento da salvaguarda do disposto no n.º 2 do artigo 8.º do CCP, não se alcança a lógica de tal redação, pelo que importa clarificar a mesma, desde logo, esclarecer se nas situações em que é exigível a prestação de caução e a mesma não tiver sido prestada há ou não lugar a comunicação ao IMPIC apesar do valor contratual ser, por exemplo, inferior a 500.000€.

#### 26. Artigo 94.º | Redução do contrato a escrito

O n.º 1 do artigo 94.º do projeto estabelece, como regra, que a redução dos contratos a escrito é efetuada em suporte informático com aposição de assinaturas eletrónicas, sendo a redução em suporte papel a exceção “... quando não tiver sido utilizada plataforma eletrónica ara a tramitação do procedimento.”

Ora, com a passagem dos contratos públicos a contratos eletrónicos – e, excepcionalmente, em suporte de papel – coloca-se a questão de saber se deixa de haver registo no livro de notariado? Mais se problematiza relativamente à figura do oficial público (que está previsto, não havendo alteração, no Anexo I da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual)?

Atento o exposto, parece-nos que a redação proposta deve ser articulada com a cláusula de stand still constante da alínea a) do n.º 1 do artigo 104.º do CCP e compatibilizada com o disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 105.º, do CCP, bem como com o regime específico aplicável aos contratos celebrados pelas Autarquias Locais

#### 27. Artigo 95.º | Inexigibilidade e dispensa de redução do contrato a escrito

Quanto à obrigatoriedade de redução do contrato a escrito – em suporte eletrónico ou papel – e encontrando-se os valores de referência a ser atualizados nomeadamente para efeitos de visto do Tribunal de Compras, afigura-se-nos importante que seja revisto o valor a partir do qual é exigível a redução a contrato escrito – que atualmente é de €10.000,00 para a locação ou aquisição de bens móveis ou serviços e de €15.000,00 para as empreitadas de obras publicas – e, na senda de anteriores contributos da ANMP em matéria de revisão do CCP (de 2014 até à presente data), propõe-se a recuperação do valor de 50.000 euros (previsto na anterior legislação de 1999), como o valor limite a partir do qual será obrigatório o contrato escrito.

## 28. Artigo 104.º | Outorga do contrato

O n.º 3 do artigo 104.º do CCP prevê os prazos de 5 (cinco) dias, no caso de assinatura presencial, e de 3 (três) dias, no caso de assinatura por meios eletrónicos, como os prazos mínimos que o órgão competente para a decisão de contratar deve comunicar ao adjudicatário a outorga do contrato escrito.

Ora, atenta a redação proposta para o n.º 1 do artigo 94.º – em regra, clausulado em suporte informático com aposição de assinaturas eletrónicas e excepcionalmente clausulado em suporte de papel - propõe-se a redução do prazo da notificação para a assinatura presencial do contrato escrito de 5 (cinco) dias para 2 (dois) dias.

## 29. Artigo 113.º | Escolha das entidades convidadas

O projeto de Lei propõe o aditamento de um novo n.º 4 ao artigo 113.º do CCP que estatui que o controlo trienal previsto no n.º 2 desta norma “... *não se aplica aos procedimentos de ajuste direto para a formação de contratos de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços promovidos por autarquias locais sempre que:*

- a) A entidade convidada seja uma pessoa singular ou uma micro, pequena ou média empresa, devidamente certificada nos termos da lei, com sede no território do concelho em que se localize a entidade adjudicante; e*
- b) A entidade adjudicante demonstre fundamentadamente que, nesse território, a entidade convidada é a única fornecedora do tipo de bens ou serviços a locar ou adquirir.*

Ora, no que concerne ao primeiro requisito de “... *micro, pequena ou média empresa, devidamente certificada nos termos da lei...*” e tendo presente que (i.) quer a condição de micro, pequena ou média empresa, (ii.) quer de empresa certificação serem aspetos que pressupõem acesso a informação ou documentação – por exemplo, contabilística - prévia ao lançamento de um procedimento de formação contratual, é essencial clarificar onde é que as Autarquias Locais podem verificar/atestar tais condições.

Mais se considera pertinente densificar a expressão legal “... *devidamente certificada*”, desde logo, com indicação de que tipo de certificação – por exemplo, ISO, rótulo ecológico, outra... - pretende o Legislador abranger e onde é possível confirmar tal condição.

Por outro, e relativamente à exigência de fundamentação constante do segundo requisito, permitimo-nos questionar: como é que se demonstra que a entidade a convidar é a única fornecedora deste tipo de bens ou

serviços a locar ou adquirir? deve ser definida forma transparente a forma de se aferir o requisito da “exclusividade de fornecimento”.

O n.º 6 do artigo 113.º do projeto em apreço prescreve que *“Não podem também ser convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas nos n.ºs 2 e 5, considerando-se como tais, nomeadamente, as entidades que partilhem, ainda que apenas parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo.”* – normativo que, de resto, volta a ser reproduzido quase na íntegra na proposta de redação para o novo n.º 2 do artigo 114.º do CCP -.

Trata-se, pois, de um normativo que pretende (i.) evitar situações que desvirtuem as regras da concorrência e (ii.) assegurar o respeito pelos princípios basilares da contratação pública, designadamente os princípios da legalidade, da confiança, da transparência e da igualdade de tratamento e da não – discriminação. E, nessa medida, afigura-se-nos que a verificação de tais circunstâncias devia ser transversal a todos os procedimentos de formação contratual e, portanto, também aplicável em sede dos concursos públicos, devendo constar de uma disposição geral.

Sem prejuízo do vindo de mencionar, o articulado acima transcrito não esclarece se a condição de “...entidades que partilhem, ainda que parcialmente, representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo...”, aplica-se apenas dentro de um mesmo procedimento, ou se é uma verificação que deva ser contabilizada para o limite de adjudicações do n.º 2 do artigo 113.º? Ou seja, se uma empresa atingiu os limites do n.º 2 do artigo 113.º do CCP e deixou de poder ser convidada, se pode a entidade convidar outra que tenha uma estrutura de gerência ou de administração coincidente ou sobreposta, ou em qualquer outra situação prevista no n.º 6 do artigo 113.º do CCP?

A sugestão de redação acima transcrita não resolve as grandes dificuldades com que as entidades adjudicantes se vão deparar nos futuros convites a realizar para apresentação de propostas. Com efeito, após a leitura e análise do projeto, fica por concretizar como é que uma entidade adjudicante pode aferir e garantir, no momento da preparação do procedimento e seleção das entidades a convidar, que determinada empresa a convidar não está relacionada com outra empresa que já atingiu os limites fixados nos n.ºs 2 e 5 do artigo 113.º?

Ressalve-se que para aferir de a possibilidade legal de determinada entidade coletiva - partilha, ainda que parcial, de representantes legais ou sócios, ou as sociedades que se encontrem em relação de simples participação, de participação recíproca, de domínio ou de grupo - ser ou não convidada num procedimento de contratação, será necessário conhecer, previamente, a constituição da entidade, o que passa pela obtenção prévia da certidão permanente.

Nessa medida, questiona-se: como obter tal conhecimento (formal) em momento prévio à tomada da decisão de qual a entidade a convidar? Onde se verificam os factos de relação entre empresas? Que documentação se pode exigir? O RCBE pode ser utilizado para estes fins? aspetos que, necessariamente, devem ser concretizados.

Em suma, a ANMP considera que o recurso ao ajuste direto deve poder ser feito para todas as empresas com sede no território onde a autarquias se situe, sem qualquer tipo de limites e sem que se tenha de verificar a composição societária. A valorização e promoção da economia local e regional, não se consegue com normativos bloqueadores, mas sim através da criação de mecanismos que facilitem a contratação, pelo que importa reformular o articulado apresentado.

Por último, atento o papel relevante que muitos dos Municípios de pequena dimensão, em termos de habitantes desempenham e com vista à impulsionar a promoção da aquisição de bens e serviços a pessoas singulares, micro, pequenas ou médias empresas, com sede nesses territórios, sugere-se que: *“O disposto nos n.ºs 2 e 3, não é aplicável ao ajuste direto e à consulta prévia para formação de quaisquer contratos, quando a entidade adjudicante seja um município com um número inferior de 10.000 habitantes.”.*

### 30. Artigo 114.º | Número de entidades convidadas

Importa clarificar se a condição prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 114.º do CCP deve verificada no mesmo procedimento ou em procedimentos subsequentes, em que sejam convidadas entidades que tenham atingido os limites e às quais se verifique uma das situações previstas no n.º 6 do artigo 113.º do CCP.

### 31. Artigo 128.º | Tramitação [Ajuste Direto Simplificado]

31.1 Em matéria de ajuste direto simplificado, considera-se necessário a revisão (em alta ) dos respetivos limiares, desbloqueando e acelerando os procedimentos de realização de pequenas despesas públicas, de resto, à semelhança do regime vigente na Região Autónoma dos Açores – cfr. o artigo 11.º do Decreto

Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de julho (na sua redação atual) - , propondo-se a seguinte redação:

*“1. No caso de se tratar de ajuste direto para a formação de um contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços ou de empreitadas de obras públicas cujo preço contratual não seja superior a (euro) 15.000, a adjudicação pode ser feita pelo órgão competente para a decisão de contratar, diretamente sobre uma fatura ou um documento equivalente apresentado pela entidade convidada, com dispensa de tramitação eletrónica.”*

31.2 Considerando a figura do gestor do contrato, prevista no artigo 290.º-A do CCP, e para que não subsistam dúvidas, o n.º 3 do artigo 128.º passa a estipular que, nos procedimentos por ajuste direto simplificado , não haverá necessidade de se designar um gestor do contrato.

Apesar de sempre termos defendido que neste tipo de contratos não seria necessário proceder à designação de um gestor, parece-nos que com a possibilidade de estes contratos poderem ter a duração de 3 anos (de acordo com a alteração proposta para o artigo 129.º do CCP), poder-se-á revelar conveniente e vantajoso para a entidade adjudicante que a sua execução seja acompanhada por um gestor do contrato, pelo que a sua dispensa deve ficar na discricionariedade das entidades.

31.3 Permitimo-nos ,por último, alertar para a necessidade da disciplina jurídica respeitante à faturação eletrónica (cfr. o artigo 299.º-B do Código e a respetiva legislação regulamentar) não dever ser aplicável, pelo menos, num período transitório mais dilatado, aos ajuste diretos simplificados, aspeto que se assume essencial para permitir a readaptação a este novo sistema de faturação por parte das micro, pequenas e médias empresas.

### 32. Artigo 176-A | Classificação de documentos da candidatura

Relativamente à classificação de documentos da candidatura, mais concretamente quanto à sugestão de aditamento do novo artigo 176.º-A, preceito que manda aplicar, com as necessárias adaptações, o disposto no artigo 66.º do CCP - relativo à classificação de documentos da proposta -, permitimo-nos problematizar se a classificação de tais documentos respeitando à qualificação dos concorrentes, não colocará constrangimentos em matéria de garantia da transparência(?).

### 33. Artigos 266.º-A e ss. | Alienação de bens móveis

A ANMP reitera o entendimento de que a densificação de um regime de alienação de bens móveis num Código de Compras Públicas revela-se desajustada, com a agravante de se tratar de um regime aplicável aos Municípios, mas que - não tem em consideração as particularidades da Administração Local - apresenta exigências desadequadas.

Considera-se, pois, que tal regime - a manter-se no CCP - deve ser ajustado ao universo subjetivo das entidades adjudicantes que a ele se encontram obrigadas, eliminando as dúvidas e constrangimentos que a aplicação destas normas têm colocado.

### 34. Artigo 280.º | Direito aplicável

O projeto Lei em apreço procede a uma positiva reformulação do artigo 280.º do CCP – em resposta a algumas das críticas apontadas pela doutrina – passando a prescrever, no seu n.º 1 , que *“A parte III aplica-se aos contratos administrativos, entendendo-se como tal aqueles em que pelo menos uma das partes seja um contraente público e que se integrem em qualquer uma das seguintes categorias (...)”*.

Face à redação proposta, cumprе chamar a atenção para a necessidade de rever também o n.º 5 do artigo 1.º do CCP que, não constante da listagem de normativos do Código a alterar, continua a fazer menção a “relações contratuais administrativas” em vez de “contratos administrativos”.

### 35. Artigo 290.º - A | Gestor do contrato

No que respeita ao gestor do contrato, o projeto procede à clarificação de alguns dos aspetos relativos a esta figura – introduzida pelo Decreto-Lei n.º 111-A/2017, de 31 de agosto, que procedeu à 9.ª revisão do CCP -, o que é relevante.

Com efeito, o articulado apresentado começa por esclarecer, no seu n.º 1 , que o contraente público pode designar mais do que um gestor - principalmente nos contratos mais complexos e que o gestor do contrato – e que o mesmo pode ser contratualizado com um terceiro (cfr. o n.º 6), isto é, admite-se, de forma clara, que o gestor do contrato possa ser um técnico que não pertença à entidade e tenha conhecimentos mais específicos, desde logo, no caso a entidade adjudicante não disponha de recursos próprios ( humanos).



A norma procede , ainda, à concretização da necessidade do gestor de contrato , antes do início das respetivas funções, dever subscrever uma declaração de inexistência de conflitos de interesses, cujo modelo se encontra densificado no ponto e do Anexo XIII ao Código o que, de resto ,vem na senda do entendimento do IMPIC, veiculado atravessa da sua orientação técnica n.º 05/CCP/2019.

Ora, sem prejuízo das alterações evolutivas propostas para o artigo 290.º-A do CCP, o preceito continua a merecer algumas notas críticas que se prendem , desde logo, com (i.) a concretização do perfil mínimo do gestor do contrato - que deverá ter inquestionável conhecimento e sensibilidade relativamente ao objeto específico da cada contrato para aferir a sua boa execução -, esclarecendo a quem deve ser cometido o pretendido acompanhamento da execução contratual, sem prejuízo do disposto na orientação técnica do IMPIC; e (ii) à densificação das responsabilidades que recaem sobre o gestor do contrato, nomeadamente de carácter criminal, civil, financeiro e disciplinar.

#### 36. Artigo 292.º | Adiantamentos de preço

Neste artigo propõe-se a alteração à alínea a) do n.º 1, no entanto, não foi identificada qualquer a alteração relativamente à norma atualmente em vigor, que faz menção ao percentual de 30% do preço contratual, pelo que se questiona qual a alteração pretendida.

#### 37. Artigo 344.º | Partes [empreitadas de obras públicas]

O artigo 344.º do CCP começa por identificar, no seu n.º 1, as Partes de um contrato de empreitada de obras públicas, como sendo, o dono de obra e o empreiteiro e, o n.º 2 deste artigo, faz a menção ao diretor de fiscalização de obra como o representante do dono de obra, durante a execução da empreitada.

Contudo, por força do regime vertido no artigo 290.º-A do CCP – e também , na sequência da orientação técnica do IMPIC n.º 05/CCP/2019 - importa fazer a distinção entre o diretor de fiscalização e o gestor do contrato, vindo-se a revelar, durante a execução da obra, por vezes, difícil determinar quais as competências de cada um, originando algumas situações de conflito.

Assim, enquanto que nos restantes contratos facilmente compreendemos quais as competências do gestor do contrato, nas empreitadas de obras públicas a definição das competências do diretor de fiscalização (aspetos relacionados com a obra) e do gestor do contrato (aspetos relacionado com a execução do contrato) nem sempre é fácil e podem, por vezes, confundir-se.

Apesar da alteração proposta - ao n.º 2 do artigo 344.º do CCP - passar a fazer – e bem – a menção à figura do gestor do contrato e clarificar as funções do diretor de fiscalização da obra e do gestor do contrato, consideramos que a distinção entre as 2 (duas) figuras ainda não é suficientemente clara e persistem dúvidas relativamente à competência de cada um, que importa resolver.

### 38. Artigo 460.º | Sanção de proibição de participação

O artigo 460.º prevê a sanção de proibição de participação em procedimento de contratação pública no caso de incumprimento grave de contratos anteriores. Trata-se de um regime novo que, ficou aquém da previsão da Diretiva n.º 2014/24/UE (cfr. a sua alínea g) do n.º 4 do artigo 57.º), na medida em que a Diretiva configura a questão como causa de exclusão e não como impedimento, aspeto que importa repensar.

Mais se considera importante que sejam previstas situações em que não haja obrigação de adjudicação a entidades com as quais a entidade adjudicante possa ter tido anteriores situações de incumprimento grave, mas mais ainda caso essas situações não se encontrem ainda judicialmente dirimidas.

### 39. Artigo 465.º | Publicitação dos contratos

O n.º 1 do artigo 465 do projeto passa a estipular que *“A informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos é obrigatoriamente publicitada no portal dos contratos públicos, através de fichas ...”.*

Ora, a redação apresentada procede a uma clara ampliação do regime atualmente em vigor, estabelecendo a obrigatoriedade de publicitação de todos os contratos públicos, mesmo que não sujeitos à parte II do CCP, o que apenas se compreende como sendo a redação que torna legal o disposto no artigo 5.º da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro -, considera-se um regime excessivo e, nessa medida, a rever.

Ainda a este propósito, e tendo presente que o n.º 3 do artigo 128.º do CCP ressalva, de forma clara e expressa, que o procedimento de Ajuste Direto Simplificado *“... está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no presente Código, incluindo ...à publicitação prevista no artigo 465.º ...”* parece-nos imprescindível que a redação do artigo 465.º seja reformulada, sob pena de coexistirem no Código normas de conteúdo antagónico o que será de evitar!

#### 40. Artigo 473.º | Imposto sobre o Valor Acrescentado

O artigo 473.º do CCP - na senda do regime em vigor já nos diplomas de 1999 - estatui que as quantias relativas ao Imposto sobre o Valor Acrescentado - IVA não relevam para efeitos do valor do contrato, do preço base e do preço contratual.

Ora, atendendo a que sobre os contratos públicos incidem outras prestações tributárias, considera-se indispensável rever o articulado desta norma, prevendo que as prestações de natureza tributária – como é o caso da contribuição do audiovisual, tarifas cobradas aquando da contratualização do fornecimento de energia elétrica - atenta a sua natureza unilateral, não contam para efeitos de determinação do valor do contrato, do preço base e do preço contratual.

#### II.C ALTERAÇÃO AO CPTA – CÓDIGO DE PROCESSO NOS TRIBUNAIS ADMINISTRATIVOS E FISCAIS: CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL

Conforme anteriormente referimos, o projeto de Lei em apreço procede a alterações cirúrgicas nos artigos 102.º e 103.º-A integrados no Título III, secção III do CPTA, designadamente ao encurtamento dos prazos aplicáveis ao incidente de levantamento do efeito suspensivo automático, bem como à reformulação do critério de decisão tal incidente com vista à promoção de celeridade decisória e de equilíbrio entre todas as partes, o que nos parece ir de encontro aos anseios manifestados pelos vários operadores judiciários.

Sem prejuízo do exposto, a ANMP considera que é importante que se criem mecanismos de controlo dos prazos impostos, pelo CPTA, nas ações de contencioso pré-contratual, eventualmente com a limitação de articulados a apresentar pelas partes, uma vez que não é razoável que este tipo de ações urgentes cheguem a arrastar-se por mais de um ano em tribunal e na generalidade dos casos com efeito suspensivo decretado.

#### II.D OUTRAS MATÉRIAS QUE MERECEM PONDERAÇÃO/REVISÃO:

##### D.1. REGIME DE REALIZAÇÃO DE DESPESA (COMPETÊNCIA):

O Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro – que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP) - manteve em vigor alguns preceitos do (revogado) Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho - que estabelecia o regime da realização de despesas públicas com a locação e aquisição de bens e serviços -, mais concretamente os artigos 16.º a 22.º e 29.º, normativos relativos à competência para autorizar despesa (cfr. a alínea f) do n.º 1 do artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 18/208).

Acontece que tais preceitos, de 1999, fazendo menção a valores em escudos e contos e não contemplando todas as realidades de entidades adjudicantes sujeitas ao Código, encontram-se há muito desajustados e, nessa medida, carecem de urgente revisão e atualização ou, pelo menos, de serem objeto de arredondamentos - na medida em que a conversão de escudos ou de contos para euros dá números pouco redondos -, conforme a ANMP vem, reiteradamente, sustentando.

Assim, numa lógica de redução da dispersão legislativa e de sistematização e consolidação da disciplina jurídica aplicável em matéria de contratação pública, considera-se essencial que a matéria de competência para a autorização de despesa seja vertida para o Código, desde logo, através da revisão e adequação dos montantes atualmente em vigor nos citados artigos, bem como da consagração de um regime próprio aplicável, por exemplo, às entidades intermunicipais (nova realidade jurídica).

#### D.2. ORÇAMENTO DE ESTADO PARA 2020

O Orçamento de Estado para o ano de 2020, de resto à semelhança dos anteriores orçamentos, dispõe de preceitos cuja observância e aplicação prática constituem situações de bloqueio da contratação pública, a vigorar em paralelo com o regime constante do CCP.

Um dos casos prende-se com o regime constante do artigo 68.º da Lei n.º 2/2020, de 31 de março – que aprovou o Orçamento de Estado para o presente ano - normativo que, não obstante consignar algumas situações de exceção - no domínio da descentralização de competências, dos projetos objeto de financiamento comunitário e da implementação do SNC-AP - mantém as limitações aos encargos com contratos de aquisição de serviços, estudos, pareceres, projetos e consultoria e ainda às contratações de serviços, nas modalidades de tarefa e de avença.

A agravar, este preceito apresenta um novo n.º 9 que prevê que o Presidente da Câmara Municipal possa alargar a aplicabilidade do regime constante de tal artigo às entidades do sector local, o que se vê como problemático, face ao estatuto jurídico dotado de autonomia e personalidade jurídica próprias das empresas locais.

De aludir, também à atualização extraordinária dos contratos de aquisição de serviços de limpeza e de serviços de refeitórios, subsumíveis no artigo 70.º e que, genericamente se prendem com o facto da componente de

mão-de-obra indexada à Remuneração Mínima Mensal Garantida (RMMG) ter sido o fator determinante na formação do preço contratual.

Em face do exposto, a ANMP reitera a necessidade de se proceder à eliminação das normas orçamentais constantes do OE 2020 de contenção de despesa pública, em particular em matéria de celebração ou renovação de aquisição de serviços, que impedem os Municípios de aumentar o valor dos “gastos” com aquisição de serviços, face ao ano anterior, tornando-se limitativas da dinamização da economia local.

### D.3. HARMONIZAÇÃO E COMPATIBILIZAÇÃO DE REGIMES

A Lei das Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública - constante da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto - estabelece, por exemplo, causas de exclusão – formais – de propostas que devem ser aplicadas cumulativamente às vertidas no n.º 2 do artigo 146.º do CCP, o que levanta alguns constrangimentos aos aplicadores de tais regimes.

Assim, numa lógica de segurança e certeza jurídicas, permitimo-nos alertar para a indispensabilidade do CCP ser articulado e compatibilizado com a legislação avulsa em vigor no nosso ordenamento jurídico, em particular com a aludida Lei das Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública – cuja aplicabilidade prática se encontra parcialmente prejudicada por ausência de regulamentação -, e com a disciplina jurídica constante do Código de Procedimento Administrativo (CPA), designadamente na elencagem dos casos de nulidade (cfr. o n.º 2 do artigo 284.º do CPA).

Ainda a propósito da Lei das Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública, e numa lógica de simplificação e modernização administrativa, considera-se essencial proceder à efetiva implementação (i.) quer da interligação e interoperabilidade entre as plataformas eletrónicas de contratação pública - funcionalidade prevista no artigo 34.º da Lei mas que continua por regulamentar e concretizar -, (ii.) quer da interligação e interoperabilidade entre as plataformas eletrónicas de contratação pública e o Tribunal de Contas – funcionalidade consagrada na alínea e) do n.º 1 do artigo 35.º da Lei das plataformas eletrónicas e que assume carácter essencial para a desmaterialização dos procedimentos de contratação, sujeitos a visto daquele Tribunal-.

### III. Posição ANMP

Cotejado o exposto, e sem prejuízo dos comentários e sugestões atrás referidos em relação à iniciativa legislativa em apreço, a ANMP emite as seguintes considerações:

- Avaliamos as medidas especiais de contratação pública (cfr. o ponto II.A do presente parecer) como normas que habilitam as entidades adjudicantes a acelerar os respetivos processos de contratação pública – em matéria de projetos cofinanciados por fundos europeus, de habitação e descentralização, de tecnologias de informação e conhecimento, de execução do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), de gestão de combustíveis no âmbito do Sistema de Gestão Integrada de Fogos Rurais (SGIFR) e de bens agroalimentares- e, nessa medida, a dinamizar positivamente a retoma de toda a economia nacional;
- No que concerne à revisão do Código dos Contratos Públicos cumpre salientar que as sucessivas alterações de que tem sido alvo têm-se revelado insuficientes e a proposta de revisão apresentada contribuindo, positivamente, para uma melhoria do regime em vigor, fica aquém de uma revisão de fundo;
- Com efeito, alguns dos seus normativos ainda merecem comentários e sugestões de melhoria de redação (*vide* o ponto III.B do presente parecer), pelo que a ANMP considera oportuno proceder, por exemplo, (i) à aclaração de terminologia e de expressões empregues, através do aditamento de uma norma com definições (cfr. o ponto 1.2 do presente parecer). ; (ii.) o aumento dos limiares aplicáveis ao ajuste direto (normal) e simplificado (*vide* os pontos 3. e 31. do documento); (iii.) a densificação do (novo) regime aplicável aos contratos reservados (cfr. o ponto 12.); (iv) à concretização da disciplina de relevação dos impedimentos (*vide* o ponto 14. do presente parecer) (v) à atribuição aos membros do júri de mais competências – próprias ou delegáveis – (cfr. o ponto 18. do documento); (vi) ao aditamento da referência ao RCBE - Registo Central do Beneficiário Efetivo no preceito relativo aos documentos de habilitação e aclaração da nova exigência de apresentação de “plano de prevenção de corrupção e de infrações conexas”(*vide* o ponto 22.º); (vii) à compatibilização de normas em matéria de outorga de contrato escrito (cfr. os pontos 26 e 27. do documento); (viii.) à melhoria da redação proposta para artigo 113.º respeitante ao controlo trienal da despesa, atento o impacto e relevância prática que tais normativos assumem (*vide* o ponto 29. do presente parecer); (ix.) à reformulação de todo o capítulo relativo à “alienação de bens móveis” (cfr. o ponto 33 do presente documento) (x) e do artigo 473.º do CCP (cfr. o ponto 40.), estipulando que, para além do IVA, outras prestações de natureza tributária – incertas aquando da outorga do contrato – não relevam para o valor contratual (*vide* o ponto 40 do parecer).

- Mais se considera necessário compatibilizar este (novo) Código dos Contratos Públicos com os demais diplomas legais e regulamentares aplicáveis, assumindo particular relevância a revisão e adequação dos regime jurídico da competência para autorizar despesa – cfr. os artigos 16.º a 22.º e 29.º do (revogado) Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho – (cfr. o ponto II.D.1 do presente parecer), bem como a eliminação das normas orçamentais constantes do Orçamento do Estado para 2020 de contenção de despesa pública, as quais introduzem bloqueios à contratação, em particular à celebração ou renovação de aquisição de serviços, que impedem os Municípios de aumentar o valor dos “gastos” com aquisição de serviços, face ao ano anterior, tornando-se limitativas da dinamização da economia local (*vide* o ponto II.D.2).
- Por último, a ANMP considera relevante a alteração operada ao CPTA – Código de Processo nos Tribunais Administrativos (cfr. o ponto II.C), apenas ficando por criar mecanismos de controlo dos prazos impostos com eventual, limitação de articulados a apresentar pelas partes, para que estas ações urgentes deixem de se arrastar nos tribunais portugueses.

ANMP | Aveiro, 13 de julho de 202

