

# Mestrado em Gestão Administração Pública

Isalina Alice de Castro Marcos

A contratação pública em Portugal e Espanha

maio | 2023

GUARDA  
POLI  
TÉCNICO



# POLI TÉCNICO GUARDA

ESCOLA SUPERIOR DE TECNOLOGIA E GESTÃO

---

## A CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL E ESPANHA

---

Isalina Alice de Castro Marcos

Projeto Aplicado no Mestrado Em Gestão – Ramo  
Administração Pública

Orientador: Professor Doutor Vítor Gabriel

maio/2023

## **Agradecimentos**

É importante destacar o apoio e incentivo que tive ao longo da realização deste trabalho, pelo que passo a agradecer:

Ao Professor Doutor Vítor Gabriel, pela sua orientação e disponibilidade, bem como a colaboração através das suas opiniões e críticas que contribuíram para aperfeiçoar esta investigação.

À Côa Parque - Fundação para a Salvaguarda e Valorização do Vale do Côa, em particular a Senhora Presidente do Conselho Diretivo, Doutora Aida Carvalho, e toda a equipa de trabalho, por ter sido a entidade que me acolheu na realização do meu estágio profissional, a partir do qual surgiu a ideia da presente investigação.

Aos/às professores/as que tanto me ensinaram ao longo do meu percurso académico, contribuindo para reforçar a minha aprendizagem.

A todos/as os/as colegas que estiveram presentes na minha caminhada, que permitiram a partilha de conhecimentos e a criação de laços de amizade.

Ao meu padrinho e à minha madrinha, pelas palavras de carinho e força que sempre transmitiram.

E, em especial, aos meus pais, à minha avó e ao meu irmão, que constituem a base fundamental da minha vida, por serem os meus guias, por estarem sempre presentes em todos os momentos, pelo amor incondicional, pelo incansável apoio e pelas palavras de ajuda, ânimo, coragem e determinação.

## Resumo

A contratação pública é um dos principais motores da economia, cujo crescimento e evolução resultam da autonomização face ao Direito Administrativo e, fundamentalmente, da progressiva contribuição legislativa da União Europeia. É uma área integrada no âmbito das especificidades do setor público, principalmente na regulação, implementação e execução de políticas públicas, o que exige o cumprimento de princípios jurídicos e implica a sujeição a uma tramitação procedimental comum com regras específicas baseadas na prossecução do interesse público.

Com o presente trabalho de investigação pretende-se comparar os regimes jurídicos de contratação pública existentes em Portugal e na Espanha, através de uma análise estruturada em três partes, nomeadamente os aspetos gerais, a fase de adjudicação e a fase de execução.

Em termos gerais, os dois regimes jurídicos distinguem-se principalmente no que toca à evolução legislativa, à configuração da contratação eletrónica e à organização estrutural do diploma legislativo. Mais especificamente, na regulação dos procedimentos de formação de contratos públicos quanto aos limites de valores e prazos, bem como na vigência de alguns contratos, os limites e requisitos para modificar um contrato, o regime de incumprimento e as respetivas penalidades, como também as entidades que procedem à sua monitorização.

As semelhanças detetadas resultam essencialmente das regras uniformes impostas pela legislação da União Europeia, através da transposição das suas Diretivas. Destacam-se, designadamente, a previsão da contratação eletrónica e faturação eletrónica, os tipos contratuais, a tramitação procedimental e alguns procedimentos pré-contratuais, os limites europeus que implicam a publicidade internacional dos concursos, a existência do júri do procedimento e o gestor do contrato, o preço-base e as peças do procedimento, além de outros aspetos relacionados com a execução do contrato.

Assim, a presente investigação permite assinalar as principais diferenças, obtendo uma visão geral e específica das regras abrangidas por cada um dos dois diplomas legislativos atualmente em vigor, bem como as regras que são aplicadas de forma semelhante. Ademais, é um contributo essencial para potenciais investidores ou empresários de ambos os países na celebração dos respetivos contratos, bem como futuros académicos/investigadores com particular interesse nesta matéria.

**Palavras-chave:** Contratação Pública, Contratos Públicos, Portugal, Espanha, União Europeia, Eficácia, Inovação, Plataformas Eletrónicas.

## **Abstract**

Public Procurement is one of the main engines of the economy, whose growth and evolution result from its autonomy from Administrative Law and, fundamentally, from the progressive legislative contribution of the European Union. It is an area integrated within the specificities of the public sector, mainly in the regulation, implementation, and execution of public policies, which requires compliance with legal principles and implies subjection to a common procedural procedure with specific rules based on the pursuit of the public interest.

This research work aims to compare the legal regimes of public procurement existing in Portugal and in Spain, through an analysis structured in three parts, namely the general aspects, the awarding phase, and the execution phase.

In general terms, the two legal regimes differ mainly regarding legislative developments, the configuration of e-procurement and the structural organization of the law. More specifically, in the regulation of public procurement procedures in terms of value limits and time limits, as well as the duration of some contracts, the limits and requirements for modifying a contract, the non-compliance regime and the respective penalties, as well as the entities that monitor them.

The similarities detected essentially result from the uniform rules imposed by European Union legislation, through the transposition of its directives. It should be noted, namely, the provision for e-procurement and e-invoicing, contract types, some pre-contractual procedures, the European limits that imply international publicity of the tenders, the existence of a jury of the procedure and a contract manager, the base price, and the parts of the procedure, as well as other aspects related to contract execution.

Thus, the present research allows us to point out the main differences, obtaining a general and specific overview of the rules covered by each of the two pieces of legislation currently in force, as well as the rules that are similarly applied.

Furthermore, it is an essential contribution for potential investors or businessmen from both countries in the conclusion of their contracts, as well as future academics/researchers with a particular interest in this subject.

**Keywords: Public Procurement, Public Contracts, Portugal, Spain, European Union, Effectiveness, Innovation, Electronic Platforms.**

## Índice

Agradecimentos .....	ii
Resumo .....	iii
Abstract.....	iv
Lista de abreviaturas e siglas .....	vii
Índice de Figuras .....	ix
Índice de Tabelas .....	x
Introdução.....	1
CAPÍTULO 1 - Enquadramento Geral e Teórico da Contratação Pública.....	3
1.1. O Surgimento, Evolução e Importância da Contratação Pública .....	3
1.2. Princípios Gerais e Tramitação Procedimental Comum.....	9
CAPÍTULO 2 - Introdução ao Ordenamento Jurídico .....	15
2.1. Quadro Jurídico Europeu .....	15
2.2. Desmaterialização como Objetivo: a Contratação Eletrónica .....	17
2.3. A Contratação Eletrónica em Portugal .....	20
2.4. A Contratação Eletrónica em Espanha .....	26
2.5. A Legislação em Vigor de Portugal em Matéria de Contratação Pública .....	29
2.6. A Legislação em Vigor de Espanha em Matéria de Contratação Pública .....	31
CAPÍTULO 3 - Distinção das Regras de Contratação Pública em Portugal e Espanha	36
3.1. Metodologia.....	36
3.2. Âmbito Subjetivo e Objetivo .....	39
3.2.1. Contratos Excluídos.....	44
3.2.2. Tipos Contratuais.....	46
3.3. Início do Procedimento: Requisitos, Preço e Caução .....	48
3.4. Critério de Adjudicação, Júri e Peças do Procedimento.....	50
3.5. Escolha do Procedimento .....	53
3.6. Procedimentos de Formação de Contratos .....	53
3.6.1. Concurso Público.....	54
3.6.2. Procedimento Aberto Ordinário .....	56
3.6.3. Procedimento Aberto Simplificado .....	58
3.6.4. Concurso Limitado por Prévia Qualificação .....	60
3.6.5. Procedimento de Negociação .....	63

3.6.6.	Procedimento por Diálogo Concorrencial .....	66
3.6.7.	Parceria para a Inovação .....	67
3.6.8.	Ajuste Direto (Geral e Simplificado) e Consulta Prévia .....	69
3.6.9.	Procedimento do Contrato Menor .....	73
3.6.10.	Procedimento Urgente .....	74
3.7.	Prazos.....	77
3.8.	Conteúdo, Forma e Gestor do Contrato.....	79
3.9.	Modificação do Contrato e Cessão da Posição Contratual.....	83
3.10.	Cumprimento e Incumprimento do Contrato.....	87
3.11.	Suspensão do Contrato e Extinção do Contrato .....	89
3.12.	Invalidades.....	92
3.13.	Monitorização dos Contratos.....	94
	Conclusão .....	98
	Bibliografia.....	100
	Legislação.....	103

## Lista de abreviaturas e siglas

- ACP - Acordo sobre Contratos Públicos
- ANCP - Agência Nacional de Compras Públicas
- AP – Administração Pública
- Art. - Artigo
- Arts. - Artigos
- BOE – *Boletín Oficial del Estado* (Boletim Oficial do Estado)
- CCP - Código dos Contratos Públicos
- CE - Conselho Europeu
- CNUDMI - Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional
- CPV - *Common Procurement Vocabulary* (Vocabulário Comum para os Contratos Públicos)
- CRP - Constituição da República Portuguesa
- DEUCP – Documento Europeu Único de Contratação Pública
- DL - Decreto-Lei
- DR - Diário da República
- DRE - Diário da República Eletrónico
- EA – Entidade(s) Adjudicante(s)
- GATT - *The General Agreement on Tariffs and Trade* (Acordo Geral de Tarifas e Comércio)
- GPA - *Government Procurement Agreement* (Acordo sobre Compras Governamentais)
- IMPIC, IP - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
- IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado
- JOUE - Jornal Oficial da União Europeia
- LCSP - Lei de Contratos do Setor Público
- OMC - Organização Mundial do Comércio
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PIB - Produto Interno Bruto
- PME - Pequenas e Médias Empresas
- SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas
- TIC - Tecnologias da Informação e Comunicação
- UE - União Europeia

## A Contratação Pública em Portugal e Espanha

UMIC - Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento

UN – *United Nations* (Nações Unidas)

## **Índice de Figuras**

Figura 1: Estado e Função Administrativa .....	6
Figura 2: Princípios Jurídicos da Atuação Administrativa .....	10
Figura 3: Tramitação Procedimental Comum .....	13
Figura 4: Evolução Legislativa da Contratação Pública em Portugal .....	31
Figura 5: Evolução Legislativa da Contratação Pública em Espanha .....	34

## Índice de Tabelas

Tabela 1: Organização do CCP .....	36
Tabela 2: Organização da LCSP.....	37
Tabela 3: Contratos do Setor Público Previstos no LCSP.....	43
Tabela 4: Tipos Contratuais Previstos no CCP e LCSP .....	47
Tabela 5: Procedimentos de Formação de Contratos Previstos no CCP .....	53
Tabela 6: Procedimentos de Formação de Contratos Previstos na LCSP .....	54
Tabela 7: Procedimento de Concurso Público Previsto no CCP.....	55
Tabela 8: Contratos Sujeitos a Regulamentação Harmonizada na LCSP .....	57
Tabela 9: Procedimento de Ajuste Direto Simplificado Previsto no CCP .....	69
Tabela 10: Procedimento de Ajuste Direto no Regime Geral Previsto no CCP.....	70
Tabela 11: Procedimento de Consulta Prévia Previsto no CCP .....	71
Tabela 12: Contagem dos Prazos nas Fases de Formação e Execução dos Contratos ...	77
Tabela 13: Prazos nos Contratos de Concessão de Obras Públicas e de Serviços Públicos .....	78
Tabela 14: Prazos nos Contratos de Locação ou de Aquisição de Bens Móveis ou de Aquisição de Serviços .....	79
Tabela 15: Elementos Integrantes no Conteúdo dos Contratos.....	80
Tabela 16: Casos de Inexigibilidade e de Dispensa de Redução do Contrato a Escrito Estabelecidos no CCP.....	81
Tabela 17: Casos de Nulidade Previstos no CCP e LCSP.....	92
Tabela 18: Casos de Anulabilidade Previstos no CCP e LCSP.....	93

## **Introdução**

A contratação pública corresponde a um fator de investimento público através da regulação, implementação e execução de políticas públicas, constituindo-se também como uma estratégia para o crescimento financeiro, a eficiência económica, o bem-estar social e ambiental e a satisfação de necessidades, o que lhe confere o papel de um dos principais motores da economia. Esta relevância é efetivamente demonstrada não só pelo peso significativo que assume no PIB das economias, europeia e internacional, designadamente no mercado único europeu, mas igualmente pela abertura efetiva e total a qualquer interessado. Salienta-se esta característica através da imposição de regras uniformes para a harmonização dos ordenamentos jurídicos e a prossecução do interesse público, como por exemplo os princípios da transparência, concorrência, publicidade, legalidade, igualdade e imparcialidade, expressamente previstos e regulados na legislação interna.

O objetivo central do presente trabalho é comparar os regimes jurídicos da contratação pública atualmente vigentes em Portugal e Espanha. Pretende-se identificar e perceber quais as diferenças e semelhanças entre ambos, bem como as respetivas implicações no âmbito não só do Direito dos Contratos Públicos, como também do Direito Administrativo e do Direito da União Europeia.

Este tema assume importância, no sentido de apurar até que ponto dois Estados-Membros aplicam ou não regras diferentes na elaboração e celebração de contratos públicos, tendo em conta as respetivas características específicas, a aproximação geográfica e as regras uniformes que advêm da progressiva europeização destes contratos, aspetos aliados ao grande impacto da contratação pública a nível económico no âmbito do setor público. Trata-se, assim, de uma investigação relevante, que procura abranger não só a referida análise comparativa entre a legislação de dois países diferentes, mas igualmente a compreensão de uma área tão vasta que se encontra em constante atualização. De notar que a presente investigação assume um carácter inovador, ao comparar duas realidades legislativas que até ao momento não tinham sido objeto de estudo nos termos abrangidos neste trabalho.

Deste modo, a metodologia corresponde a uma comparação aplicada aos diplomas legislativos vigentes nos dois países, o Código dos Contratos Públicos (CCP), em Portugal, com a versão consolidada do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e a Lei dos Contratos do Setor Público (LCSP), em Espanha, com a Lei 9/2017, de 8 de novembro, na sua redação em vigor. Procedeu-se, igualmente, à análise documental e empírica da legislação europeia, destacando-se as Diretivas, complementarmente à pesquisa e revisão bibliográfica existente sobre as regras da contratação pública de cada um dos países referidos.

Em termos estruturais, a presente investigação encontra-se organizada em três capítulos. Após uma breve introdução ao tema, o primeiro capítulo é dedicado a um enquadramento geral e teórico da contratação pública, tendo como objetivo entender o surgimento, evolução e relevância desta área, destacando-se a respetiva base essencial que assenta nos princípios jurídicos fundamentais.

O segundo capítulo corresponde à introdução ao ordenamento jurídico, europeu e nacional, constituindo o primeiro contacto com os diplomas legislativos atualmente em vigor, que servirão de instrumento para a realização da análise comparativa, além das regras europeias que devem ser obrigatoriamente cumpridas pelos Estados-Membros, como por exemplo em matéria da contratação eletrónica.

O terceiro e último capítulo incide no principal objeto do presente trabalho, ou seja, a comparação das regras de contratação pública no sistema jurídico português (CCP) e espanhol (LCSP). Desde logo, os aspetos gerais, que englobam o âmbito de aplicação e os tipos contratuais, seguindo-se, em particular, a fase de adjudicação, com as respetivas regras e procedimentos pré-contratuais existentes, cuja matéria se destaca por incidir integralmente no Direito dos Contratos Públicos, terminando com a fase de execução do contrato, esta já em interligação direta com o Direito Administrativo, nomeadamente sobre eventuais aspetos provenientes da formação do contrato.

Na última parte do trabalho, serão apresentadas as considerações finais, realçando as principais semelhanças e diferenças identificadas ao longo da análise efetuada, dando cumprimento ao objetivo proposto com a presente investigação.

## **CAPÍTULO 1 - Enquadramento Geral e Teórico da Contratação Pública**

A primeira parte do presente trabalho é dedicada ao enquadramento geral sobre o âmbito da contratação pública.

Procura-se perceber não só como surgiu e se consolidou, mas também compreender a relevância que esta área assume, principalmente nas economias modernas e no mercado único europeu, tendo em atenção o respeito pelos princípios jurídicos essenciais, que fundamentam as normas da legislação sobre os contratos públicos.

### **1.1. O Surgimento, Evolução e Importância da Contratação Pública**

A contratação pública surgiu no séc. XVIII, através da autonomização do Direito Administrativo perante o Direito Público, num ambiente de protecionismo económico (Gonçalves, 2018).

O Direito Administrativo pode ser tradicionalmente conceituado como “um conjunto harmónico de princípios jurídicos que regem os órgãos, os agentes e as atividades públicas tendentes a realizar concreta, direta e imediatamente os fins desejados pelo Estado” (Dias, 2020).

O crescimento e evolução da contratação pública ocorre essencialmente através dos contributos europeus, pelo que será importante considerar o seu desenvolvimento a par da União Europeia.

Desde logo, porque está em causa no Direito da Contratação Pública a regulação dos mercados públicos que, pela sua expressão ou dimensão financeira, têm grande relevância no contexto do comércio internacional, condicionam a realização do mercado interno europeu e têm um peso muito significativo nas economias europeia e internacional, representando nessas economias em média 10 a 15% do PIB e sendo, por isso, suscetíveis de interferir com a realização da concorrência (bem como da transparência e integridade

da atuação dos poderes públicos) a uma escala transnacional, seja europeia seja mundial (Martins, 2018).

No século XX, após a devastação da Segunda Guerra Mundial, surgiu, em 1945, a Organização das Nações Unidas (ONU), a partir da qual resultou, nomeadamente, o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), que corresponde ao primeiro instrumento multilateral de normas sobre o comércio internacional, regulando as transações comerciais entre 1948 e 1995, ano em que foi criada a Organização Mundial do Comércio (OMC) e as bases do novo sistema de comercial internacional (Mimoso, 2020).

Em 1979, é celebrado o Acordo sobre Contratos Públicos (ACP), tendo como objetivo o designado “*value for money*” (uma ideia de boa utilização dos dinheiros públicos), entrando em vigor somente no dia 1 de janeiro de 1996 (Gonçalves, 2018). Este Acordo pretendia liberalizar a contratação pública, que não estava contemplada no Acordo GATT, nomeadamente através de um quadro regulador de direitos e obrigações (Mimoso, 2020).

De facto, o pós-Segunda Guerra Mundial foi um período histórico decisivo para o Direito da Contratação e o Direito Internacional, cujo objetivo era fomentar a cooperação e a paz através de transações transfronteiriças, do combate às desigualdades entre os Estados e, conseqüentemente, da sua progressiva aproximação, contribuindo para a criação dos princípios gerais da contratação pública (Mimoso, 2020).

Neste panorama, impunha-se, nomeadamente, a criação de condições de igualdade de participação das empresas em procedimentos contratuais públicos, destacando-se a transparência e publicidade através de anúncios e com a introdução de critérios de seleção de adjudicatário (Gonçalves, 2018).

Assim, no ano de 2004, surgiram novas e importantes Diretivas: a n.º 2004/17/CE, de 31 de março, sobre os setores especiais tentando terminar com os muitos monopólios públicos que ainda existiam e a n.º 2004/18/CE, de 31 de março, sobre contratos de fornecimento e serviços, bem como sobre empreitadas de obras públicas. Estas Diretivas não estavam apenas vocacionadas para a criação de um regime de contratação pública uniforme na União Europeia, mas também para minimizar práticas restritivas da

concorrência, evitando políticas e atos administrativos protecionistas e anti concorrenciais.

Inicia-se, assim, um novo ciclo da contratação pública europeia, com a definição de um conjunto de princípios e regras a aplicar nos processos de adjudicação (Gonçalves, 2018).

No ano de 2014, o ACP foi revisto e adaptado, o que influenciou a criação de novas Diretivas de contratação pública. São três: a Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro, que revogou a Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março, sobre procedimentos de contratos públicos (ou também conhecida como Diretiva-clássica), a n.º 2014/25/UE, de 26 de fevereiro, que veio revogar a Diretiva 2004/17/CE, de 31 de março, sobre setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (também conhecida como a diretiva dos setores especiais), e a n.º 2014/23/UE, de 26 de fevereiro, relativa à adjudicação de contratos de concessão, que é uma novidade dentro deste quadro legislativo da União Europeia (Gonçalves, 2018).

Deste modo, a nível europeu, verifica-se a afirmação e o desenvolvimento da contratação pública, a par da criação do mercado comum e o lançamento do mercado interno, com o apoio nas liberdades e princípios fundamentais (Gonçalves, 2018).

Neste sentido, os contratos públicos são olhados pelas instituições europeias como tendo uma função instrumental no que concerne à construção e desenvolvimento do mercado único e nas liberdades de circulação ao nível da União Europeia (Mimoso, 2020). De facto, um dos primeiros objetivos da contratação pública, conforme estabelece a Lei Modelo sobre Contratação Pública das Nações Unidas, é “alcançar uma máxima economia e eficiência”, o que não deve ser promovido apenas na adjudicação propriamente dita, ou seja, na escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, e sim em todos os atos e procedimentos abrangidos pelo procedimento de adjudicação de contratos públicos, desde a fase pré-contratual até a fase de execução (Silva, 2019).

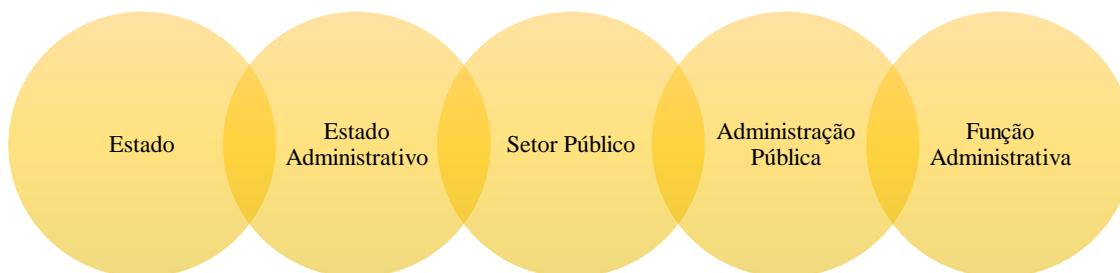
Uma vez enunciado o enquadramento histórico sobre o surgimento da contratação pública, é necessário não esquecer que se trata do âmbito do serviço público, o que significa que a finalidade é satisfazer necessidades coletivas individualmente sentidas,

numa relação direta e imediata com cada um dos cidadãos. Do Direito Administrativo, autonomiza-se o Direito dos Contratos Públicos, o qual regula a área da contratação pública. Um dos ramos do direito público é o Direito Administrativo, que se ocupa de estudar a Administração Pública, a qual corresponde ao conjunto de atividades ligadas à segurança e ao bem-estar das pessoas, cuja realização está a cargo de entidades públicas territoriais ou de outras entidades designadas pela lei para exercer atribuições dessas entidades territoriais, ou que delas recebam delegação ou concessão para tal exercício (Carvalho, 2015).

Neste âmbito, a intervenção do Estado nos serviços de interesse económico geral deve consistir na garantia do cumprimento de um conjunto de princípios de disponibilidade, continuidade da prestação dos serviços, universalidade e igualdade no acesso, acessibilidade quanto ao preço e da qualidade e segurança. A regulação comporta funções basilares que se pautam por garantir o funcionamento dos serviços essenciais, de acordo com os princípios mencionados (Mané, 2016).

A Figura 1 demonstra esta interligação do Estado e o setor público, cujas especificidades configuram as regras da contratação pública.

**Figura 1: Estado e Função Administrativa**



Fonte: Elaboração própria

Neste sentido, a contratação pública corresponde a um instrumento de regulação pública e implementação de políticas públicas, que disciplina a atuação da Administração Pública, desde a formação de um contrato até a sua conclusão. Note-se este aspeto essencial que é o conceito de contrato. No âmbito da Contratação Pública, é celebrado

um “contrato público”, que se distingue do “contrato administrativo” e da noção simples de “contrato”. Este define-se, nos termos do Código Civil português, como um acordo ou consenso entre as vontades de duas ou mais pessoas, com o intuito de desencadear efeitos jurídicos que vinculam as partes. Por sua vez, o “contrato público” contém estas duas características, mas é somente celebrado por uma entidade adjudicante, à qual compete o ato de adjudicação.

A pesquisa sobre o surgimento e evolução da contratação pública permitiu compreender que este tema tem subjacente a relevância que assume e tem assumido ao longo dos anos, tal como verificado no estudo do contexto histórico. Importa então perceber, mais concretamente, os motivos pelos quais a contratação pública surge sucessivamente como uma das áreas mais importantes.

Desde logo, a contratação pública constitui um dos principais motores da economia, especialmente a nível do investimento público. Assume igualmente relevância ao nível do mercado interno europeu, sendo um facto que a harmonização dos ordenamentos jurídicos dos Estados Membros tem vindo a aumentar, contribuindo para tal o papel e atuação do legislador comunitário em relação às Diretivas, conferindo, assim, maior consistência em matéria de contratos, uma condição prévia para uma abertura efetiva e global aos operadores económicos a nível mundial (Mimoso, 2020). Além disso, constitui uma importante ferramenta de desenvolvimento para a melhor satisfação das necessidades públicas, de prossecução de políticas públicas e, por conseguinte, do cumprimento do interesse público, assumindo uma significativa expressão transnacional.

A atividade contratual pública tornou-se estratégica para os governos que visam a eficiência económica e a promoção do bem social e ambiental, sendo os contratos públicos um instrumento de execução dessas políticas, uma vez que a contratação pública influencia o desenvolvimento dos Estados, abrangendo as aquisições económicas e socialmente relevantes, e interferindo na criação de emprego e no incentivo ao investimento, influenciando, assim, o bem-estar dos cidadãos (Lopes, 2021).

Segundo dados da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (COMPETE, 2020), 19% do PIB da União Europeia possui relação direta com a contratação pública. Em períodos de crise na economia global, uma única

área corresponder a um quinto do PIB europeu demonstra a importância da boa gestão da Administração Pública para a correta prossecução dos fins a que se destinam os contratos públicos (Silva, 2019).

Deste modo, a função de compras assume um papel verdadeiramente estratégico nas administrações públicas atuais, em resultado do crescente grau de complexidade legislativa e significância financeira (Silva, 2019).

O Direito da Contratação Pública tem como objetivo permitir às entidades adjudicantes, enquanto consumidoras e no alcance e prossecução do interesse público, satisfazer as necessidades verificadas de uma forma eficiente, não obstante o cumprimento de regras concorrenciais (Mané, 2016).

No que concerne aos ordenamentos jurídicos de Espanha e de Portugal, o Direito da Contratação Pública representa efetivamente um domínio normativo que tende de uma forma cada vez mais intensa a ser marcado pelo direito de fonte extra-estadual, sendo largamente influenciado por fenómenos de europeização e globalização jurídica (Martins, 2018).

Os contratos públicos assumiram uma relevância reconhecida pelas instâncias europeias a partir da década de 1990, o que levou a uma verdadeira europeização dos contratos públicos (Lopes, 2021). É uma das áreas que sofreu profundas alterações nos últimos anos, em resultado, nomeadamente, das Diretivas da União Europeia, cuja transposição é obrigatória nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros. Um dos principais contributos corresponde a uma maior transparência e informação no âmbito dos procedimentos contratuais, assim como um maior controlo da verificação e cumprimento das normas legais, tendo como base um conjunto de princípios jurídicos fundamentais.

A crescente importância da contratação pública tem sido acompanhada de uma maior atenção legislativa sobre as regras a aplicar nesta área, com o fim de garantir que a escolha do cocontratante se apresente transparente e respeite os princípios da igualdade e da concorrência, assim como de permitir melhores decisões relativas à utilização de fundos públicos e melhorar a eficiência económica (Zijan, 2017).

O modo como a Administração Pública contrata tem vindo a ganhar maior importância, em especial tendo em conta a relevância financeira e o risco associado à contratação pública e às aquisições de bens e serviços. Os desafios são maiores quando se considera novas formas de contratação, relacionadas com plataformas eletrónicas, as quais visam transmitir maior simplicidade e transparência, assegurando-se ainda a diminuição de prazos e a desmaterialização dos procedimentos (Silva, 2019).

Impõe-se a utilização de procedimentos baseados no princípio da concorrência entre os operadores económicos, maximizando a oportunidade para a seleção da proposta mais vantajosa (Martins, 2019).

### **1.2. Princípios Gerais e Tramitação Procedimental Comum**

Atualmente, não basta comprar com base numa ótica de conformidade legal (Silva, 2019). A contratação pública é certamente uma das matérias em que mais se sente a importância concreta ou prática dos princípios jurídicos (Martins, 2019).

Para que os Estados-Membros criem verdadeiramente um mercado único, com convergência na área da contratação pública, devem cumprir um conjunto de princípios e normas nacionais e comunitárias, daí resultando a progressiva europeização dos contratos públicos (Mimoso, 2020).

Neste sentido, existem valores fundamentais na ordem jurídica que devem nortear a atuação administrativa. Trata-se de um conjunto de princípios jurídicos, também designados por princípios gerais da atividade administrativa ou, mais concretamente, princípios fundamentais da contratação pública, que advêm do direito europeu e internacional, assim como do direito nacional.

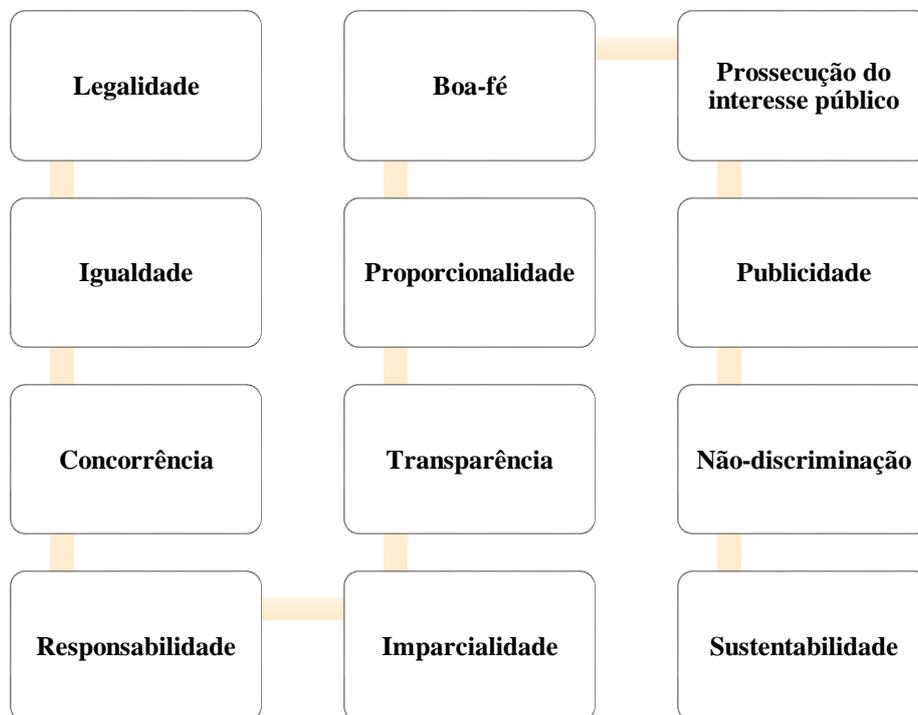
Os princípios jurídicos são utilizados para a interpretação e regulação das normas jurídicas, constituindo uma fonte de direito fundamental no sistema da contratação pública (Gonçalves, 2018). São os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, que visam

guiar os Estados na elaboração de regras, com o objetivo de alcançar uma boa governação nos procedimentos de contratação pública (Silva, 2016).

O objetivo é precisamente assegurar a realização de uma contratação eficiente e transparente, no sentido de promover e salvaguardar a livre concorrência entre os vários operadores económicos, no âmbito de um mercado interno europeu efetivamente aberto.

Destaca-se, na Figura 2, os principais princípios neste âmbito:

**Figura 2: Princípios Jurídicos da Atuação Administrativa**



Fonte: Elaboração própria

Os princípios da legalidade, da boa-fé, da imparcialidade, e da sustentabilidade encontram-se naturalmente implícitos à atividade administrativa em geral. Contudo, outros princípios destacam-se no âmbito da contratação pública, pelo que importa tecer uma consideração específica.

De acordo com o n.º 1 do art. 18.º da Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro, “as autoridades adjudicantes tratam os operadores económicos de acordo com os princípios

da igualdade de tratamento e da não-discriminação e atuam de forma transparente e proporcionada”. Neste sentido, a entidade adjudicante não faculta de forma discriminatória informações que possam conferir vantagens a um candidato ou proponente relativamente a outros, nos termos do n.º 2 do art. 30.º da Diretiva 2014/23/EU, de 26 de fevereiro.

A transparência é muitas vezes confundida com a mera divulgação de informações, porém deve distinguir-se desta, no sentido de que a informação transferida não deve ser apenas observável, mas também relevante para a pessoa que a recebe e, além disso, tem de ser confiável e suficientemente precisa (Carvalho, 2015). Acresce ainda que o princípio da transparência torna possível a responsabilização dos agentes públicos, e pode ajudar a tornar os governos mais responsáveis, minar o poder dos interesses especiais e, assim, potenciar melhores políticas e instituições públicas de maior qualidade; quando a transparência é assimilada nas práticas sociais, ela pode ser uma arma poderosa contra a corrupção e promotora da governança e da *accountability* (Carvalho, 2015).

A transparência na contratação pública é assegurada, primeiramente, pelo dever de publicitação da intenção de contratar, por parte das entidades adjudicantes e das condições essenciais do contrato (caderno de encargos), para permitir que todos os interessados apresentem uma proposta ou candidatura, sendo também exigível uma publicação das regras de cada procedimento concursal, no âmbito do programa do concurso (Carvalho, 2015). Além disso, também exige uma definição clara e precisa das regras das principais decisões procedimentais, a fim de minimizar a discricionariedade das entidades adjudicantes em matérias concorrentialmente essenciais, bem como a existência de meios destinados a controlar a legitimidade das decisões procedimentais (Carvalho, 2015). Um dos principais corolários deste princípio é precisamente o dever de fundamentação das decisões tomadas no decurso dos procedimentos de formação dos contratos (Azevedo & Carneiro, 2020).

Em relação ao princípio da concorrência, quanto maior for o acesso, por parte dos operadores económicos, aos procedimentos, para além de se respeitar o normal funcionamento do mercado e de promover o princípio da concorrência entre as entidades interessadas, prossegue-se o interesse público relativamente à formação de contratos

públicos, uma vez que aumenta a possibilidade de a entidade adjudicante optar pelas melhores condições financeiras e técnicas (Martins, 2019).

Intrinsecamente ligado à prossecução do interesse público, impõe que os procedimentos se realizem pública e abertamente no mercado, em condições de igualdade, sem qualquer tipo de condições que tenham por efeito impedir, restringir ou falsear a concorrência de forma a possibilitar a participação de um número considerável de operadores económicos (Silva, 2016).

Estes princípios são consagrados, desde logo, no n.º 2 do art. 266.º da CRP, nomeadamente os princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé, a respeito dos órgãos e agentes administrativos.

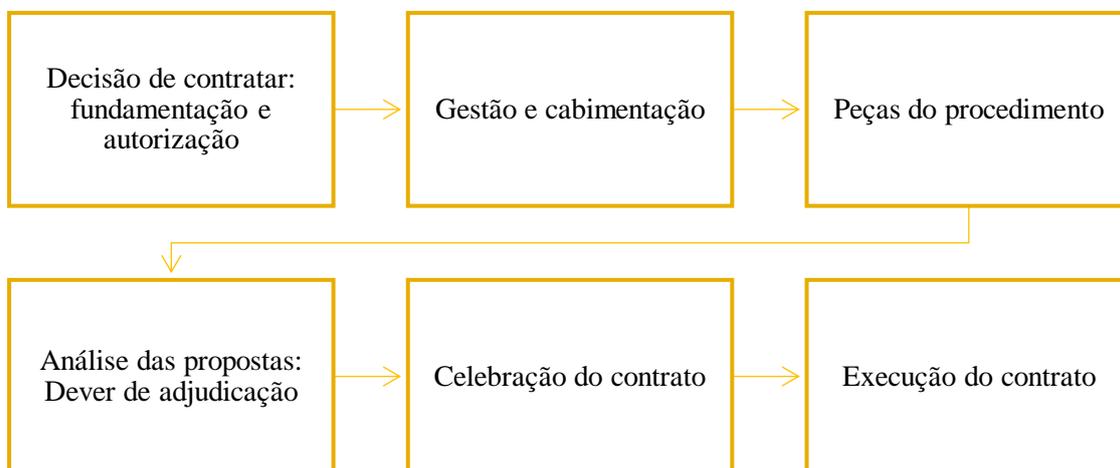
Por sua vez, o n.º 1 do art. 1.º-A do CCP menciona explicitamente a relevância dos princípios na formação e execução dos contratos públicos, “em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação”. O art. 286.º do mesmo diploma reforça que o contrato deverá ser executado de boa-fé pelas partes, “e em conformidade com os ditames do interesse público, nos termos da lei”.

A LCSP também contempla, nomeadamente, os princípios da igualdade, não discriminação, transparência, proporcionalidade, livre concorrência e confidencialidade, nos seus arts. 132.º, 133.º e 138.º.

O n.º 1 do art. 133.º da LCSP realça a importância da confidencialidade no momento da apresentação da oferta pelas entidades adjudicantes, ao passo que o n.º 1 do art. 138.º deste diploma sublinha que as mesmas devem disponibilizar aos interessados todas as informações de “acesso gratuito, direto e completo relativas ao caderno de encargos e demais documentação complementar por via eletrónica”, desde o momento em que é publicado o anúncio, de forma a garantir a transparência do procedimento.

Na Figura 3, apresenta-se uma perspetiva geral da tramitação procedimental comum, ou seja, o desenvolvimento do processo de contratação pública.

**Figura 3: Tramitação Procedimental Comum**



Fonte: Elaboração própria, com base na Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014

A decisão de contratar deve ter subjacente uma necessidade a satisfazer pela entidade adjudicante, na fase inicial de preparação e planeamento. Por conseguinte, o objeto contratual terá de ser especificamente definido e caracterizado, sendo simultaneamente necessário preparar o conjunto de peças do procedimento, consoante aquele que seja adotado. Isto implica também efetuar a gestão e cabimentação orçamental num momento anterior.

Após a decisão de contratar e a escolha do procedimento de formação contratual, segue-se a execução do procedimento com a publicação do anúncio e, se for o caso, o envio do(s) convite(s). Nesta senda, devem ser considerados eventuais impedimentos, particularmente em relação ao gestor do contrato e ao júri do procedimento, perante os quais existe uma obrigação legal de subscrição de uma declaração de inexistência de conflitos de interesses.

Devem ser depois analisadas as propostas, tendo em atenção os documentos que a constituem, bem como o critério de adjudicação que é previamente estabelecido para

## A Contratação Pública em Portugal e Espanha

avaliação e seleção dos concorrentes. A este propósito, refira-se que existe um dever de adjudicação e causas de não adjudicação tipificadas na lei.

Após a adjudicação, devem ser apresentados os documentos de habilitação, seguindo-se a contratação propriamente dita através da celebração do contrato com a assinatura de cada uma das partes contratuais. A tramitação consolida-se com a execução do contrato, ocorrendo posteriormente o seu término, com o devido cumprimento das obrigações contratuais estabelecidas, não obstante outras razões possíveis que determinam o seu fim.

Isto resulta do teor das Diretivas europeias, particularmente a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014. Neste sentido, a tramitação apresentada não difere, em termos gerais, entre Portugal e Espanha, constituindo a base essencial da contratação pública.

## **CAPÍTULO 2 - Introdução ao Ordenamento Jurídico**

O segundo capítulo do presente trabalho corresponde ao estudo introdutório da legislação em vigor no âmbito da contratação pública, no contexto da União Europeia, de Portugal e de Espanha.

Em primeiro lugar, centramos a nossa análise nas regras comunitárias da União Europeia, especialmente com impacto direto nos ordenamentos jurídicos dos Estados-Membros, onde se destaca como contributo principal a contratação eletrónica.

Em segundo lugar, analisamos os diplomas legislativos em vigor em cada um dos países que constituem o objeto da comparação nesta investigação.

### **2.1. Quadro Jurídico Europeu**

O Direito dos Contratos Públicos da União Europeia assume uma grande relevância enquanto instrumento de concretização do mercado interno e do projeto europeu (Dias, 2020).

O n.º 3 do art. 4.º e o n.º 2 do art. 13.º, do Tratado da União Europeia consagram o princípio da cooperação leal, existindo um regime de cooperação entre a União Europeia e os respetivos Estados-Membros, assim como entre os próprios Estados-Membros.

No âmbito da contratação pública, há dois importantes documentos: a Lei Modelo sobre Contratação Pública da Comissão das Nações Unidas para o Direito Mercantil Internacional (CNUDMI), aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2011, e o Acordo sobre Compras Governamentais (GPA) da Organização Mundial do Comércio (OMC), cuja última atualização é de 2014 (Dias, 2020).

A Diretiva, instrumento mais utilizado em matéria de contratos públicos, vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. Nesta sentido, cabe aos

Estados-Membros adequarem o Direito da União Europeia, fonte imediata de direito, ao seu ordenamento jurídico nacional (Silva, 2019).

Assim, enquanto as Diretivas correspondem a um ato legislativo que terá de ser transposto para a legislação interna de cada país da União Europeia, os regulamentos constituem um ato legislativo vinculativo, sendo diretamente aplicáveis nos Estados-Membros.

Quanto à legislação da União Europeia, relevam:

- Diretivas
  - Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão;
  - Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março;
  - Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE, de 31 de março.
- Regulamentos
  - Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão de 28 de novembro de 2007, que altera o Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV);
  - Regulamento de Execução (UE) 2015/1986 da Comissão de 11 de novembro de 2015, que estabelece os formulários-tipo para publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos e revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 842/2011;
  - Regulamento de Execução (UE) 2016/7 da Comissão de 5 de janeiro de 2016, que estabelece o formulário-tipo do Documento Europeu de Contratação Pública (DEUCP);
  - Regulamento Delegado (UE) 2021/1951 da Comissão de 10 de novembro de 2021, que altera a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, no respeitante aos limiares das concessões;

- Regulamento Delegado (UE) 2021/1952 da Comissão de 10 de novembro de 2021, que altera a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, no respeitante aos limiares para os contratos públicos de fornecimento, os contratos públicos de serviços e contratos de empreitada de obras públicas, bem como para os concursos de conceção;
- Regulamento Delegado (UE) 2021/1953 da Comissão de 10 de novembro de 2021, que altera a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, no respeitante aos limiares para os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, que engloba os contratos de fornecimento, os contratos de serviços e os contratos de empreitada, bem como para os concursos de conceção.

## **2.2. Desmaterialização como Objetivo: a Contratação Eletrónica**

Desde logo, importa realçar os conceitos *e-government* e *e-procurement* na Administração Pública. Por um lado, a expressão *e-government* (ou Governo Eletrónico) pretende aludir à utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TIC) pelos Estados, no sentido de garantir um melhor acesso dos cidadãos e das empresas aos serviços públicos, através da simplificação de processos, diminuição de tempos de resposta, aumentando a eficácia, eficiência e transparência do setor público (Silva, 2019).

Segundo as Nações Unidas (2021), *e-government* pode ser definido como a utilização das TIC na Administração Pública, para prestar mais eficaz e eficientemente os serviços governamentais aos cidadãos e às empresas, bem como potenciar a operacionalização de políticas públicas (Martins, 2019). O princípio subjacente a esta realidade, apoiado por um quadro institucional eficaz de governação eletrónica, consiste em melhorar o funcionamento interno do setor público, reduzindo os custos financeiros e os tempos de transação, de modo a melhor integrar os fluxos e processos de trabalho e permitir uma utilização eficaz dos recursos nas várias agências do sector público com vista a soluções sustentáveis (UN, 2021).

Por sua vez, a desmaterialização da contratação pública através da utilização de meios eletrónicos denomina-se por *e-procurement*. É fundamental, num quadro em que os governos pretendem promover a desburocratização, que a contratação pública seja desmaterializada.

A contratação eletrónica é uma ferramenta fundamental para assegurar a integridade do procedimento de contratação pública, defendendo, a este propósito, que é através desta que os operadores económicos podem ter acesso às informações necessárias de forma estandardizada e em tempo real, reduzindo o contacto entre os funcionários públicos e os operadores económicos.

Deste modo, a contratação pública por via eletrónica advém do desenvolvimento mundial do comércio eletrónico. Com o principal papel de apoio à adjudicação dos contratos públicos, a contratação eletrónica surgiu como uma necessidade numa sociedade em que os meios eletrónicos são imprescindíveis nas relações interpessoais e fulcrais nas relações de mercado (Mané, 2016). Constitui a incorporação, pelo Estado, de formas contratuais desmaterializadas em utilização na atividade das empresas, primeiro entre si, depois com os consumidores (Louro, 2012). Mas esta expansão deve-se também à explosão da internet e da progressiva privatização da rede mundial, que a atual fase intensamente comercial e de verdadeiro mercado mundial ganhou lugar (Louro, 2012).

No processo de impulso da contratação pública eletrónica não podemos esquecer o papel ativo e protagonista da União Europeia (Nebot, Pires, Granados, & Rodríguez, 2015). Desde 2004, é pretendida uma transição de compras públicas marcadas por procedimentos manuais para uma contratação eletrónica (Martins, 2019). Na Diretiva de 2004, a contratação pública eletrónica era uma opção e os Estados Membros poderiam aderir, ou não (Mimoso, 2020).

Mais tarde, em 2010, a Comissão Europeia publicou o Livro verde sobre a generalização do recurso à contratação pública eletrónica na União Europeia. Ademais, neste mesmo ano, a Comissão Europeia lançou a estratégia “Europa 2020”, que tem vindo a seguir as políticas para uma economia inteligente, sustentável e inclusiva dos países da União Europeia, sendo a Agenda Digital para a Europa uma das iniciativas. Em 2011, editou o

Livro verde sobre a modernização da política de contratação pública da União Europeia (Mimoso, 2020).

A transposição das normas relativas à contratação pública eletrónica das Diretivas de 2014, enunciadas no ponto anterior, geraram maior eficiência nas compras públicas, maior desburocratização, simplificação, maior celeridade e flexibilização nos procedimentos de formação dos contratos públicos, com vista a uma maior eficácia, eficiência e a promoção a um fácil acesso dos operadores económicos dos Estados Membros nas relações contratuais com as várias administrações (Mimoso, 2020).

Neste sentido, com as Diretivas de 2014, o Parlamento aprovou uma nova diretriz de contratação pública, através da qual é reconhecida a importância dos meios de informação e comunicação eletrónicos para simplificar a publicação dos contratos, aumentando a eficiência e a transparência dos procedimentos de contratação (Mimoso, 2020).

Note-se que a Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos, estabeleceu a obrigatoriedade de os países europeus utilizarem faturas eletrónicas, constituindo outro exemplo relevante que se destaca neste âmbito.

Neste contexto, as plataformas eletrónicas na contratação pública determinaram a transmissão eletrónica de informação, o que substituiu o tradicional papel, alcançando maior eficácia e rentabilidade num sistema que era demasiado burocrático e rígido (Silva, 2016).

Além disso, constituem uma infraestrutura informática que serve de suporte aos procedimentos de contratação pública, desenrolando-se os vários passos sob o comando direto da entidade adjudicante e dos interessados ou concorrentes, nos termos e dentro dos limites previamente estabelecidos (Louro, 2012). Não cabe, por isso, às plataformas eletrónicas uma intervenção própria e autónoma em cada procedimento específico, mas exclusivamente “um papel de base automática disponibilizada aos utilizadores e detentora de uma série de aplicações informáticas que consubstanciam os serviços que prestam” (Louro, 2012).

Trata-se de infraestruturas tecnológicas onde decorre a tramitação dos procedimentos para a formação de um contrato público, tendo como participantes as entidades adjudicantes (quem conduz e decide o procedimento de formação do contrato) e os vários interessados que participam, terminando com a escolha do adjudicatário, isto é, o titular da proposta que foi objeto da decisão de adjudicação por parte da entidade adjudicante (Fonseca, 2020).

Esta novidade procurou não só cumprir as obrigações derivadas do Direito da União Europeia, mas também e, fundamentalmente, alcançar a flexibilidade e desburocratização dos procedimentos de formação dos contratos públicos (Gonçalves, 2019). Deste modo, e com o surgimento do conceito de *e-government*, acreditava-se que era possível aperfeiçoar os serviços públicos, a eficiência administrativa, o profissionalismo e a confiança na atuação governamental (Twizeyimana & Andersson, 2019).

De facto, quanto à transparência, as plataformas possibilitam que as compras públicas aconteçam em condições mais claras e justas para todos os intervenientes, permitindo também que se reúna uma elevada quantidade de informação passível de ser utilizada para fins estatísticos, essenciais para a tomada de decisão (Martins, 2019).

A evolução normativa tornou-se, em 2018, definitivamente obrigatória na União Europeia (Mimoso, 2020).

Importa agora focar atenção na legislação interna dos dois países, considerando a respetiva evolução, até aos diplomas atualmente em vigor, sobre a matéria da contratação eletrónica.

### **2.3. A Contratação Eletrónica em Portugal**

No final dos anos 90, a desmaterialização dos procedimentos na contratação pública portuguesa já dava os seus primeiros passos, com a promulgação das leis referentes à assinatura eletrónica e à faturação eletrónica (Martins, 2019).

Destacam-se vários diplomas neste âmbito, nomeadamente (Louro, 2012):

- Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, que revogou o Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março e estabelece o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços;
- Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto, que aprova o regime jurídico dos documentos eletrónicos e da assinatura digital;
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 8 de setembro, que determina a adaptação dos procedimentos de aquisições de bens e serviços pela Administração Pública ao comércio eletrónico;
- Decreto-lei n.º 104/2002, de 12 de abril, que aprova o regime de aquisição de bens por via eletrónica por parte dos organismos públicos;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de novembro, que define o novo enquadramento institucional da atividade do Governo em matéria de sociedade da informação, de inovação e de governo eletrónico;
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de agosto, que aprova o Plano de Ação para o Governo Eletrónico, procedendo à criação da Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento - UMIC, posteriormente designada de Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP – UMIC;
- Decreto-lei n.º 1/2005, de 4 de janeiro, que estabelecia o regime da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens, serviços e redes de comunicações eletrónicas, bem como dos equipamentos e serviços conexos;
- Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, que cria a Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), aprova os respetivos estatutos e define o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP);
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos, estabelecendo a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo;
- Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, que estabelece os termos a que deve obedecer a apresentação e receção de propostas, candidaturas e soluções no âmbito do referido diploma.

O Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, esclarece em primeiro lugar que “as plataformas eletrónicas são meios eletrónicos compostos por um conjunto de meios, serviços e aplicações informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos eletrónicos prévios à adjudicação de um contrato público, constituindo as infraestruturas sobre as quais se desenrolam os procedimentos de formação daqueles contratos”.

Complementarmente, e num âmbito mais operativo, surge a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, destinada à definição das regras de funcionamento das plataformas eletrónicas durante a fase de formação dos contratos (Martins, 2019). O objetivo era alcançar um sistema de contratação pública assente na desmaterialização, simplificação e desburocratização dos procedimentos de adjudicação. Foram assumidas como prioridades a desmaterialização dos procedimentos, evitando-se a utilização do papel e privilegiando-se os meios eletrónicos, garantindo-se igualmente a simplificação e encurtamento de prazos (Silva, 2019).

Pelo CCP, marca-se o início do desenvolvimento do *e-procurement* na contratação pública portuguesa (Martins, 2019), constituindo um notável esforço de codificação e consolidação legislativa e de modernização dogmática do Direito Administrativo português (Louro, 2012). O artigo 4.º da primeira versão do CCP previa a criação de um portal único e oficial dos contratos públicos (designado Portal BASE) e a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes.

A partir de 1 de novembro de 2009, todos os procedimentos concorrenciais, independentemente da forma procedimental adotada, passaram a ser obrigatória e integralmente desenvolvidos através de sistemas de contratação eletrónica, com publicitação no portal BASE e certificação digital para autenticação e assinatura de documentos. Esta obrigatoriedade é dispensada apenas no caso de ajuste direto simplificado, nos termos do n.º 3 do art. 128.º do CCP.

O objetivo principal do portal BASE é divulgar informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos (Azevedo & Carneiro, 2020). Trata-se de uma plataforma centralizada, que visa conferir uma maior transparência, criando um quadro para uma maior prevenção e deteção de irregularidades incluindo potenciais práticas de corrupção (Silva, 2016).

A informação neste portal está organizada por contrato, e divide-se em duas secções principais: informação sobre a formação do contrato e informação sobre a sua execução (Azevedo & Carneiro, 2020), dando cumprimento ao disposto no artigo 465.º do CCP, o qual consagra a publicitação obrigatória dos elementos relativos à formação e execução dos contratos públicos no portal BASE.

Em Portugal, o investimento e o risco são assumidos integralmente por promotores privados, podendo surgir uma panóplia de plataformas eletrónicas, geridas por entidades particulares, encontrando-se contemplado nomeadamente no Decreto-lei n.º 143-A/2008, de 25 Julho e na Portaria n.º 701-G/2008, 29 de Julho, diplomas posteriormente revogados pela Lei n.º 96/2015, de 29 de julho (Louro, 2012).

A Lei n.º 96/2015, de 29 de julho regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública e transpõe o artigo 29.º da Diretiva 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/UE e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, revogando o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho. É, assim, estabelecida uma interligação das plataformas eletrónicas com o Portal dos Contratos Públicos e com o Diário da República eletrónico.

Refira-se que o Diário da República é o jornal oficial da República Portuguesa, onde a publicação é condição de eficácia jurídica para certos atos, nos termos do art. 119.º da CRP, assim como inicialmente a Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, na sua versão consolidada. O Decreto-Lei n.º 83/2016, de 16 de dezembro, aprova o serviço público de acesso universal e gratuito ao Diário da República. A publicação de atos é regulada através do Despacho Normativo n.º 15/2016, do Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, que aprova o Regulamento de Publicação de Atos no Diário da República.

Nos termos da alínea e) do artigo 2.º desta lei, uma plataforma eletrónica consiste na “infraestrutura tecnológica constituída por um conjunto de aplicações, meios e serviços informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos eletrónicos de contratação pública nacional, sobre a qual se desenrolam os referidos procedimentos”.

Conforme o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.), que corresponde à instituição que regula os contratos públicos, particularmente o licenciamento, a monitorização e a fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública (IMPIC, 2022), os procedimentos do Concurso Público, Concurso Limitado por Prévia Qualificação, Procedimento de Negociação, Diálogo Concorrencial e Parceria para a Inovação são obrigatoriamente tramitados através de uma das seguintes Plataformas Eletrónicas Licenciadas: *VORTAL*, *SaphetyGov*, *ComprasPT*, *anoGov*, *acinGov* (Martins, 2019).

Uma das principais medidas que contribuíram para a modernização da contratação pública portuguesa corresponde à implementação de plataformas eletrónicas para efeitos de desmaterialização dos procedimentos de contratação pública (Martins, 2019). Do ponto de vista da eficácia, as plataformas eletrónicas estão na base de mais de metade do montante financeiro total dos procedimentos contratuais em Portugal, o que tem levado o país a atingir sucessivamente as metas europeias (Martins, 2019).

Além disso, é inegável que houve um aumento na transparência dos procedimentos públicos, decorrente da utilização das plataformas eletrónicas, mas principalmente em virtude da criação do portal BASE, instrumento de primordial importância para o exercício da cidadania e para garantir uma verdadeira *accountability* aos contratos públicos (Silva, 2019). O portal BASE, através da indexação e disponibilização de informação acerca dos contratos públicos em Portugal, contribui efetivamente para uma maior transparência e igualdade na contratação pública, bem como para uma concorrência mais justa e saudável entre as organizações adjudicatárias, favorecendo assim a prossecução do interesse público (Azevedo & Carneiro, 2020).

Assim, Portugal foi pioneiro em matéria de contratação pública eletrónica e mereceu a distinção da Comunidade Europeia, com a publicação do CCP como exemplo para os Estados-Membros (Mimoso, 2020). Em 2017, a Comissão Europeia destacou a importância da publicação dos contratos públicos, dado que proporciona uma gestão mais eficiente dos mesmos e promove uma “maior transparência, integridade e qualidade dos dados”, referindo-se inclusivamente ao portal BASE como um exemplo de uma ferramenta útil para a monitorização da contratação pública e, conseqüentemente, para a produção de dados estatísticos sobre o tema (Martins, 2019).

Em relação à matéria da faturação eletrónica, o Decreto-Lei n.º 123/2018, de 28 de dezembro, define o modelo de governação para a implementação da faturação eletrónica nos contratos públicos, relativamente às entidades do setor público, nos termos do n.º 1 do artigo 1.º do diploma referido.

Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 28/2019, de 15 de fevereiro procede à regulamentação das obrigações relativas ao processamento de faturas e outros documentos fiscalmente relevantes, bem como das obrigações de conservação de livros, registos e respetivos documentos de suporte que recaem sobre os sujeitos passivos de IVA, de acordo com o artigo 1.º do mesmo diploma. O art. 12.º deste Decreto-lei estabelece a obrigatoriedade da emissão de faturas eletrónicas.

Por determinação do Despacho n.º 49/2022-XXIII do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, a partir de 01 de janeiro de 2023, torna-se obrigatória a faturação eletrónica, nos termos do Decreto-Lei n.º 123/2018, de 28 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 7 de abril, e pelo Decreto-Lei n.º 104/2021, de 27 de novembro, todos em alteração ao CCP. Isto ocorre após “o Governo flexibilizar, por várias vezes, o calendário fiscal e o cumprimento voluntário de obrigações fiscais no quadro do princípio de colaboração mútua entre a Administração Fiscal e os cidadãos e as empresas”, de acordo com o disposto no referido Despacho. No final de 2022, é emitido novamente novo Despacho do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais, com o n.º 8/2022-XXIII.

Assim, as entidades públicas, enquanto contraentes públicos, são obrigadas a receber e processar faturas eletrónicas. Por sua vez, os fornecedores, enquanto cocontratantes, são obrigados a emitir faturas eletrónicas no âmbito da execução de contratos públicos, conforme o art. 299.º-B do CCP.

A lei prevê duas exceções a esta obrigatoriedade: em caso de procedimento por ajuste direto simplificado, tal como previsto no n.º 3 do art. 128.º do CCP, na redação que lhe é dada pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, e em caso de contrato declarado secreto ou acompanhado de medidas especiais de segurança, nos termos do n.º 2 do art. 299.º-B do CCP.

## **2.4. A Contratação Eletrónica em Espanha**

Em Espanha, a transformação para uma nova administração eletrónica começou a ser operada, a nível do Direito interno, na primeira redação da Lei n.º 30/1992, de 26 de novembro, que estabelece o Regime Jurídico das Administrações Públicas e do Procedimento Administrativo Comum, na qual se falava da incorporação de meios técnicos e da informatização de registos e arquivos, ainda que tudo isso envolvesse um ponto de vista facultativo e não imperativo para as administrações (Nebot, Pires, Granados, & Rodríguez, 2015). Por sua vez, o Despacho EHA/1307/2005, de 29 de abril, procedeu à regulamentação da utilização de meios eletrónicos nos processos de contratação.

No entanto, é através da Lei n.º 11/2007, de 22 de junho, que são criadas obrigações para as administrações em favor dos cidadãos, ao estabelecer o acesso eletrónico destes aos serviços públicos (Nebot, Pires, Granados, & Rodríguez, 2015). Depois desta lei, a implantação legal das TIC consolida-se e estende-se a todos os setores da atividade administrativa, entre eles o âmbito da contratação pública (Nebot, Pires, Granados, & Rodríguez, 2015).

De acordo com o Real Decreto 181/2008, de 8 de fevereiro, o Diário ou Boletim Oficial do Estado corresponde ao jornal oficial do Estado espanhol, consistindo no meio oficial de publicação e consulta de leis, disposições e atos obrigatórios.

O Despacho EHA/1220/2008, de 30 de abril, aprova as instruções para operar na Plataforma de Contratação do Estado, a qual é igualmente estabelecida nos termos do artigo 334.º do Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de novembro. Porém, foi posteriormente substituída e renovada pela Plataforma de Contratação do Setor Público, a partir da entrada em vigor da Lei n.º 20/2013, de 9 de dezembro, que prevê a Garantia da Unidade de Mercado. Assume-se como o principal ponto de acesso de toda a informação relativa à atividade contratual do Setor Público, incluindo nomeadamente as convocatórias de licitações e os resultados dos respetivos organismos, sendo nesta plataforma onde se processa todos os procedimentos de contratação pública.

Ademais, nesta plataforma é possível consultar e descarregar toda a informação publicada nos designados “perfis do contratante” (ou “de contratação”), bem como qualquer informação de interesse para contratar com a administração, nos termos do art. 347.º da LCSP. Os órgãos de contratação são responsáveis pela correção e veracidade de toda a informação publicada nos “perfis”.

Em caso de dúvidas, os contactos deverão ser dirigidos diretamente a estes órgãos, relativamente a qualquer informação publicada num “perfil”, exceto outra informação publicada no site, caso em que é dirigido aos responsáveis pela plataforma: a Direção Geral do Património do Estado, do Ministério das Finanças e Administrações Públicas, que tem delegada a sua gestão na Subdireção Geral de Coordenação da Contratação Eletrónica.

Esta matéria encontra-se expressamente regulada no art. 63.º do LCSP, cujo n.º 1 prevê a divulgação pelas entidades adjudicantes no respetivo perfil de contratante como “elemento que agrupa as informações e documentos relacionados com a sua atividade contratual de forma a assegurar a transparência e o acesso público”.

Assim, estes perfis funcionam como uma forma de divulgar as informações relativas à entidade adjudicante, como por exemplo os pontos de contacto, anúncios, documentos e instruções (art. 63.º/2), mas também uma ferramenta de publicar toda a informação relativa aos contratos, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo.

Note-se, a este propósito, que a Espanha apresenta um contexto regional amplo e variado, quando comparada com Portugal (Nebot, Pires, Granados, & Rodríguez, 2015).

A estrutura da organização territorial do Estado espanhol corresponde a municípios, províncias e Comunidades Autónomas que se constituam, nos termos do artigo 137.º da Constituição espanhola, de 29 de dezembro de 1978.

De acordo com o n.º 1 do artigo 143.º do diploma em apreço, “(...) as províncias limítrofes com características históricas, culturais e económicas comuns, os territórios insulares e as províncias com identidade regional histórica poderão aceder ao seu autogoverno e constituir-se em Comunidades Autónomas, (...)”. Assim, é garantido “o direito à

## A Contratação Pública em Portugal e Espanha

autonomia das nacionalidades e regiões” que integram a Nação espanhola “e a solidariedade entre todas elas” (artigo 2.º da Constituição espanhola). Por exemplo, cada uma das Comunidades Autónomas e cidades autónomas tem a sua própria lei orgânica de Estatuto de Autonomia.

Há 17 comunidades autónomas, a saber: Andaluzia, Aragão, Ilhas Baleares, Canárias, Cantábria, Castilla-La Mancha, Castela e Leão, Catalunha, Comunidade de Madrid, Comunidade Foral de Navarra, Comunidade Valenciana, Extremadura, Galiza, País Basco, Principado das Astúrias, Região de Múrcia e La Rioja. Além disso, no Norte de África, contam-se as cidades de Ceuta e de Melilha, que correspondem a territórios dependentes de Espanha.

As seguintes Comunidades e Cidades Autónomas têm as suas próprias plataformas, que se encontram conectadas com a Plataforma de Contratação do Setor Público:

- Andaluzia;
- Catalunha;
- Comunidade de Madrid;
- Comunidade Foral de Navarra;
- Galiza;
- País Basco;
- La Rioja.

Conforme o n.º 3 do art 347.º da LCSP, as restantes Comunidades Autónomas e cidades autónomas têm os respetivos perfis de contratante disponíveis na Plataforma de Contratação do Setor Público, devendo existir uma interligação nas informações.

Mais recentemente, o Real Decreto 203/2021, de 30 de março, aprova o Regulamento de atuação e funcionamento do setor público por via eletrónica.

No que toca à faturação eletrónica em Espanha, realçam-se os seguintes diplomas legais:

- Lei 25/2013, de 27 de dezembro, que regula a faturação eletrónica e cria o registo contabilístico das faturas no setor público;

- Despacho HAP/1074/2014, de 24 de junho, do Ministro das Finanças e Administrações Públicas, que regulamenta as condições técnicas e funcionais, que o Ponto Geral de Entrada de Faturas Eletrónicas deve cumprir;
- Resolução de 25 de junho de 2014, do Secretário de Estado das Administrações Públicas, que estabelece as condições de utilização da plataforma FAcE, que é o Ponto Geral de Entrada de Faturas Eletrónicas da Administração Geral do Estado Espanhol;
- Resolução de 10 de outubro de 2014, do Secretário de Estado das Administrações Públicas e do Secretário de Estado dos Orçamentos e Despesas, que estabelece as condições técnicas normalizadas do Ponto Geral de Entrada de Faturas Eletrónicas;
- Despacho HAP/492/2014, de 27 de março, do Ministro das Finanças e Administrações Públicas, que regulamenta os requisitos funcionais e técnicos do registo contabilístico das faturas das entidades no âmbito de aplicação da Lei 25/2013, de 27 de dezembro, promovendo a fatura eletrónica e a criação da contabilidade registo de faturas no Setor Público.

De acordo com o art. 4.º da Lei 25/2013, de 27 de dezembro, a fatura eletrónica é obrigatória na Administração Pública, nomeadamente no âmbito da contratação pública. Esta disposição legal entrou em vigor a partir de janeiro de 2015, conforme o estabelecido no Preâmbulo da referida Lei. Foi criada uma plataforma comum para a emissão de faturas eletrónicas, designada FAcE, onde as entidades conseguem receber e processar as faturas eletrónicas.

A sexta disposição final da LCSP procede à autorização regulamentar relativa à utilização de meios eletrónicos, informáticos ou telemáticos e à utilização de faturação eletrónica, pelo Ministro das Finanças e da Função Pública.

## **2.5. A Legislação em Vigor de Portugal em Matéria de Contratação Pública**

Em Portugal, o Código dos Contratos Públicos (CCP) foi aprovado através do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, adotando dois conceitos que abrangem a contratação

pública (formação do contrato) e o regime substantivo da relação contratual (execução do contrato) (Mimoso, 2020). Foi elaborado na sequência da necessidade de transposição das Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, alteradas pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e retificadas pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro (Carvalho, 2014).

Ademais, um dos principais objetivos era introduzir um maior rigor e celeridade em matéria de contratação pública e de execução de contratos (Gonçalves, 2018).

O CCP concretiza a sistematização e uniformização dos diferentes regimes dos contratos administrativos até então existentes, particularmente o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março, o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho, e o Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de agosto (Silva, 2019).

O CCP foi baseado nos fundamentos associados a conceitos de transparência, desmaterialização e simplificação da contratação pública, através de uma reflexão sobre os processos e as próprias organizações, em que os serviços públicos sejam prestados com maior qualidade e eficiência, rapidez, facilidade e a um custo menor (Silva, 2019).

Com a introdução do novo pacote legislativo de Diretivas europeias em 2014 (Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, e a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014), tornou-se necessário atualizar o CCP, o que ocorreu através do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, em que se procurou também simplificar e desburocratizar os procedimentos anteriores à celebração dos contratos públicos (Gonçalves, 2018).

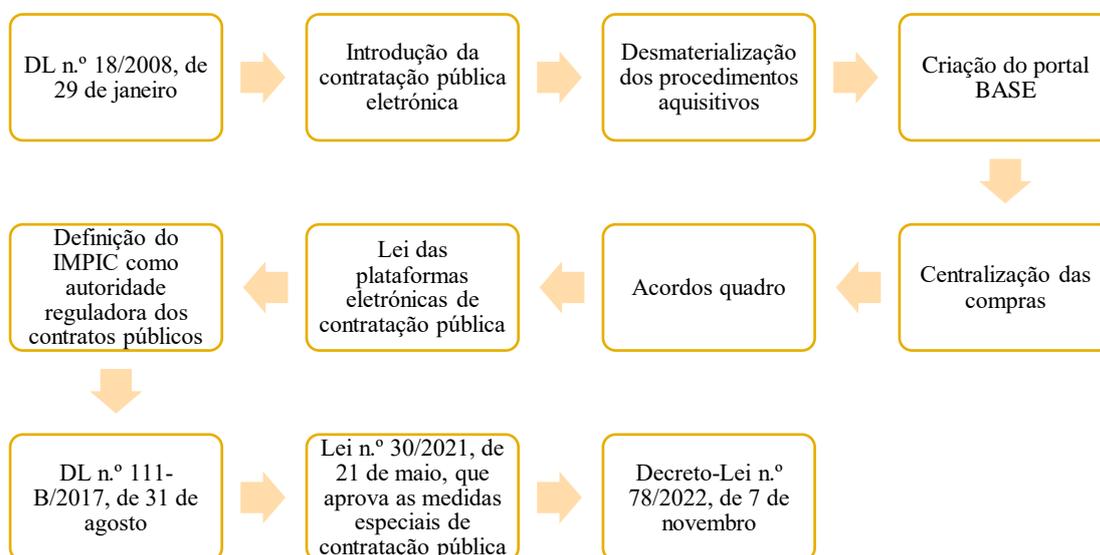
Mais tarde, o CCP é atualizado nos termos dos seguintes diplomas:

- Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, que estabelece as disposições necessárias à execução do Orçamento do Estado para 2018
- Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, que procede à décima primeira alteração ao CCP;

- Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 7 de abril, que altera o prazo de implementação da faturação eletrónica nos contratos públicos;
- Lei n.º 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública;
- E, mais recentemente, Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro, que não só altera o próprio CCP, como também a redação da lei referida no ponto anterior.

Em termos esquemáticos, apresenta-se abaixo, na Figura 4, a principal evolução da contratação pública em Portugal:

**Figura 4: Evolução Legislativa da Contratação Pública em Portugal**



Fonte: Elaboração própria

## 2.6. A Legislação em Vigor de Espanha em Matéria de Contratação Pública

Em Espanha, a Lei dos Contratos do Setor Público (LCSP), aprovada pela Lei 30/2007, de 30 de outubro, resultou da transposição das Diretivas de 2004, particularmente a Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março.

A LCSP surge após um percurso iniciado em 1963, com a aprovação da Lei de Bases dos Contratos Estatais e o seu texto articulado de 1965, com o Decreto 923/1965, de 8 de

abril, constituindo, assim, a primeira regulamentação geral dos contratos públicos (Nebot & Andrade, 2018). Neste âmbito, é aprovado o Decreto 3354/1967, de 28 de dezembro, que estabelece o Regulamento Geral de Contratações para aplicação da Lei dos Contratos do Estado. Ademais, é estabelecido o Regulamento Geral de Contratações do Estado, aprovado pelo Decreto 3410/1975, de 25 de novembro.

Mais tarde, surge a Lei n.º 13/1995, de 18 de maio, sobre os Contratos das Administrações Públicas e o seu Regulamento parcial, aprovado pelo Real Decreto 390/1996, de 1 de março, revogando o Decreto 923/1965, de 8 de abril. A referida Lei é revogada, por sua vez, pelo Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junho, que aprova o texto refundido da Lei de Contratos das Administrações Públicas. O respetivo regulamento geral é estabelecido pelo Real Decreto 1098/2001, de 12 de outubro.

A partir das Diretivas de 2004, houve a necessidade de proceder à respetiva transposição para o ordenamento jurídico espanhol, surgindo a LCSP de 2007. Este diploma representou uma mudança profunda na conceção da contratação pública no Estado espanhol como um todo, devido à sua orientação estratégica e ao seu compromisso com a simplificação de procedimentos, avançando no respetivo processamento eletrónico e na garantia de eficácia e eficiência (Gasó & Vidal, 2018).

A contratação pública passa a ser considerada um instrumento adequado para fazer face aos desafios impostos no século XXI e, para tal, introduz medidas de agilização de procedimentos, reforça a consideração de critérios sociais e ambientais, institui um procedimento de associação para inovação, introduz inovações na estrutura organizacional e regula pela primeira vez o princípio da integridade, entre outros aspetos (Gasó & Vidal, 2018).

Acrescenta-se ainda a introdução geral de medidas de controlo da corrupção na tramitação e adjudicação de contratos, bem como a profissionalização e tecnificação das funções da Comissão de Contratação, constituem um claro compromisso com o regresso e garantia da legitimidade das administrações públicas (Gasó & Vidal, 2018).

Mais tarde, o Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de novembro, aprova o texto revisto da Lei dos Contratos do Setor Público.

Em outubro de 2017, após um longo período de discussão, foi aprovada uma nova Lei dos Contratos do Setor Público (Nebot & Andrade, 2018), a Lei 9/2017, de 8 de novembro. Este novo diploma caracteriza-se pela ampliação do seu âmbito de aplicação, a aproximação do regime jurídico dos contratos que regula e o regresso do Direito Administrativo (Campos, 2018).

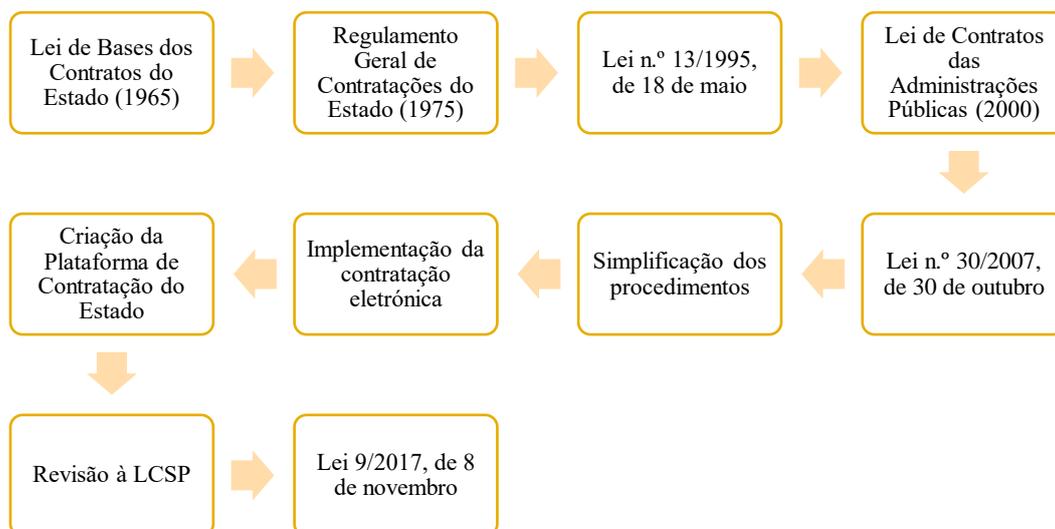
No que diz respeito às considerações estratégicas, prevê, na sua exposição de motivos, a utilização dos contratos públicos como instrumento de implementação das políticas europeias e nacionais nas áreas social, ambiental, inovação e desenvolvimento e promoção da PME, garantindo a eficiência da despesa pública e o respeito pelos princípios da igualdade de tratamento, não discriminação, transparência, proporcionalidade e integridade (Gasó & Vidal, 2018).

Esta nova legislação introduz importantes inovações, destinadas a facilitar o combate à fraude e à corrupção, estabelecendo um conjunto de medidas destinadas a promover a transparência nos contratos públicos, destacando-se a eliminação do procedimento por negociação sem publicidade pelo valor e a nova regulamentação do contrato menor (Méndez, 2018).

Além disso, abrange cláusulas sociais, ambientais e de comércio justo, entre outras, como critérios de adjudicação, além dos tradicionais critérios baseados em preço. Esta previsão foi feita na medida em que uma adequada definição e aplicação dos critérios de adjudicação é fundamental para garantir o cumprimento efetivo dos objetivos previamente estabelecidos (Gasó & Vidal, 2018).

Apresenta-se, de seguida, na Figura 5, a principal evolução da contratação pública em Espanha (Nebot, Pires, Granados, & Rodríguez, 2015):

**Figura 5: Evolução Legislativa da Contratação Pública em Espanha**



Fonte: Elaboração própria

Após 2017, a LCSP é modificada pelos seguintes diplomas:

- Real Decreto-Lei n.º 14/2019, de 31 de outubro, que adota medidas urgentes por razões de segurança pública em matéria de administração digital, contratação do setor público e telecomunicações;
- Despacho HAC/1272/2019, de 16 de dezembro, que publica os limites dos diferentes tipos de contratos para efeitos de contratação do setor público a partir de 1 de janeiro de 2020;
- Real Decreto-Lei 3/2020, de 4 de fevereiro, sobre medidas urgentes pelas quais várias Diretivas da União Europeia são incorporadas ao ordenamento jurídico espanhol no campo da contratação pública em determinados setores; Seguro privado; planos e fundos de pensão; na área tributária e contencioso tributário;
- Real Decreto-Lei 11/2020, de 31 de março, que adota medidas complementares urgentes no campo social e económico para lidar com o COVID-19;
- Real Decreto-Lei 15/2020, de 21 de abril, sobre medidas complementares urgentes de apoio à economia e ao emprego;
- Real Decreto-Lei 16/2020, de 28 de abril, diploma já revogado;
- Real Decreto-Lei 17/2020, de 5 de maio, que aprova medidas de apoio ao setor cultural e medidas fiscais para fazer face ao impacto económico e social do COVID-2019;

## A Contratação Pública em Portugal e Espanha

- Lei 3/2020, de 18 de setembro, sobre medidas processuais e organizativas para fazer face ao COVID-19 no domínio da Administração da Justiça;
- Lei 11/2020, de 30 de dezembro, sobre Orçamentos Gerais do Estado para o ano de 2021;
- Real Decreto-Lei 36/2020, de 30 de dezembro, que aprova medidas urgentes para a modernização da Administração Pública e para a execução do Plano de Recuperação, Transformação e Resiliência;
- Real Decreto-Lei 24/2021, de 2 de novembro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/2162 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de novembro de 2019;
- Lei 22/2021, de 28 de dezembro, sobre Orçamentos Gerais do Estado para o ano de 2022;
- Despacho HFP/1499/2021, de 28 de dezembro, que publica os limites dos diferentes tipos de contratos para efeitos de contratação do setor público a partir de 1 de janeiro de 2022;
- Lei 9/2022, de 14 de junho, sobre a Qualidade da Arquitetura;
- Lei 18/2022, de 28 de setembro, sobre a criação e crescimento de empresas;
- Lei 31/2022, de 23 de dezembro, sobre os Orçamentos Gerais do Estado para o ano de 2023;
- Lei 2/2023, de 20 de fevereiro, que regula a proteção das pessoas que denunciem violações regulamentares e o combate à corrupção.

Além da LCSP, importa considerar também os seguintes diplomas:

- Lei 39/2015, de 1 de outubro, que estabelece a Lei do Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas; e
- Lei 40/2015, de 1 de outubro, que corresponde à Lei do Regime Jurídico do Setor Público.

## **CAPÍTULO 3 - Distinção das Regras de Contratação Pública em Portugal e Espanha**

O terceiro capítulo incide sobre o objeto principal da presente investigação, isto é, a comparação propriamente dita das regras de contratação pública entre Portugal e Espanha, com a identificação das principais semelhanças e diferenças.

### **3.1. Metodologia**

A metodologia utilizada na presente investigação assenta numa abordagem comparativa entre os dois diplomas legais atualmente em vigor, o CCP e a LCSP, ambos na sua versão consolidada. Complementariamente, considera-se a legislação europeia, englobando as Diretivas e os Regulamentos com incidência na área da contratação pública.

A Tabela 1 apresenta a organização do Código dos Contratos Públicos (CCP), vigente em Portugal.

**Tabela 1: Organização do CCP**

<b>CCP</b>		<b>Artigos</b>
<b>Parte I - Âmbito de aplicação</b>	TÍTULO I - Disposições gerais	1.º-6.º-B
	TÍTULO II - Setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais	7.º-15.º
<b>Parte II - Contratação pública</b>	TÍTULO I - Tipos e escolha de procedimentos	16.º-33.º
	TÍTULO II - Fase de formação do contrato	34.º-111.º
	TÍTULO III - Tramitação procedimental	112.º-218.º-D
	TÍTULO IV - Instrumentos procedimentais especiais	219.º-250.º-D

<b>CCP</b>		<b>Artigos</b>
	TÍTULO V - Acordos-quadro	251.º-259.º
	TÍTULO VI - Centrais de compras	260.º-266.º
	TÍTULO VI-A - Alienação de bens móveis	266.-A-266.º-C
	TÍTULO VII - Garantias administrativas	267.º-274.º
	TÍTULO VIII - Extensão do âmbito de aplicação	275.º-277.º
<b>PARTE III - Regime substantivo dos contratos administrativos</b>	TÍTULO I - Regime substantivo dos contratos administrativos	278.º-342.º
	TÍTULO II - Contratos administrativos em especial	343.º-454.º
<b>PARTE IV - Governação e regime sancionatório</b>	-	454.º-A-464.º-A
<b>PARTE V - Disposições finais</b>	-	464.º-476.º
<b>ANEXOS</b>	-	I-XIV

Fonte: Elaboração própria

A Tabela 2 apresenta a estrutura da Lei dos Contratos do Setor Público (LCSP), em vigor na Espanha.

**Tabela 2: Organização da LCSP**

<b>LCSP</b>		<b>Artigos</b>
<b>Capítulo I: Objeto e âmbito de aplicação da Lei</b>	-	1.º-11.º
<b>Cap. II: Contratos do setor público</b>	-	12.º-27.º
<b>Primeiro Livro: Configuração geral da contratação do setor público e elementos estruturais dos contratos</b>	Título I – Disposições gerais sobre a contratação do setor público	28.º-60.º

<b>LCSP</b>		<b>Artigos</b>
	Título II – Partes do contrato	61.º-98.º
	Título III – Objeto, orçamento base de licitação, valor estimado, preço do contrato e a sua revisão	99.º-105.º
	Título IV – Garantias exigíveis na contratação do setor público	106.º-114.º
<b>Segundo Livro: Dos contratos das Administrações Públicas</b>	Título I - Disposições gerais	115.º-230.º
	Título II – Dos diferentes tipos de contratos das Administrações Públicas	231.º-315.º
<b>Terceiro Livro: Dos contratos de outras entidades do setor público</b>	Título I: Contratos das entidades adjudicantes que não tenham o estatuto de Administrações Públicas	316.º-320.º
	Título II: Contratos das entidades do setor público que não tenham o caráter de entidades adjudicantes	321.º-322.º
<b>Quarto Livro: Organização administrativa para a gestão de contratos</b>	Título I: Órgãos competentes em matéria de contratação	323.º-336.º
	Título II: Registos Oficiais	337.º-346.º
	Título III: Gestão da publicidade contratual por meios eletrónicos, informáticos e telemáticos	347.º
<b>Disposições adicionais</b>	-	56

LCSP		Artigos
<b>Disposições transitórias</b>	-	6
<b>Disposições derogatórias</b>	-	1
<b>Disposições finais</b>	-	16
<b>Anexos</b>	-	I-VI

Fonte: Elaboração própria

Por sua vez, as Diretivas e os Regulamentos da União Europeia encontram-se no ponto 2.1. do presente trabalho.

Os limiares europeus indicados neste trabalho obedecem à mais recente atualização, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2022, nos termos dos Regulamentos Delegados (UE) 2021/1951 (referente aos contratos de concessão de serviços públicos e de obras públicas), 2021/1952 (referente aos contratos públicos de empreitada de obras públicas, de fornecimentos de bens, de prestação de serviços e de concursos de conceção), e 2021/1953 (referente aos contratos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais), todos da Comissão Europeia, de 10 de novembro de 2021.

### **3.2. Âmbito Subjetivo e Objetivo**

Há dois elementos a realçar: um elemento objetivo (contrato) e um elemento subjetivo (entidade adjudicante), surgindo a designação de “contrato público”.

Então, importa perceber o âmbito de aplicação (subjetivo e objetivo) dos diplomas legislativos em causa, ou seja, a quais entidades e contratos se aplica a legislação em vigor sobre a contratação pública e o que se encontra excluído, tendo em atenção que esta regulação corresponde à incidência das regras de formação dos contratos (a fase de adjudicação) – mais especificamente, a Parte II do CCP e o Segundo Livro da LCSP.

Em relação ao âmbito subjetivo, o CCP aplica-se às entidades adjudicantes, que se definem pela competência de adjudicação e órgão adjudicante, ou seja, às quais compete a decisão de adjudicação ou de não adjudicação. Note-se que o termo de adjudicação

consiste na aceitação da única proposta ou na escolha de uma de entre muitas apresentadas (art. 73.º do CCP).

As entidades adjudicantes são apresentadas no CCP por categorias, destacadas em três grupos distintos:

- a) As entidades adjudicantes estatutárias, estabelecidas no n.º 1 do artigo 2.º;
- b) Os organismos de direito público, regulados no n.º 2 do art. 2.º;
- c) As entidades dos setores especiais, conforme a alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º.

O âmbito de aplicação da Parte II do CCP é extensível a:

- a) Entidades não adjudicantes com “contratos subsidiados”, de acordo com o art, 275.º do mesmo diploma;
- b) Concessionários de obras públicas que não sejam entidades adjudicantes (art. 276.º do mesmo diploma);
- c) Entidades que contratam em nome próprio, mas em benefício de uma entidade adjudicante;
- d) Entidades sujeitas por lei avulsa ao CCP; e
- e) Entidades que assumem perante a Administração Pública o compromisso de cumprir a Parte II do CCP.

De igual modo, o sistema previsto na LCSP particulariza:

- a) As entidades adjudicantes, nomeadamente aquelas que integram a Administração Pública, as quais têm o poder de adjudicação, nos termos dos n.ºs 1 e 2 do art. 3.º;
- b) As entidades que não integram a Administração Pública, mas têm poder de adjudicação, conforme o n.º 3 do referido artigo;
  - a. Seja por vontade expressa do legislador, como é o caso de fundações públicas, sociedades mútuas que colaboram com a segurança social e associações das entidades anteriores;
  - b. Seja por reunir as três condições cumulativas do conceito comunitário de organismo de direito público, previsto no art. 2.1.4. da Diretiva 2014/24/UE e de acordo com a alínea j) do n.º 1 do art. 3.º da LCSP, bem como a alínea d) do n.º 3 e o n.º 5 deste artigo.
- c) Outras entidades que não se enquadram em nenhuma das categorias anteriores, nos termos dos n.ºs 4 e 5 do mesmo artigo:

a. Partidos políticos e associações sindicais;

Quanto ao âmbito objetivo, a identificação tem como base o âmbito subjetivo, ou seja, os contratos abrangidos são identificados mediante as entidades que os celebram. Acontece que, em ambos os diplomas, a ideia de “contrato público” assenta na sua celebração pelas entidades adjudicantes, uma vez que é obrigatoriamente sujeito a um procedimento de formação e, por conseguinte, a um ato de adjudicação.

Porém, como foi identificado, existem diferentes categorias de entidades adjudicantes e ainda uma extensão do âmbito de aplicação. Assim, torna-se importante delimitar os contratos correspondentes a cada categoria de entidades incluídas no respetivo âmbito de aplicação.

Antes de mais, e tendo em conta a organização do CCP, prevista na Tabela 1, este diploma integra dois universos normativos:

- A regulamentação dos procedimentos de adjudicação dos contratos (que corresponde à Parte I e Parte II do diploma referido); e
- O regime substantivo referente à execução, modificação e extinção dos contratos públicos que tenham a natureza de contrato administrativo, bem como o regime substantivo referente à execução, modificação e extinção dos contratos administrativos, que corresponde à Parte III, especificamente os arts. 278.º e seguintes do CCP, podendo ser também aplicável, somente em certos aspetos, aos contratos públicos que não revistam a natureza de contrato administrativo, nos termos do n.º 3 do art. 280.º do CCP.

Em relação às entidades adjudicantes estatutárias indicadas pelo CCP, realça-se um aspeto fundamental para a sujeição da formação dos respetivos contratos à Parte II deste diploma: as prestações estão ou são suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado (art. 5.º/1, *a contrario sensu*, bem como o n.º 1 do art. 16.º), no sentido que os contratos devem assumir potencialmente um interesse concorrencial (várias empresas ou operadores económicos), à exceção dos contratos que sejam excluídos nos termos legais.

Já para a formação dos contratos das entidades dos setores especiais, o CCP regula de uma forma mais específica e taxativa. As regras da Parte II do CCP são aplicáveis neste caso, desde que se verifique o disposto no n.º 1 do art. 11.º:

- a) O contrato diz “direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades por elas exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais”; e
- b) O objeto abrange prestações típicas dos contratos:
  - a. Empreitada de obras públicas de valor igual ou superior a 5 382 000€ (art. 474.º/4/a);
  - b. Concessão de obras públicas e Concessão de serviços;
  - c. Locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços, de valor igual ou superior a 431 000€ (art. 474.º/4/b);
  - d. Aquisição de serviços sociais ou outros específicos enumerados no anexo IX do CCP, de valor igual ou superior a 1 000 000€ (art. 474.º/4/c).

Nos termos do disposto no art. 2.º da LCSP, fazem parte do respetivo âmbito de aplicação:

- a) Celebrados pelas entidades abrangidas pelo âmbito subjetivo: os contratos onerosos, independentemente da natureza jurídica;
- b) Celebrados por outras pessoas singulares ou coletivas: os contratos subsidiados pelas entidades adjudicantes sujeitos a regulamentação harmonizada (art. 23.º);
- c) Celebrados pelas Comunidades Autónomas e as entidades da Administração Local, ou os seus órgãos dependentes, bem como os contratos subsidiados por qualquer uma destas entidades.

Como foi visto, a LCSP prevê expressamente quais são as entidades adjudicantes, identificando primeiramente no n.º 1 do art. 3.º as entidades que fazem parte do setor público. Isto é relevante na medida em que o âmbito de aplicação deste diploma varia consoante se trate de contratos de entidades adjudicantes que têm estatuto de Administração Pública - integrando-se no n.º 2 e alínea a) do n.º 3, ambos do art. 3.º – de contratos de entidades adjudicantes que não tenham este estatuto – que são as restantes indicadas no n.º 3 do art. 3.º, e às quais se aplica a LCSP nos termos dos arts. 316.º a 320.º – dos contratos de entidades do setor público que não tenham o carácter de entidades adjudicantes – portanto, as restantes previstas no n.º 1 do art. 3.º, que não integram o

elenco do n.º 3 do mesmo artigo, e às quais integram o regime previsto nos arts. 321.º e 322.º.

A LCSP também regula em disposições legais específicas os termos em que as suas regras serão aplicáveis nas fases de adjudicação e execução dos referidos contratos, consoante se trate de contratos sujeitos ou não a regulamentação harmonizada, isto é, com publicidade internacional.

Veja-se a Tabela 3 que apresenta o regime jurídico aplicável da LCSP, consoante a natureza dos contratos em causa.

**Tabela 3: Contratos do Setor Público Previstos no LCSP**

<b>Contratos do Setor Público</b>		
<b>Art. 24.º:</b> Os contratos do setor público podem estar sujeitos a um regime jurídico de direito administrativo ou de direito privado.		
<b>Contratos Administrativos Art. 25.º</b>		<b>Contratos Privados Art. 26.º/1</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebrados por uma entidade pertencente à Administração Pública (AP);</li> <li>• Contratos de trabalho, concessão de obra, concessão de serviço, fornecimento e serviços;</li> <li>• Aqueles declarados expressamente por lei;</li> <li>• Aqueles com objeto diferente dos previstos especificamente como privados, tendo especial natureza administrativa por estarem ligados a um ramo de atividade administrativa ou por satisfazer uma necessidade pública ou da competência do setor público.</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Celebrados pela AP, mas com objeto diferente dos previstos expressamente na alínea a) e b) do art. 25.º;</li> <li>• Aqueles que tenham por objeto a assinatura de revistas, periódicos e bases de dados;</li> <li>• Aqueles com objeto de serviços financeiros com referência CPV de 66100000-1 a 66720000-3;</li> <li>• Celebrados por entidades do setor público que, embora entidade adjudicante (EA), não fazem parte da AP;</li> <li>• Celebrados por entidades do setor público, mesmo não sendo EA.</li> </ul>
Tipos Contratuais – <i>Contratos administrativos "típicos"</i>	<b>Contratos sujeitos a regulamentação harmonizada</b> Art. 19.º/1	-

<b>Contratos do Setor Público</b>		
<p>A preparação, adjudicação, efeitos, modificação, cumprimento e extinção são regulados pela LCSP.</p> <p>Complementariamente, é aplicado o direito administrativo e, na sua falta, o direito privado.</p>	<p>Aplicam-se, em primeiro lugar, as suas regras específicas.</p>	<p>A LCSP aplica-se na preparação e adjudicação do contrato, na falta de regulamentação específica.</p> <p>Os efeitos, modificação e extinção são regulados pelo direito privado.</p>

Fonte: Elaboração própria

### **3.2.1. Contratos Excluídos**

Os dois diplomas legislativos estabelecem um conjunto de contratos que ficam excluídos do âmbito de aplicação.

O CCP prevê nos n.ºs 1 e 2 do art. 4.º um elenco de contratos que ficam totalmente excluídos do seu âmbito de aplicação, incluindo a formação e a execução do contrato. Por exemplo, os contratos individuais de trabalho, os contratos de compra e venda, de doação, de permuta e de arrendamento de bens imóveis, de acordo com o artigo referido.

Além disso, o legislador indicou expressamente um conjunto de situações, que à partida entrariam no âmbito de aplicação do CCP, mas às quais é aplicável um regime especial. É a designada contratação excluída, prevista nos arts. 5.º, 5.º-A e 6.º-A. Nestes casos, embora sejam contratos celebrados por entidades adjudicantes, não se encontram abrangidos pela Parte II do CCP, relativa às regras do procedimento pré-contratual. Note-se que é possível a aplicação da Parte III do referido diploma, referente à execução do contrato, desde que este tenha natureza administrativa. Por exemplo (art. 5.º/4):

- a) “Contratos que devam ser celebrados com uma entidade, que seja ela própria uma entidade adjudicante, em virtude de esta beneficiar de um direito exclusivo de prestar o serviço a adquirir”;

- b) “Contratos cujo objeto principal consista na atribuição de subsídios ou de subvenções de qualquer natureza”, por parte de uma entidade adjudicante tradicional;
- c) “Contratos de aquisição de serviços financeiros relativos à emissão, compra, venda ou transferência de títulos ou outros instrumentos financeiros, bem como os contratos a celebrar em execução das políticas monetária, cambial ou de gestão de reservas e os de aquisição de serviços de carácter financeiro prestados pelo Banco de Portugal”.

Uma nota adicional para os designados contratos *in house*, previstos no art. 5.º-A, que, independentemente do seu objeto, são celebrados por entidades adjudicantes e implicam a verificação prévia e cumulativa das condições previstas nas três alíneas do n.º 1 deste artigo:

- a) Tem de existir uma dependência jurídica ou organizativa por parte da entidade adjudicante, ao que a lei refere com a expressão “controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços”;
- b) Tem de existir ainda uma dependência económica à entidade adjudicante através do essencial da atividade que é desempenhada pela pessoa coletiva controlada, mais precisamente superior a 80% no cumprimento das funções que lhe foram confiadas;
- c) Em regra, não poderá existir uma participação direta de capital privado na pessoa coletiva controlada.

À semelhança do CCP, a LCSP indica expressamente um conjunto de contratos que, embora constituam contratos do setor público, ficam excluídos do seu âmbito de aplicação, sendo antes aplicável uma regulamentação especial. É possível, no entanto, recorrer às regras da LCSP, no caso de lacunas, nos termos do seu art. 4.º.

Seguidamente, apresentam-se os contratos excluídos pela LCSP:

- Art. 5.º - área da defesa e segurança;
- Art. 6.º - contratos cujo conteúdo não conste dos contratos regulados nesta Lei ou em regulamentos administrativos especiais celebrados entre eles pela Administração Geral do Estado, as Entidades Gestoras e os Serviços Comuns do Segurança Social, as Universidades Públicas, as Comunidades Autónomas e as

Cidades Autónomas de Ceuta e Melilha, as Entidades locais, as entidades com personalidade jurídica pública a elas dependentes e as entidades com personalidade jurídica privada, desde que, neste último caso, tenham a condição de entidade adjudicante;

- Art. 7.º - âmbito internacional (acordos celebrados pelo Estado com outros Estados ou outros sujeitos de direito internacional)
- Art. 8.º - área de pesquisa, desenvolvimento e inovação;
- Art. 9.º - relações jurídicas, negócios e contratos no domínio público e no domínio patrimonial – ou seja, bens do domínio público, contratos de exploração de bens patrimoniais diferentes dos definidos no art. 14.º, bem como contratos de venda, doação, permuta, locação e outros afins sobre imóveis, valores mobiliários e bens incorpóreos.
- Art. 10.º - área financeira: serviços financeiros relacionados com a emissão, compra, venda ou transferência de valores mobiliários ou outros instrumentos financeiros, bem como os serviços prestados pelo Banco de Espanha e as operações realizadas com o Fundo Europeu de Estabilização Financeira e o Mecanismo Europeu de Estabilidade e os contratos de empréstimo e operações de tesouraria.
- Art. 11.º - outros contratos: questões laborais; prestação de serviço cuja utilização implica o pagamento de uma taxa, tarifa ou preço público de aplicação geral; serviços de arbitragem e conciliação; quando uma entidade do setor público assume o compromisso de entregar bens ou direitos ou a prestar qualquer serviço; campanhas políticas quando celebrados por partido político; prestação de serviços sociais por entidades privadas.

### **3.2.2. Tipos Contratuais**

Tendo visto os termos gerais sobre o âmbito de aplicação, atente-se de seguida os contratos específicos previstos em cada diploma (Tabela 4), com incidência nas regras do regime substantivo dos contratos administrativos (fase de execução), particularmente, a Parte III do CCP e o Segundo Livro da LCSP, bem como o Terceiro Livro desta última.

Tabela 4: Tipos Contratuais Previstos no CCP e LCSP

<b>Tipos contratuais do setor público</b>			
<b>CCP</b>	<b>Artigos</b>		<b>LCSP</b>
			<b>Artigos</b>
<b>Empreitada de Obras Públicas</b>	343.º a 406.º		<b>Contrato de Obras</b> 13.º; 20.º 231.º a 246.º
<b>Concessão de Obras Públicas</b>	407.º a 425.º	426.º a 428.º (+ 343.º a 406.º)	<b>Contrato de Concessão de Obras</b> 14.º; 20.º 247.º a 283.º
<b>Concessão de Serviços Públicos</b>		429.º e 430.º	<b>Contrato de Concessão de Serviços</b> 15.º; 20.º 284.º a 297.º
<b>Locação e Aquisição de Bens Móveis</b>	431.º a 436.º (+)		<b>Contrato de Fornecimento</b> 16.º; 21.º 298.º a 307.º
	437.º a 449.º		
<b>Aquisição de Serviços</b>	450.º a 454.º (+ 437.º a 449.º)		<b>Contrato de Serviços</b> 17.º; 22.º 308.º a 315.º

Fonte: Elaboração própria

A fase de adjudicação assume maior relevância, uma vez que o procedimento pré-contratual é a base do contrato que será futuramente celebrado, principalmente quanto aos aspetos relacionados com a sua execução. Importa, assim, perceber quais os procedimentos abrangidos pelo CCP e LCSP e, fundamentalmente, o regime de cada um deles.

Assim, os temas a analisar de seguida incidem em aspetos gerais, que devem ser cumpridos no desencadeamento de qualquer procedimento de formação de contratos públicos e relativamente aos principais sujeitos desta fase:

- A entidade adjudicante, a quem cabe praticar o ato de adjudicação; e
- O adjudicatário, que corresponde a quem é selecionado na sequência do procedimento adotado.

### **3.3. Início do Procedimento: Requisitos, Preço e Caução**

De acordo com o art. 36.º, em conjugação com o art. 96.º, ambos do CCP, “o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última”.

Em relação aos requisitos de participação, distinguem-se os:

- a) Gerais, que são sempre aplicáveis, independentemente do procedimento (arts. 52.º e 53.º do CCP), a saber:
  - a. Capacidade geral para contratar;
  - b. Inexistência de impedimentos (art. 55.º do CCP).
- b) Especiais, nomeadamente a habilitação profissional, os requisitos mínimos de capacidade técnica e capacidade financeira;
- c) Excepcionais, que se referem aos chamados contratos reservados (arts. 54.º-A e 250.º-D. do CCP).

A LCSP não refere expressamente a partir de que momento se dá o início do procedimento. É feita referência no art. 99.º que “a finalidade dos contratos do setor público deve ser determinada, em resposta às necessidades específicas que se pretende satisfazer”. Além disso, o art. 28.º regula os princípios da necessidade, idoneidade/adequação e eficiência, no sentido de que as entidades do setor público só podem celebrar os contratos que sejam necessários ao cumprimento e realização dos seus fins institucionais, devendo ser determinado com precisão. Da mesma forma, o n.º 1 do art. 116.º prevê a exigência de a entidade adjudicante, previamente à celebração de contratos pelas Administrações Públicas, instaurar um procedimento pré-contratual justificando a necessidade do contrato.

Os requisitos de participação regulados na LCSP são semelhantes aos previstos no CCP, prevendo no art. 65.º as condições de aptidão, incluindo a plena capacidade de atuação, a não sujeição a qualquer proibição de contratação (art. 71.º), a solvência económica, financeira e técnica ou profissional.

Quanto ao preço, o termo “valor estimado do contrato” foi eliminado no CCP com a revisão introduzida pela Lei n.º 30/2021, de 21 de maio. É usado o conceito de “valor do contrato” que corresponde ao valor máximo do benefício económico que pode ser obtido pelo adjudicatário, conforme os n.ºs 1 e 7 do art. 17.º do CCP.

Por seu turno, a LCSP utiliza o referido termo ao longo do texto legal, prevendo especificamente no n.º 1 do art. 101.º. Este valor determina o regime jurídico aplicável ao procedimento pré-contratual e ao contrato, nomeadamente quanto à sujeição aos limiares europeus, como foi possível constatar na Tabela 3 do presente trabalho.

O conceito de “preço-base” é usado por ambos os diplomas para definir o limite máximo que a entidade adjudicante está disposta a pagar no âmbito da contratação. Encontra-se previsto no art. 100.º da LCSP e art. 47.º do CCP.

Os dois diplomas consagram igualmente a figura da caução, que funciona como uma garantia da entidade adjudicante. O n.º 1 do art. 88.º do CCP indica que “no caso de contratos que impliquem o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, deve ser exigida ao adjudicatário a prestação de uma caução destinada a garantir a sua celebração, bem como o exato e pontual cumprimento de todas as obrigações legais e contratuais que assume com essa celebração”. Acontece que o n.º 2 do mesmo artigo prevê um conjunto de situações em que esta garantia pode ser dispensada pela entidade adjudicante. O n.º 1 do art. 89.º indica que “o valor da caução é, no máximo, de 5% do preço contratual, devendo ser fixado em função da complexidade e expressão financeira do respetivo contrato”.

Por sua vez, a LCSP regula duas garantias executórias na contratação do setor público:

- 1) A garantia provisória, prevista no n.º 1 do art. 106.º, a qual não é aplicável, a não ser que a entidade adjudicante considere necessário e justifique, por motivos de interesse público. O montante deverá ser determinado no caderno de encargos, não podendo exceder 3% do preço-base, nos termos do n.º 2 do artigo referido.
- 2) A garantia definitiva, regulada no art. 107.º, que deve ser prestada pelos concorrentes que apresentem as melhores propostas, não podendo exceder 5% do preço final proposto (excluindo o IVA), de acordo com o n.º 1 deste artigo. Esta garantia pode ser dispensada nas situações previstas no mesmo artigo.

### **3.4. Critério de Adjudicação, Júri e Peças do Procedimento**

Uma das regras essenciais da contratação pública corresponde ao dever de adjudicação pela entidade adjudicante. Porém, antes deste ato, deve ser garantida a clarificação e expressa regulação dos fatores que motivaram e fundamentaram a escolha da entidade adjudicante, tendo como base um critério de adjudicação.

O art. 74.º do CCP estabelece o critério da proposta economicamente mais vantajosa, sendo determinado pela entidade adjudicante por uma de duas modalidades: monofator ou multifator, consoante esteja em causa um ou mais aspetos ou fatores da execução do contrato, respetivamente. As alíneas do n.º 2 do art. 75.º elencam um conjunto não taxativo de fatores e subfatores que poderão ser adotados, “em função dos objetivos e das necessidades da entidade adjudicante”.

Caso seja adotado na modalidade multifator, a entidade adjudicante deverá elaborar um modelo de avaliação das propostas, nos termos do art. 139.º e conforme estabelece o n.º 2 do art. 74.º. Por sua vez, embora a modalidade monofator assente normalmente no fator preço, esta poderá também não assumir natureza quantitativa, caso em que deve ser elaborada uma grelha de avaliação das propostas (art. 74.º/3).

De acordo com o n.º 4 do art. 74.º, deve ser também definido previamente o critério de desempate na avaliação das propostas, seguindo as regras estipuladas no n.º 5 do mesmo artigo.

Em relação à LCSP, como regra geral, e de acordo com os seus arts. 131.º/1 e 145.º/1, os contratos podem ser adjudicados por vários critérios baseados na melhor relação custo-benefício, que será avaliada de acordo com critérios económicos e qualitativos, que podem incluir aspetos ambientais ou sociais (Campos, 2018). Estes critérios são enunciados no art. 145.º, a saber:

- 1) “A qualidade, incluindo valor técnico, características estéticas e funcionais, acessibilidade, design universal ou design para todos os utilizadores, características sociais, ambientais e inovadoras, e marketing e suas condições”;

- 2) “A organização, qualificação e experiência do pessoal afeto ao contrato que o vai executar, desde que a qualidade desse pessoal possa afetar significativamente a sua melhor execução”;
- 3) “O serviço pós-venda e assistência técnica e as condições de entrega, tais como a data em que esta deve ocorrer, o processo de entrega, o prazo de entrega ou execução e os compromissos relativos a peças sobressalentes e segurança de fornecimento”.

O n.º 3 do mesmo artigo enumera os contratos cuja adjudicação poderá ser feita com base em vários critérios de adjudicação. Em alternativa, poderá ser também adotado um único critério, baseado no preço/custo ou na rentabilidade (como o custo do ciclo de vida, calculado de acordo com o art. 148.º do mesmo diploma), nos termos do art. 146.º.

Em caso de empate, devem ser aplicados os critérios para o desempate previstos no caderno de encargos pela entidade adjudicante, conforme o n.º 1 do art. 147.º. No caso de não serem estabelecidos, o n.º 2 do mesmo artigo prevê que o empate seja resolvido através dos critérios sociais expressamente previstos.

Quanto ao júri do procedimento, trata-se de um órgão interno que não produz decisões externas, não sendo suscetível de impugnação em tribunal. Distingue-se do órgão com competência para a decisão de contratar que exerce poderes de decisão. Por regra, deve ser constituído obrigatoriamente, detendo poderes de instrução com as competências próprias previstas no art. 69.º do CCP. Excetua-se o procedimento de ajuste direto e no caso de ter sido apresentada apenas uma proposta no concurso público, tal como previsto no n.º 1 do art. 67.º do CCP.

A LCSP caracteriza a “Comissão de Contratação” no art. 326.º como órgão de assistência técnica especializado, que deve ser obrigatoriamente constituída nos procedimentos de formação de contratos, excetuando-se:

- a) Os procedimentos por negociação em que não seja necessária a publicação de anúncios;
- b) O procedimento aberto (ou concurso público) simplificado nos contratos de empreitada de valor estimado inferior a 80.000€ e nos contratos de fornecimento e de serviços com valor estimado inferior a 60.000€ (art. 159.º/6).

O n.º 2 do art. 326.º da LCSP prevê um elenco não taxativo de funções deste órgão, bastante idênticas às previstas na legislação portuguesa.

Em relação às peças do procedimento, estas variam consoante aquele que seja adotado pela entidade adjudicante.

Tendo em conta as alíneas do n.º 1 do art. 40.º do CCP, bem como o teor legal da LCSP, identificam-se as seguintes peças:

- Programa do procedimento (art. 41.º do CCP): indica toda a tramitação do procedimento e esgota-se com a celebração do contrato. É aplicável em todos os procedimentos pré-contratuais, excetuando-se o ajuste direto e a consulta prévia, no caso do CCP, e o procedimento do contrato menor, previsto na LCSP.
- Caderno de Encargos (arts. 42.º a 46.º do CCP e arts. 121.º, 122.º e 188.º da LCSP): é um elemento que integra o contrato, nos termos do art. 96.º do CCP, definindo o seu objeto por referência ao conceito das especificações técnicas que identificam a subsistência material do contrato e também poderá prever o respetivo modo de execução. Do mesmo modo, é referido na LCSP como o conjunto de cláusulas administrativas e requisitos gerais e particulares que servem de base para a estipulação do contrato a celebrar, conforme os seus arts. 122.º e 188.º. Esta peça sobrevive à celebração do contrato. É incluído em todos os procedimentos pré-contratuais, à exceção do ajuste direto simplificado, no caso do CCP, e do procedimento do contrato menor, no caso da LCSP.
- Convite à apresentação de propostas, que é abrangido nos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia, bem como no concurso limitado e diálogo concorrencial, no caso do CCP, e do procedimento do contrato menor, no caso da LCSP.
- Anúncio, o qual é considerado em todos os procedimentos pré-contratuais, salvo o ajuste direto e a consulta prévia, no caso do CCP, o contrato menor, na LCSP, e o procedimento por negociação sem publicidade;
- Memória descritiva e Convite à apresentação de soluções: estas duas peças são incluídas somente no diálogo concorrencial.

### 3.5. Escolha do Procedimento

De acordo com o estabelecido no CCP, o procedimento pré-contratual é escolhido em função do valor do contrato (arts. 18.º, 19.º, 20.º, 21.º) ou em função de critérios materiais (arts. 24.º, 25.º, 26.º; 27.º), ou ainda em função do tipo de contrato (arts. 31.º, 32.º, 33.º).

Pela leitura da LCSP, percebe-se que os procedimentos pré-contratuais são adotados mediante o valor estimado do contrato, que é determinado tendo em conta todos os aspetos indicados no art. 101.º e sempre em atenção aos princípios da publicidade e da concorrência. Consoante o valor estimado do contrato, será possível adotar um procedimento de adjudicação ordinário (aberto ou restringido), salvo se verifique alguma causa material em virtude da qual e independentemente do valor do contrato possa ser adotado o procedimento por negociação sem publicidade.

### 3.6. Procedimentos de Formação de Contratos

A Tabela 5 apresenta os procedimentos pré-contratuais previstos pelo CCP, que podem ser adotados pelas entidades adjudicantes, indicando-se a respetiva previsão legal.

**Tabela 5: Procedimentos de Formação de Contratos Previstos no CCP**

<b>Procedimentos de Formação de Contratos previstos no CCP</b>	
<b>CCP</b>	<b>Artigos</b>
<b>Concurso Público</b>	<b>Normal:</b> 130.º a 154.º
	<b>Urgente:</b> 155.º a 161.º
<b>Concurso Limitado por Prévia Qualificação</b>	162.º a 192.º
<b>Procedimento de Negociação</b>	193.º a 203.º
<b>Diálogo Concorrencial</b>	204.º a 218.º
<b>Parceria para a Inovação</b>	218.º-A a 218.º-D
<b>Ajuste Direto</b>	<b>Geral:</b> 112.º a 127.º
	<b>Simplificado:</b> 128.º e 129.º

<b>Procedimentos de Formação de Contratos previstos no CCP</b>	
<b>Consulta Prévia</b>	112.º a 127.º

Fonte: Elaboração própria

Por sua vez, a Tabela 6 apresenta os procedimentos pré-contratuais abrangidos pela LCSP, bem como os artigos em que se encontram regulados.

**Tabela 6: Procedimentos de Formação de Contratos Previstos na LCSP**

<b>Procedimentos de Formação de Contratos previstos na LCSP</b>		<b>Artigos</b>
<b>Procedimento Aberto</b>	<b>Ordinário</b>	156.º a 158.º
	<b>Simplificado</b>	<b>Ordinário:</b> 159.º/1
		<b>Abreviado:</b> 159.º/6
<b>Procedimento limitado</b>		160.º a 165.º
<b>Procedimento por Negociação</b>	<b>Sem publicidade:</b> 168.º	166.º a 171.º
	<b>Com publicidade:</b> 169.º	
<b>Diálogo Concorrencial</b>		172.º a 176.º
<b>Parceria para a inovação</b>		177.º a 182.º
<b>Procedimento do contrato menor</b>		118.º e 131.º/3

Fonte: Elaboração própria

### 3.6.1. Concurso Público

De acordo com o disposto no CCP, a adoção deste procedimento concorrencial implica o cumprimento dos limites que constam da Tabela 7, que determinam a obrigatoriedade de publicação no JOUE, resultante dos limiares europeus.

**Tabela 7: Procedimento de Concurso Público Previsto no CCP**

<b>Concurso Público Normal - Limite do preço contratual</b>	
<b>CCP</b>	<b>Artigos</b>
<p>Qualquer valor, com publicação no JOUE</p> <p>Empreitada: &lt;5.382.000€, sem publicação de anúncio no JOUE</p> <p>Bens ou serviços: &lt;140.000€, para o Estado; e &lt;215.000€ para as outras entidades adjudicantes, sem publicação de anúncio no JOUE</p>	<p>19.º a) e b)</p> <p>20.º a) e b)</p> <p>21.º a)</p>

Fonte: Elaboração própria

O prazo para a apresentação das propostas varia consoante seja ou não obrigatória publicidade internacional:

- a) Em caso afirmativo, o n.º 1 do art. 136.º do CCP dispõe o prazo mínimo de trinta dias a contar da data do envio do anúncio para o JOUE. Este prazo pode ser reduzido para quinze dias, nos casos de “uma situação de urgência devidamente fundamentada”, nos termos do n.º 2 do citado artigo;
- b) Em caso negativo, o prazo não poderá ser inferior a seis dias ou, no caso de empreitada de obra pública, catorze dias, a contar da data do envio do anúncio para publicação no DRE, conforme o n.º 1 do art. 135.º. Este último prazo poderá ser reduzido, nos termos do n.º 2 deste artigo, para seis dias, “em caso de manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra”.

O art. 155.º do CCP prevê ainda o procedimento de concurso público urgente para determinados contratos, dependente do cumprimento dos requisitos previstos nas alíneas a) e b) do mesmo artigo.

Note-se as diferenças relevantes, em comparação ao regime normal:

1. Limite do valor do contrato:
  - i. 140.000€ para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços, quando a entidade adjudicante for o Estado;

- ii. 215.000€ para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços, quando a entidade adjudicante for qualquer outra entidade adjudicante diferente do Estado;
  - iii. 300.000€ para contratos de empreitadas de obras públicas.
2. Redução do prazo de apresentação de propostas:
- i. O mínimo de 24h, para a formação dos contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços, desde que o prazo corra integralmente em dias úteis;
  - ii. O mínimo de 72h para a formação dos contratos de empreitadas de obras públicas, desde que o prazo corra integralmente em dias úteis.
3. Redução das formalidades do procedimento, como por exemplo um único aspeto da execução do contrato a celebrar, na modalidade do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa.

### **3.6.2. Procedimento Aberto Ordinário**

A LCSP prevê o chamado Procedimento Aberto Ordinário, que se caracteriza em dois aspetos essenciais:

- 1) A obrigatoriedade de publicação prévia do anúncio no JOUE, bem como no perfil de contratante (art. 156.º/5);
- 2) O prazo de apresentação de propostas, cuja fixação varia consoante se trate ou não de um contrato de regulamentação harmonizada (art. 156.º):
  - a) Em caso afirmativo, nos contratos de empreitadas, fornecimento e serviços, o prazo para a apresentação de propostas não pode ser inferior a trinta e cinco dias, enquanto será de trinta dias para concessão de obras e concessão de serviços (art. 156.º/2).
  - b) Em caso negativo, o prazo não poderá ser inferior a quinze dias e, no caso dos contratos de empreitadas, concessão de obras e concessão de serviços, o mínimo é de vinte e seis dias (art. 156.º/6).

Nota-se uma diferença entre os prazos estipulados por ambos os diplomas, não obstante a previsão da mesma regra quanto à variação do prazo de apresentação das propostas.

A este propósito, atente-se a Tabela 8, que abrange os contratos sujeitos a regulamentação harmonizada, expressamente identificados no n.º 1 do art. 19.º da LCSP:

**Tabela 8: Contratos Sujeitos a Regulamentação Harmonizada na LCSP**

<b>Contratos Sujeitos a Regulamentação Harmonizada</b>			
São identificados consoante o valor estimado seja igual ou superior aos limiares previstos e desde que celebrados por uma entidade adjudicante.			
<b>Art. 20.º</b> <b>Contratos de obras, concessão de obras e concessão de serviços</b>	$\geq 5.382.000\text{€}$		
<b>Art. 21.º</b> <b>Contratos de Fornecimento</b>	$\geq 140.000\text{€}$ , celebrados pela Administração Geral do Estado, os seus Órgãos Autónomos, ou Entidades Gestoras e Serviços Comuns da Segurança Social		$\geq 215.000\text{€}$ , nos restantes casos
<b>Art. 22.º</b> <b>Contratos de prestação de serviços</b>	$\geq 140.000\text{€}$ , pela Administração Geral do Estado, os seus Organismos Autónomos, ou Entidades Gestoras e Serviços Comuns de Segurança Social;	$\geq 215.000\text{€}$ , pelas restantes entidades do setor público	$\geq 750.000\text{€}$ , quando o objeto consista em serviços sociais ou outros serviços específicos
<b>Art. 23.º</b> <b>Contratos subsidiados</b>	Desde que diretamente bonificados em mais de 50% por entidades adjudicantes:		
	$\geq 5.382.000\text{€}$ , nos contratos de obras cujo objeto assenta em atividades de engenharia civil ou a construção de hospitais, centros desportivos, recreativos ou de lazer, escola ou edifícios universitários e edifícios de uso administrativo		$\geq 215.000\text{€}$ , nos contratos de prestação de serviços vinculados a contratos de empreitada mencionados

Fonte: Elaboração própria

A expressão regulamentação harmonizada é utilizada com a finalidade de fazer referência ao âmbito normativo submetido às prescrições das Diretivas comunitárias, designadamente os limiares europeus. Releva neste âmbito o conceito de valor estimado, pois determina previamente quando um contrato se encontrará sujeito (ou não sujeito) a regulamentação harmonizada. Por isso, verifica-se que são os mesmos valores indicados nas Tabelas 7 e 8.

Neste sentido, estes contratos cumprem simultaneamente as seguintes condições na LCSP:

- a) Trata-se de contratos de obras, concessão de obras e concessão de serviços, contratos de fornecimento, contratos de prestação de serviços e contratos subsidiados;
- b) O valor estimado deve ser igual ou superior ao estipulado, cujos limites são apresentados na Tabela 8;
- c) O órgão de contratação deve ser obrigatoriamente uma entidade adjudicante com poder de adjudicação;
- d) Obrigação de publicidade comunitária, no JOUE.

### **3.6.3. Procedimento Aberto Simplificado**

A LCSP prevê também o Procedimento Aberto Simplificado, com duas versões: ordinário e abreviado. Distinguem-se essencialmente pelos diferentes valores estimados do contrato e os prazos de publicidade e concorrência mais breves.

Por um lado, o Procedimento Aberto Simplificado, na sua versão ordinária, caracteriza-se pelo cumprimento de duas condições específicas, relativas ao valor estimado e ao critério de adjudicação. Este procedimento pode ser adotado nas seguintes condições (art. 159.º/1):

- a) Apenas nos seguintes contratos com os montantes previstos - art. 159.º/1/a):
  - a. Nos contratos de empreitada de valor estimado igual ou inferior a 2.000.000€;
  - b. Nos contratos de fornecimento de valor estimado igual ou inferior a 140.000€, quando celebrados pela Administração Geral do Estado, os seus

Órgãos Autónomos, ou Entidades Gestoras e Serviços Comuns da Segurança Social, ou a 215.000€, nos restantes casos;

- c. Nos contratos de prestação de serviços, quando o valor estimado for igual ou inferior a 140.000€, quando celebrados pela Administração Geral do Estado, os seus Organismos Autónomos, ou Entidades Gestoras e Serviços Comuns de Segurança Social, ou a 215.000€, pelas restantes entidades do setor público, ou ainda a 750.000€, quando o objeto consista em serviços sociais ou outros serviços específicos.
- b) Por regra, não pode haver critérios de adjudicação passíveis de avaliação por juízo de valor. Caso haja, a sua ponderação não poderá ultrapassar 25% do total - art. 159.º/1/b).

Neste procedimento, realçam-se ainda os seguintes aspetos particulares:

- a) O anúncio do contrato pode ser publicado apenas no perfil de contratante da entidade adjudicante;
- b) A partir do dia da publicação do anúncio, toda a documentação necessária para a apresentação de propostas deve estar disponível por meios eletrónicos.
- c) O prazo para a apresentação de propostas não poderá ser inferior a:
  - a. Quinze dias para os contratos de fornecimento e de serviços;
  - b. Vinte dias para os contratos de obras.
- d) A tramitação do procedimento assume algumas especificidades, embora sejam aplicáveis subsidiariamente as normas relativas ao procedimento aberto ordinário.

Por outro lado, o Procedimento Aberto Simplificado, na sua versão abreviada, apresenta uma tramitação ainda mais simples. Assim, poderá ser adotado nos contratos de (art. 159.º/6):

- a) Empreitada de valor estimado inferior a 80.000€;
- b) Fornecimento e de serviços com valor estimado inferior a 60.000€.

Refira-se os seguintes aspetos quanto à tramitação descrita nas alíneas a) a g) do n.º 6 do art. 159.º:

- a) O prazo para a apresentação de propostas não poderá ser inferior a dez dias úteis;
- b) A demonstração da solvência económico-financeira e técnica ou profissional é dispensada;

- c) Os critérios de adjudicação devem ser quantificáveis através da simples aplicação de fórmulas estabelecidas no caderno de encargos;
- d) A avaliação das propostas pode ser feita automaticamente através de meios informáticos;
- e) A partir da notificação de adjudicação, as propostas e toda a documentação devem ser acessíveis por meios informáticos;
- f) Não é exigida garantia definitiva;
- g) E a formalização do contrato pode ser através de assinatura de aceitação.

Em caso de lacuna, é aplicável em termos subsidiários as regras relativas ao procedimento aberto simplificado ordinário.

Posto isto, é possível verificar que ambos os diplomas preveem o concurso público com uma organização diferente. Enquanto o CCP particulariza um regime normal e um regime urgente deste procedimento, a LCSP especifica três possibilidades, que se distinguem essencialmente pelo valor do contrato, o prazo de apresentação de propostas, entre outros aspetos relativos à respetiva tramitação. Repare-se que o concurso público no regime normal, previsto no CCP, corresponde ao procedimento aberto ordinário e ao procedimento aberto simplificado na versão ordinária, que são regulados pela LCSP de forma autónoma, consoante tenham ou não publicidade internacional.

#### **3.6.4. Concurso Limitado por Prévia Qualificação**

Ao concurso limitado por prévia qualificação são aplicáveis as disposições que regulam o concurso público, com as necessárias adaptações, por força do art. 162.º do CCP.

É também um procedimento concorrencial, mas distingue-se do concurso público por ser um procedimento bifásico, ou seja, inclui uma fase de qualificação, prévia à fase de adjudicação. Num primeiro momento, há a apresentação e qualificação das candidaturas, seguindo-se, num segundo momento, a apresentação e análise das propostas e a adjudicação. O objetivo da fase prévia de qualificação é avaliar a capacidade técnica e/ou financeira dos concorrentes. Encontra-se previsto nos arts. 162.º e seguintes do CCP.

O CCP estabelece os limites mínimos relativos aos prazos para a apresentação das candidaturas e a apresentação das propostas, consoante seja ou não publicado no JOUE:

- a) Em relação à apresentação das candidaturas:
  - a. Se não for publicado no JOUE, o limite mínimo é de seis dias a contar da data do envio do anúncio para publicação em DRE (arts. 173.º e 167.º/1);
  - b. Caso contrário, não poderá ser inferior a trinta dias a contar da data do envio do anúncio para o JOUE – este prazo poderá ser reduzido para quinze dias em caso de “urgência devidamente fundamentada pela entidade adjudicante” (art. 174.º/1 e 2).
- b) Quanto à apresentação das propostas:
  - a. Se não for publicado no JOUE, o prazo mínimo é de seis dias e, no caso de empreitada, é de catorze dias, a contar da data do envio do convite – este último prazo poderá ser reduzido para seis dias, se houver “manifesta simplicidade dos trabalhos necessários à realização da obra” (art. 190.º/1 e 2);
  - b. Pelo contrário, tem o limite mínimo de vinte e cinco dias a contar da data do envio do convite (art. 191.º/1), podendo ser reduzido para dez dias nos casos previstos no n.º 2 do mencionado artigo.

Na contratação pública espanhola existe o Procedimento Limitado, que contempla duas fases:

1. Os candidatos interessados no procedimento devem apresentar um pedido de participação, tal como regulado no n.º 1 do art. 160.º da LCSP, em resposta ao anúncio publicado (no perfil de contratante e/ou no JOUE) – o que configura uma fase de qualificação, à semelhança do que acontece na legislação portuguesa;
2. A entidade adjudicante, depois de analisadas as solicitações, enviará convite aos candidatos que considere mais capacitados para executar o contrato, estabelecendo um prazo para a apresentação das respetivas propostas aos candidatos selecionados, nos termos estipulados no n.º 2 do referido artigo.

Distingue-se, assim, do procedimento aberto, na medida que a entidade adjudicante não terá de analisar todas as propostas, resumindo-se apenas aos dos candidatos que foram previamente selecionados. Equivale, por isso, ao designado concurso limitado por prévia qualificação, previsto no CCP.

Neste procedimento, não é permitida qualquer negociação (art. 160.º/3), sendo particularmente adequado no caso de serviços intelectuais de especial complexidade, como por exemplo serviços de consultoria, arquitetura ou engenharia (art. 160.º/4).

Em relação ao prazo do pedido de participação dos candidatos, estipula o n.º 1 do art. 161.º que deverá ser suficiente para a análise do caderno de encargos e das condições relevantes para a execução do contrato, com os seguintes limites:

- a) Se for publicado no JOUE, não pode ser inferior a trinta dias, a contar da data do envio do anúncio; ou no caso de procedimento urgente, o mínimo é de quinze dias, a contar da data do envio do anúncio (segunda parte do n.º 1 do mesmo artigo);
- b) O prazo para os contratos não sujeitos a regulamentação harmonizada é de, pelo menos, quinze dias a contar da publicação do anúncio no perfil de contratante (n.º 3 do mesmo artigo). Este pedido deve ser acompanhado pela documentação referida no art. 140.º, tal como é dito no n.º 4 do art. 161.º.

Verifica-se que o prazo é o mesmo em ambos os diplomas, em caso de publicação internacional. Pelo contrário, já se nota uma distinção para os contratos abaixo dos limiares europeus.

O anúncio deverá ser publicado no perfil de contratante, com uma antecedência mínima equivalente ao prazo fixado para a apresentação dos pedidos de participação, sem prejuízo da obrigatoriedade de publicar primeiramente no JOUE (art. 161.º/2).

Quanto à seleção dos candidatos, a entidade adjudicante deve definir antes do anúncio os critérios de escolha dos convidados a apresentar propostas (art. 162.º/1) e indicar o número mínimo, que não poderá ser inferior a cinco, sendo facultativo a definição de um número máximo (n.º 2 do mesmo artigo). Ademais, os candidatos selecionados à fase seguinte devem ser convidados em simultâneo e por escrito, no sentido de apresentarem as respetivas propostas no prazo estabelecido nos termos do art. 164.º (n.º 4 do mesmo artigo). Os convites devem respeitar o conteúdo regulado no art. 163.º.

O prazo para apresentação de propostas varia consoante seja um contrato sujeito ou não a regulamentação harmonizada, conforme o art. 164.º:

- a) Nos contratos sujeitos a regulamentação harmonizada, o prazo deve ser suficiente para a adequada preparação das propostas, mas não pode ser inferior a trinta dias, a contar da data do envio do convite. Este prazo pode ser reduzido nos casos previstos nas alíneas do n.º 1 do mesmo artigo;
- b) Nos contratos não sujeitos a regulamentação harmonizada, o prazo não pode ser inferior a dez dias, a contar da data do envio do convite.

Neste caso, verifica-se a previsão de prazos mínimos diferentes nos dois diplomas, quer seja ou não publicado no JOUE.

### **3.6.5. Procedimento de Negociação**

O procedimento de negociação inclui uma fase de qualificação, tal como acontece no procedimento referido no ponto anterior. Distingue-se pelo facto de incluir uma fase de negociação, em que os concorrentes previamente qualificados têm a possibilidade de melhorar os atributos das propostas que apresentaram. Encontra-se regulado nos arts. 193.º e seguintes do CCP e nos arts. 166.º e seguintes da LCSP.

O art. 193.º do CCP remete para as normas que regulam o concurso limitado por prévia qualificação, que são aplicáveis no procedimento em apreço, com as necessárias adaptações. Este procedimento pode ser adotado para a celebração de um dos contratos indicados nas alíneas do n.º 1 do art. 29.º do CCP, os quais se apresentam abaixo:

- a) “Contratos de empreitada de obras públicas, contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e contratos de aquisição de serviços, desde que, em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação cujo anúncio tenha sido publicado no JOUE, ou em anterior diálogo concorrencial, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas com fundamento no n.º 2 do art. 70.º, e o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento”;
- b) “Contratos de empreitada de obras públicas, contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e contratos de aquisição de serviços cuja natureza ou condicionalismos da prestação que constitui o seu objeto impeçam totalmente a fixação prévia e global de um preço base no caderno de encargos”;

- c) “Contratos de empreitada de obras públicas a realizar apenas para fins de investigação, de experimentação, de estudo ou de desenvolvimento, desde que a realização dessas obras não se destine a assegurar a viabilidade económica das mesmas ou a amortizar os custos daqueles fins”;
- d) “Contratos de aquisição de serviços, nomeadamente de natureza intelectual ou dos serviços financeiros indicados na categoria 6 do anexo ii-A da Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, quando a natureza das respetivas prestações não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas para que sejam qualitativamente definidos atributos das propostas necessários à fixação de um critério de adjudicação nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do art. 74.º, mas a definição quantitativa de outros atributos seja adequada a essa fixação ou o preço seja o único atributo a ter em consideração na avaliação das propostas, tendo em conta os objetivos da aquisição pretendida”;
- e) “Contratos para cuja celebração pode ser adotado, ao abrigo do disposto no artigo anterior, o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação”;
- f) “Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento na 2.ª parte da alínea a) ou nas alíneas b) a g) do n.º 2 do art. 70.º ou nas alíneas a) a n) do n.º 2 do art. 146.º”.

Dispõe o n.º 1 do art. 197.º do CCP, que este procedimento “é publicitado no DR através de anúncio conforme modelo aprovado por portaria dos ministros responsáveis pela edição do DR e pelas áreas das finanças e das obras públicas”. O n.º 2 do mesmo artigo faz remissão para o disposto no art. 131.º, o qual regula a publicitação do anúncio no JOUE, pelo que este procedimento implica publicidade internacional, “independentemente do preço base fixado no caderno de encargos”.

O art. 198.º do CCP prevê os limites mínimos do prazo para a apresentação das candidaturas. O n.º 1 deste artigo prevê que não poderá ser fixado um prazo inferior a 30 dias a contar da data do envio do anúncio ao Serviço das Publicações da UE. No caso de ter sido enviado um anúncio periódico indicativo para publicação no JOUE, nos termos do art. 35.º, com as indicações referidas no n.º 3 do art. 167.º, não poderá ser fixado um

prazo inferior a 25 dias a contar da data do envio do convite à apresentação de candidaturas, de acordo com o n.º 2 do art. 198.º.

De acordo com o art. 167.º da LCSP, este procedimento poderá ser adotado nos contratos de empreitadas, fornecimentos, serviços, concessão de obras e concessão de serviços, quando se verifique uma das seguintes situações previstas nas alíneas do referido artigo:

- a) É indispensável que a prestação seja objeto de prévia conceção ou através de um trabalho de adaptação;
- b) A prestação objeto do contrato inclui um projeto ou solução inovadora;
- c) O contrato não pode ser adjudicado sem negociação prévia devido a motivos relacionados com a sua natureza, complexidade ou configuração jurídica ou financeira;
- d) A entidade adjudicante não consegue estabelecer as especificações técnicas com a devida precisão;
- e) Foram antes apresentadas propostas irregulares ou inaceitáveis, no âmbito de um procedimento aberto ou restrito;
- f) No caso específico de um contrato de serviço social, cujo objeto assente na continuidade da prestação de cuidados, uma das características determinantes refere-se às raízes da pessoa no ambiente de assistência social.

Este procedimento poderá ser adotado nos casos previstos no art. 167.º da LCSP. Por regra, o anúncio deverá ser publicado na forma prevista no art. 135.º, seguindo os trâmites previstos para o concurso limitado por prévia qualificação, com as devidas adaptações, nomeadamente, os arts. 160.º/1, 162.º, 163.º e 164.º/1, relativos aos aspetos dos participantes, prazos para apresentação das candidaturas, seleção de candidatos, conteúdo dos convites e prazos para apresentação de propostas, por força do disposto no n.º 2 do art. 169.º, todos da LCSP.

Excetuam-se as situações expressamente previstas nas alíneas a) a e) do art. 168.º do mesmo diploma, não sendo obrigatória a publicação do anúncio no perfil de contratante, conforme os arts. 166º/3, 168.º e 135.º da LCSP.

Neste sentido, a LCSP distingue igualmente os casos de aplicação deste procedimento, tendo em conta que as regras de publicidade são proporcionais ao valor do contrato em causa.

### **3.6.6. Procedimento por Diálogo Concorrencial**

Sabe-se que a entidade adjudicante deverá identificar previamente a necessidade a satisfazer, no sentido de recorrer a um procedimento de formação de contratos públicos. Acontece que no caso do procedimento de diálogo concorrencial, apesar de a entidade adjudicante ter uma necessidade, não identificou a forma mais adequada de a satisfazer. É precisamente esta a finalidade deste procedimento: conseguir determinar, juntamente com o candidato, os meios adequados para satisfazer as necessidades da entidade adjudicante.

Neste sentido, este procedimento inclui igualmente uma fase de qualificação, mas destaca-se pela existência de uma fase de apresentação de soluções e diálogo com os candidatos qualificados, anteriormente à fase de apresentação das propostas. Note-se que não é possível a negociação das propostas dos concorrentes.

Assim, no que toca às peças do procedimento, o diálogo concorrencial abrange particularmente o convite à apresentação das soluções e a memória descritiva, além dos restantes que também se encontram incluídos nos procedimentos anteriores. Acrescente-se que, neste caso, o caderno de encargos é somente elaborado depois desta fase de diálogo das soluções, nos termos do art. 207.º/3 do CCP.

Em relação a este procedimento, o n.º 1 do art. 204.º do CCP remete para as disposições do concurso limitado por prévia qualificação, que são aplicáveis, com as necessárias adaptações, em tudo o que não esteja especialmente previsto no capítulo que regula o procedimento de diálogo concorrencial.

Conforme o n.º 1 do art. 208.º, este procedimento “é publicitado no DR através de anúncio conforme modelo aprovado por portaria dos membros do Governo responsáveis pela edição do DR e pelas áreas das finanças e das obras públicas”. Já no caso de contratos de

empreitada ou de concessão de obras públicas, de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de serviços, dispõe o n.º 2 do mencionado artigo que, independentemente do preço base fixado no caderno de encargos, deve ainda ser publicado anúncio no JOUE, nos termos do disposto no n.º 1 ou no n.º 2 do artigo 131.º. Segundo o art. 218.º, não pode ser fixado um prazo para a apresentação das propostas inferior a 30 dias a contar da data do envio do convite.

A LCSP prevê este procedimento nos arts. 172.º e seguintes. É aqui igualmente aplicável o disposto no ponto anterior, referente aos pedidos de participação dos candidatos, constituindo a primeira fase deste procedimento. Neste sentido, o diálogo com os candidatos será feito apenas com aqueles que foram previamente selecionados pela entidade adjudicante (art. 172.º/1 e 2).

Nos termos do n.º 3 do artigo mencionado, este procedimento poderá ser adotado nos mesmos casos previstos para o procedimento de negociação, ao abrigo do art. 167.º da LCSP, devendo ser precedidos de publicação de anúncio de concurso.

De acordo com o n.º 2 do art. 174.º, são aplicáveis as normas relativas ao procedimento limitado, nomeadamente os arts. 160.º/1 e 2, 161.º (excetuando-se o 2.º parágrafo do n.º 1), bem como 162.º/1, 2, 3 e 4.

### **3.6.7. Parceria para a Inovação**

De acordo com o art. 30.º-A do CCP, a parceria para a inovação é um procedimento utilizado para *realização de atividades de investigação e o desenvolvimento de bens, serviços ou obras inovadoras, independentemente da sua natureza e das áreas de atividade, tendo em vista a sua aquisição posterior, desde que estes correspondam aos níveis de desempenho e preços máximos previamente acordados entre aquela e os participantes na parceria.*

O CCP regula este procedimento nos arts. 218.º-A a 218.º-D, cujo regime contempla três fases (art. 218.º-A/1):

- a) “Fase de apresentação das candidaturas, podendo a respetiva seleção incluir a qualificação dos candidatos quando se trate do desenvolvimento de projetos dotados de especial complexidade;
- b) Fase de apresentação de propostas de projetos de investigação e desenvolvimento;
- c) Fase de análise das propostas de projetos de investigação e celebração da parceria”.

Estipula o n.º 5 do mesmo artigo, que é aplicável supletivamente o regime previsto para o procedimento de negociação, remetendo para os arts. 193.º a 203.º do CCP. É o que acontece, por exemplo, com os prazos mínimos para a apresentação das candidaturas e apresentação das propostas, em que se remete para os arts. 198.º e 191.º do CCP, respetivamente, este último referente ao concurso limitado por prévia qualificação. Além disso, aplicam-se também os arts. 167.º e 131.º, sobre o anúncio, com as necessárias adaptações, por força do n.º 2 do art. 218.º-A. Portanto, o procedimento em apreço é publicitado no DR, bem como no JOUE, nos termos estipulados.

Neste procedimento, há uma sessão de negociação com os concorrentes das propostas de projetos de investigação e desenvolvimento, nomeadamente as inicialmente e posteriormente apresentadas por cada um deles, conforme previsto no art. 218.º-C do CCP. São aplicáveis os arts. 118.º a 120.º do CCP, por força da remissão do art. 202.º do referido diploma.

A LCSP regula este procedimento nos arts. 177.º e seguintes, sendo definido no n.º 1 do art. 177.º nos mesmos termos, quando comparado com o previsto no CCP.

Em relação ao regime aplicável aos contratos, dispõe o n.º 3 do artigo referido:

- a) Na fase de pesquisa e desenvolvimento, abrange as regras estabelecidas em regulamento, as especificações correspondentes e ainda as regras do contrato de serviço;
- b) Na fase de execução das obras, serviços ou fornecimentos (consoante o caso), aplica-se as regras que decorrem do contrato relativo à prestação.

Do mesmo modo, e em paralelo ao verificado até este ponto, também neste procedimento há uma primeira fase da seleção de candidatos com os pedidos de participação que devem

ser enviados pelos candidatos, em resposta à abertura do procedimento. Esses pedidos devem conter, as informações sobre os critérios objetivos de solvência solicitados pela entidade adjudicante (art. 178.º/1).

O prazo mínimo de apresentação dos pedidos de participação corresponde a trinta dias, no caso de um contrato sujeito a regulamentação harmonizada. Tratando-se de um contrato com valor inferior aos limiares europeus, este prazo não poderá ser inferior a vinte dias (art. 178.º/2).

Nos termos da segunda parte do n.º 3 do art. 178.º, após a avaliação das informações solicitadas pela entidade adjudicante, que foram apresentadas no âmbito dos pedidos, serão selecionados candidatos. Apenas estes podem apresentar projetos de investigação e inovação, sendo, nesse sentido, convidados com o objetivo de responder às necessidades que suscitaram a abertura do procedimento, as quais não podem ser satisfeitas com as soluções existentes (art. 179.º/1).

A adjudicação baseia-se somente no critério da melhor relação custo-benefício, em articulação com o disposto nos arts. 179.º/2 e 145.º/2.

### **3.6.8. Ajuste Direto (Geral e Simplificado) e Consulta Prévia**

O ajuste direto é o procedimento em que há o convite direto pela entidade adjudicante a apenas uma entidade à sua escolha a apresentar proposta, nos termos do n.º 2 do art. 112.º do CCP. Encontram-se previstas duas modalidades deste procedimento: ajuste direto simplificado e ajuste direto regime geral.

A Tabela 9 apresenta as principais regras do ajuste direto simplificado, nomeadamente os limites do preço contratual, nos termos dos arts. 128.º e 129.º do CCP.

**Tabela 9: Procedimento de Ajuste Direto Simplificado Previsto no CCP**

<b>Ajuste Direto Simplificado</b>		
<b>Fundamentação Legal</b>	<b>Limite do Preço Contratual</b>	<b>Limite na Escolha das Entidades Convidadas</b>

<b>Ajuste Direto Simplificado</b>		
Arts. 128.º e 129.º CCP	Bens ou Serviços: < 5.000€ Empreitadas: < 10.000€	É considerado para a contagem do limite previsto no n.º 2 do art. 113.º CCP

Fonte: Elaboração própria

Neste procedimento, incluem-se apenas a informação para abertura de procedimento, com o pedido de autorização de adjudicação e a justificação da necessidade do procedimento, seguindo-se a notificação de adjudicação, tendo em atenção o devido cabimento da despesa e assunção do compromisso previamente cumpridos. É importante esta referência uma vez que são dispensadas quaisquer outras formalidades, incluindo as relativas à celebração e à publicitação do contrato, à designação do gestor do contrato, assim como do regime de faturação eletrónica (art. 128.º/3 do CCP).

Por sua vez, a Tabela 10 apresenta os termos da adoção do procedimento de ajuste direto no regime geral, previstos no CCP.

**Tabela 10: Procedimento de Ajuste Direto no Regime Geral Previsto no CCP**

<b>Ajuste Direto Regime Geral</b>			
<b>Tipo de Procedimento</b>	<b>Fundamentação Legal</b>	<b>Limite do Preço Contratual</b>	<b>Limite na Escolha das Entidades Convidadas</b>
Com base no critério financeiro	Arts. 17.º a 22.º CCP Arts. 112.º a 127.º CCP	Bens ou Serviços: < 20.000€ Empreitadas: < 30.000€ Outros contratos: < 50.000€	É considerado para a contagem do limite previsto no n.º 2 do art. 113º CCP.
Com base em critérios materiais	Arts. 23.º a 27.º e 31.º/3 CCP	Qualquer valor - Bens: art. 26.º CCP; - Serviços: art. 27.º CCP; - Empreitadas: art. 25.º CCP;	Não é considerado para efeitos de contagem do limite previsto no n.º 2 do art. 113º CCP.

<b>Ajuste Direto Regime Geral</b>			
		- Outras situações: art. 24.º CCP.	

Fonte: Elaboração própria

Além do ajuste direto, o CCP prevê ainda o procedimento de consulta prévia, que se caracteriza pelo convite direto da entidade adjudicante a pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, nos termos do n.º 1 do art. 112.º e n.º1 do art. 114.º do CCP. A Tabela 11 indica as principais regras deste procedimento, destacando-se o limite do valor contratual.

**Tabela 11: Procedimento de Consulta Prévia Previsto no CCP**

<b>Consulta Prévia</b>		
<b>Fundamentação Legal</b>	<b>Limite do Preço Contratual</b>	<b>Limite na Escolha das Entidades Convidadas</b>
Arts. 19.º/c) e 20.º/1/c) CCP	Bens ou serviços: < 75.000€  Empreitadas: < 150.000€ Outros contratos: < 100.000€	É considerado para a contagem do limite previsto no n.º 2 do art. 113.º CCP  É considerado para a contagem do limite previsto no n.º 2 do art. 113.º CCP

Fonte: Elaboração própria

Tendo em conta que há convite a pelo menos três entidades, a tramitação do procedimento de consulta prévia difere do ajuste direto, principalmente nos seguintes pontos:

- a) Deve ser designado um júri para a análise e avaliação das propostas, quando não é dispensado pelo órgão competente para a decisão de contratar (art. 67.º/3 do CCP);
- b) O envio do convite à apresentação das propostas deve ocorrer simultaneamente para as várias entidades;
- c) O júri deverá redigir um relatório preliminar, onde constam a análise das propostas e a aplicação do critério de adjudicação, sendo enviado

simultaneamente aos concorrentes, seguido de uma fase de audiência, nos termos dos arts. 122.º, 146.º e 123.º do CCP;

- d) Após a audiência prévia, é elaborado o relatório final, o qual deverá ser enviado ao órgão competente para a decisão de contratar. Note-se que no caso de haver reordenação das propostas, tem de existir uma nova audiência prévia. Ocorre, assim, a decisão de adjudicação com a notificação e anúncio (arts. 73.º, 76.º a 78.º, 124.º/4 e 126.º/4 do CCP).

Assim, e conforme apresentado nas Tabelas 9, 10 e 11, os procedimentos de ajuste direto e de consulta prévia no CCP podem ser adotados segundo o(s):

- a) Critério financeiro – o valor do contrato, nos termos do art. 18.º/1 do CCP.  
b) Critérios materiais – não condiciona o valor do contrato, permitindo a celebração de contratos de qualquer valor, desde que abrangido numa das situações previstas nos arts. 23.º a 27.º do CCP.

Nas Tabelas 10 e 11 encontra-se incluída uma coluna referente ao limite na escolha das entidades convidadas, a qual corresponde a uma importante restrição imposta pelo CCP, no âmbito dos procedimentos de ajuste direto e consulta prévia, de forma a assegurar o respeito pelo princípio da transparência.

De acordo com o n.º 2 do art. 113.º do CCP, não podem ser convidadas a apresentar propostas empresas às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado (ou que se encontrem relacionadas com estas de forma direta ou por força dos seus sócios ou representantes legais – n.º 6 do mesmo artigo), no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto (regime geral e simplificado) ou consulta prévia, quer no âmbito de obras públicas, locação, aquisição, de bens móveis e serviços, propostas para a celebração de contratos, cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior a:

- a) 20.000€ para ajuste direto no caso de aquisição de bens e serviços;  
b) 30.000€ para ajuste direto, no caso de empreitadas de obras públicas;  
c) 75.000€, para consulta prévia, no caso de aquisição de bens e serviços;  
d) 150.000€, para consulta prévia no caso de empreitadas de obras públicas;

Não é relevante o objeto em concreto do contrato, mas apenas a identidade do operador económico, a quem a entidade adjudicante tenha adjudicado no período dos três anos referidos.

Em relação ao cálculo do preço contratual acumulado, apenas se devem somar os preços de contratos celebrados:

- a) Na sequência de procedimentos da mesma natureza;
- b) Que digam respeito ao mesmo tipo de contratos, de acordo com as categorias estabelecidas nos arts. 19.º e 20.º do CCP.

### **3.6.9. Procedimento do Contrato Menor**

Em Espanha, existe o designado “contrato menor”. Segundo o art. 118.º/1 da LCSP, trata-se dos contratos celebrados pela Administração Pública de valor estimado inferior a:

- 40.000€, no caso de empreitadas, ou
- 15.000€, no caso de contratos de fornecimento ou de prestação de serviços.

Define-se como um procedimento extraordinário utilizado apenas para “satisfazer necessidades pontuais e esporádicas, concretas e perfeitamente definidas, o que é reforçado pelo seu reduzido montante e duração temporária” (Méndez, 2018). Assim, poderá ser adjudicado diretamente a qualquer empresa ou empresário com capacidade de atuação e qualificação profissional necessárias para a execução do serviço, conforme o n.º 3 do art. 131.º da LCSP, através de um procedimento simples e ágil, sendo dispensados os princípios da publicidade e da concorrência (Méndez, 2018). É o que acontece em paralelo com os procedimentos de ajuste direto e consulta prévia na contratação pública portuguesa. Repare-se, no entanto, que existem diferenças nos dois regimes.

O art. 118.º da LCSP contém as regras aplicáveis à tramitação do processo dos contratos menores, nomeadamente:

- O n.º 2 do referido artigo exige à entidade adjudicante a emissão de um relatório que justifique de forma fundamentada a necessidade do contrato e que a sua escolha por este procedimento não constitui um desvio às normas legais;

- O número seguinte acrescenta a exigência da aprovação da despesa e a incorporação da fatura correspondente;
- No caso de empreitadas, deve ainda ser incluído o orçamento, nos termos do n.º 3 do mesmo artigo;
- A informação relativa a estes contratos deve ser publicada trimestralmente no perfil de contratante, devendo incluir o objeto, a duração, o valor da adjudicação, e a identidade do adjudicatário, tal como prevê o n.º 4 do art. 63.º, por remissão do n.º 6 do art. 118.º.

Porém, estas exigências não são aplicáveis aos contratos cujo valor não exceda 5.000€, ao abrigo do n.º 5 do art. 118.º.

Como mencionado no ponto anterior, o CCP estabelece o limite na escolha das entidades convidadas no seu art. 113.º, precisamente para combater e limitar o uso abusivo de procedimentos pouco (ou em nada) concorrenciais, principalmente quando se trata de convites dirigidos às mesmas empresas. Pelo contrário, a LCSP não inclui uma regra semelhante, embora também seja possível verificar que “incorpora certas precauções destinadas a evitar a sua utilização abusiva e fraudulenta, por razões de segurança jurídica” (Méndez, 2018), particularmente através dos seguintes limites:

- Estes contratos não podem ter duração superior a um ano, nem podem ser prorrogáveis, de acordo com o n.º 8 do art. 29.º da LCSP;
- Não é permitida a revisão de preços.

### **3.6.10. Procedimento Urgente**

Como foi abordado no ponto 3.6.1, o CCP prevê uma tramitação urgente para o procedimento de concurso público nos seus arts. 155.º a 161.º, o que abrange a redução dos valores dos contratos e prazos procedimentais, bem como das formalidades do procedimento. A este propósito, refira-se que as normas mencionadas não são aplicáveis no procedimento de concurso limitado por prévia qualificação, por força da proibição estipulada no n.º 2 do art. 162.º do mesmo diploma.

Além disso, o CCP prevê ainda a situação de urgência imperiosa, cujo termo é referido na alínea c) do n.º 1 do art. 24.º do referido diploma, que consubstancia um fundamento de adoção do procedimento de ajuste direto, qualquer que seja o objeto do contrato e o qualquer que seja o seu valor. Para tal, é necessário estar em causa acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante e as circunstâncias invocadas não lhe podem ser imputáveis.

Por sua vez, a LCSP configura a tramitação urgente de uma forma mais abrangente, uma vez que inclui outros procedimentos pré-contratuais, sublinhando-se neste âmbito uma distinção relevante.

De acordo com o n.º 1 do art. 119.º da LCSP, trata-se de casos em que a adjudicação deve ser antecipada por motivos de interesse público, prosseguindo uma tramitação mais breve e execução mais rápida. O mesmo artigo exige à entidade adjudicante uma declaração de urgência fundamentada.

Tendo como base as regras aplicáveis aos procedimentos ordinários, a tramitação urgente abrange determinadas particularidades, que são estabelecidas no n.º 2 do artigo referido. Destacam-se os seguintes aspetos:

- a) Os processos terão preferência de envio, cujo prazo para emitir os respetivos relatórios e de conclusão é de cinco dias, salvo por uma causa justificada não seja possível o cumprimento deste prazo, caso em que poderá ser estendido para dez dias;
- b) Os prazos de adjudicação e formalização do contrato são reduzidos a metade, com algumas exceções indicadas nas alíneas b) e c) do n.º 2 do art. 119.º:
  - a. Quanto aos prazos para apresentação de propostas ou de pedido de participação:
    - i. Prazo de quinze dias úteis previsto no n.º 3 do art. 153.º, referente ao recurso especial – n.º 1 da alínea b);
    - ii. O prazo para apresentação de propostas no Procedimento Aberto quanto aos contratos de empreitadas, fornecimento e serviços, sujeitos a regulamentação harmonizada, que poderá ser reduzido nos termos da alínea b) do n.º 3 do art. 156.º - n.º 2 da alínea b);

- iii. Os pedidos de participação em Procedimentos Limitados e em Procedimentos por Negociação no caso de contratos de empreitadas, fornecimento e serviços, sujeitos a regulamentação harmonizada, que poderão ser reduzidos, nos termos da segunda parte do n.º 1 do art. 161.º. O mesmo é dito para o prazo para apresentação de propostas, em que será aplicável o disposto na primeira parte do n.º 1 do art. 164.º - n.º 3 da alínea b);
- iv. Não podem ser reduzidos os prazos para apresentação de propostas nos procedimentos de Diálogo Concorrencial e Parceria para a Inovação no caso de contratos de obras, fornecimento e serviços, sujeitos a regulamentação harmonizada - n.º 4 da alínea b);
- v. No procedimento aberto simplificado para os contratos de empreitadas, fornecimento e serviços não sujeitos a regulamentação harmonizada, é aplicável o n.º 5 do art. 159.º, cujos prazos não podem ser reduzidos - n.º 6 da alínea b);
- b. Quanto à informação complementar solicitada pelos candidatos, o prazo é reduzido para quatro dias nos contratos de empreitadas, fornecimento e serviços, sujeitos a regulamentação harmonizada - n.º 5 da alínea b);
- c. Quanto ao prazo de início de execução do contrato, tem o limite máximo de um mês, a contar da sua formalização - alínea c).

Uma vez terminada a fase de adjudicação, surge efetivamente uma relação contratual a partir da celebração do contrato entre as duas partes, constituindo os principais sujeitos da fase de execução: o contraente público, que procedeu à contratação com o objetivo de satisfazer uma necessidade identificada, bem como o cocontratante, cabendo-lhe a execução nos termos do contrato, enquanto pessoa(s) singular(es) ou coletiva(s) que cumpre(m) os requisitos gerais e particulares de participação.

Assim, procede-se à análise em termos gerais dos aspetos fundamentais no âmbito da fase de execução do contrato, em que predomina a aplicação do Direito Administrativo. Engloba temas como os prazos estabelecidos de vigência dos contratos, o conteúdo obrigatório que deve ser incluído no clausulado contratual, as respetivas alterações possíveis, o cumprimento e incumprimento, a suspensão e extinção, as invalidades existentes e a monitorização dos contratos.

### 3.7. Prazos

A Tabela 12 apresenta a regra da contagem dos prazos em geral, tanto na fase de adjudicação, como na fase de execução dos contratos. É possível verificar que ambos os diplomas legais regulam esta matéria de forma semelhante, principalmente quanto à continuidade dos prazos.

**Tabela 12: Contagem dos Prazos nas Fases de Formação e Execução dos Contratos**

Prazos	CCP	LCSP
<p><b>Contagem na Fase de Formação dos Contratos</b></p>	<p>Art. 470.º e art. 87.º do CPA                      “O prazo começa a correr independentemente de quaisquer formalidades. Não se inclui na contagem o dia em que ocorra o evento a partir do qual o prazo começa a correr. O prazo fixado suspende-se nos sábados, domingos e feriados; Porém, os prazos para a apresentação das propostas, das candidaturas e das soluções são contínuos, não se suspendendo nos sábados, domingos e feriados”.</p>	<p><i>Décima segunda disposição adicional.</i></p> <p>“Os prazos estabelecidos por dias devem ser entendidos como referentes a dias corridos, salvo indicação expressa de que apenas devam ser computados os dias úteis.</p>
<p><b>Contagem na Fase de Execução dos Contratos</b></p>	<p>Art. 471.º                      “Não se inclui o dia em que ocorrer o evento, a partir do qual o mesmo começa a correr. Os prazos são contínuos, não se suspendendo nos sábados, domingos e feriados. O prazo que termine em sábado, domingo, feriado ou em dia em que o serviço perante o qual deva ser praticado o acto que não esteja aberto ao público, ou não funcione durante o período normal, transfere-se para o 1.º dia útil seguinte.”.</p>	<p>No entanto, se o último dia do prazo não for um dia útil, entender-se-á como prorrogado para o primeiro dia útil seguinte”.</p>

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao prazo de vigência dos contratos, a LCSP inclui uma referência geral no n.º 1 do art. 29.º, no qual estabelece que “a duração deve ter em conta a natureza das prestações, as características do financiamento e a necessidade de submeter periodicamente a sua execução à concorrência, (...)”.

Desta forma, o prazo de vigência constitui um aspeto relevante dos contratos, relativamente ao qual já se notam diferenças significativas entre o CCP e a LCSP, como é possível verificar mais detalhadamente nas tabelas seguintes, em particular na análise para cada contrato, nomeadamente os contratos de concessão de obras públicas e de concessão de serviços públicos, bem como os contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços.

De acordo com a Tabela 13, verifica-se a diferente regulação do CCP e da LCSP quanto ao prazo de vigência dos contratos de concessão de obras públicas e de serviços públicos.

**Tabela 13: Prazos nos Contratos de Concessão de Obras Públicas e de Serviços Públicos**

Contrato	CCP	LCSP
<p align="center"><b>Concessão de Obras Públicas e Concessão de Serviços Públicos</b></p>	Art. 410.º	Art. 29.º/6
	<p>“O prazo de vigência do contrato é fixado em função do período de tempo necessário para amortização e remuneração”.</p> <p>O prazo inicial pode ser prorrogado, “com fundamento na necessidade de assegurar a amortização e remuneração”.</p> <p>Na falta de estipulação contratual, o prazo é de 30 anos, “nele se incluindo a duração de qualquer prorrogação contratualmente prevista, sem prejuízo de lei especial que fixe prazo supletivo diferente, ou prazo máximo”.</p>	<p>Duração limitada, “calculada com base nas obras e serviços que constituem o seu objeto e constará das cláusulas administrativas particulares”.</p> <p>No caso de ultrapassar o prazo de cinco anos, “a duração máxima não pode exceder o tempo calculado razoável para que a concessionária recupere os investimentos realizados (...)”.</p> <p>Em qualquer caso, a lei prevê que a duração destes contratos não pode exceder, incluindo eventuais prorrogações, o prazo de:</p> <p>a) Quarenta anos para contratos de concessão de obras e contratos de concessão de serviços que incluam a execução de obras e a exploração de serviços;</p> <p>b) Vinte e cinco anos nos contratos de concessão de serviços que incluam a exploração de um serviço não relacionado com a prestação de serviços de saúde;</p> <p>c) Dez anos nos contratos de concessão de serviços que incluam a exploração de um serviço cujo objecto consista na prestação de serviços de saúde, desde que não constem da alínea a).</p>

Contrato	CCP	LCSP
		Os prazos só podem ser prorrogados em 15% da duração inicial para restabelecer o equilíbrio económico do contrato.

Fonte: Elaboração própria

Conforme apresentado na Tabela 14, os dois diplomas legais estabelecem diferentes limites do prazo dos contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços.

**Tabela 14: Prazos nos Contratos de Locação ou de Aquisição de Bens Móveis ou de Aquisição de Serviços**

Contrato	CCP	LCSP
	Arts. 48.º, 440.º, 432.º e 451.º	Art. 29.º/4 e 5
<b>Contratos de Locação, Aquisição de Bens Móveis e Serviços</b>	<p>Limite de três anos, incluindo quaisquer prorrogações (expressas ou tácitas).</p> <p>Poderá ser fixado no Caderno de Encargos um prazo de vigência superior, desde que devidamente fundamentado, nomeadamente, quando se revele “necessário ou conveniente em função da natureza das prestações objeto do contrato ou das condições da sua execução”.</p>	<p>Duração máxima de cinco anos, incluindo eventuais prorrogações que a entidade adjudicante concorde, nos termos do n.º 2 do art. 29.º.</p> <p>Exceção: no caso de fornecimento e prestação de serviços, poderá ser estabelecido um prazo superior, desde que cumprido o teor legal da 2ª parte do n.º 4 do art. 29.º.</p>

Fonte: Elaboração própria

### 3.8. Conteúdo, Forma e Gestor do Contrato

O CCP estabelece a regra no n.º 1 do art. 94.º de que “o contrato deve ser reduzido a escrito através da elaboração de um clausulado em suporte informático com a aposição de assinaturas eletrónicas, podendo sê-lo em suporte de papel quando não tiver sido utilizada plataforma eletrónica para a tramitação do procedimento”. É obrigatória a publicação no portal dos contratos públicos, o que engloba a informação sobre a formação

e execução, por força do art. 465.º do CCP, constituindo condição de eficácia do contrato, particularmente para efeitos de quaisquer pagamentos, independentemente da sua redução ou não a escrito, tal como indica o n.º 3 do art. 127.º do CCP, para os casos de ajuste direto no regime geral e de consulta prévia.

O n.º 1 do art. 96.º do referido diploma especifica os elementos que devem integrar o contrato, quando este for reduzido a escrito, ao passo que o n.º 2 prevê os aspetos que devem ser incluídos, independentemente da sua redução a escrito.

A LCSP regula esta matéria nos arts. 36.º e 37.º, relevando para este efeito os prazos para formalizar o contrato. Desde logo, o n.º 1 do art. 36.º estabelece que os contratos são aperfeiçoados com a sua formalização, nos termos do art. 153.º, num “documento administrativo que corresponda exatamente às condições do concurso”. De acordo com o n.º 1 do art. 154.º da LCSP, a formalização depende da sua publicação no perfil de contratante da entidade adjudicante, juntamente com o respetivo contrato, num prazo não superior a quinze dias após a sua celebração. Já os contratos celebrados pelas entidades adjudicantes que não integram a Administração Pública devem ser formalizados nos prazos previstos nos arts. 44.º e 153.º, tal como indica o n.º 3 do art. 37.º.

De igual modo, o n.º 1 do art 35.º da LCSP diz-nos o que deve ser incluído obrigatoriamente no contrato, “salvo se já constarem do caderno de encargos”.

Na Tabela 15 são destacados os elementos integrantes em cada um dos diplomas, mas apenas aqueles que não coincidem entre si. É possível constatar que há uma maior exigência pela LCSP em relação ao conteúdo mínimo do contrato.

**Tabela 15: Elementos Integrantes no Conteúdo dos Contratos**

CCP	LCSP
Art. 96.º “A indicação do ato de adjudicação e do ato de aprovação da minuta do contrato” - alínea c)	Art. 35.º Inclusão das “considerações sociais, ambientais e de inovação na definição do objeto” – alínea c)

CCP	LCSP
<p>“A referência à caução prestada pelo adjudicatário” – alínea g)</p> <p>“A identificação do gestor do contrato em nome da entidade adjudicante, nos termos do artigo 290.º-A” – alínea i)</p>	<p>“Referência à legislação aplicável ao contrato (...)”, nomeadamente em matéria de proteção de dados – alínea d)</p> <p>“A enumeração dos documentos que compõem o contrato (...)” – alínea e)</p> <p>“As condições de receção, entrega ou admissão das prestações” – alínea h)</p> <p>“Condições de pagamento” – alínea i)</p> <p>“Os pressupostos em que decorre a deliberação” – alínea k)</p> <p>“A prorrogação objetiva e temporária do dever de confidencialidade que, se for o caso, se impõe ao contratante” – alínea m)</p> <p>“A obrigação da empresa contratante de cumprir as regras e condições estabelecidas na convenção coletiva aplicável durante todo o período de execução do contrato” – alínea n)</p>

Fonte: Elaboração própria

Consideram-se agora os casos particulares regulados por ambos os diplomas, em que não é exigível reduzir o contrato a escrito.

No caso do CCP, as exceções à regra encontram-se previstas nos n.ºs 1 e 2 do art. 95.º, referentes aos casos de inexigibilidade, expressamente elencados na lei, e os casos de dispensa, através de decisão fundamentada pelo órgão competente para a decisão de contratar, tal como se apresenta na Tabela 16.

**Tabela 16: Casos de Inexigibilidade e de Dispensa de Redução do Contrato a Escrito Estabelecidos no CCP**

Redução do Contrato a Escrito	
Casos de Inexigibilidade	a) Bens e serviços ≤10.000€;

<b>Redução do Contrato a Escrito</b>	
Art. 95.º/1 CCP	<ul style="list-style-type: none"> <li>b) Bens e serviços ao abrigo de contrato público de aprovisionamento;</li> <li>c) Locação, aquisição de bens ou serviços, desde que se cumpram as seguintes condições:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>1) Prazo máximo de 20 dias;</li> <li>2) Extinção da relação contratual;</li> <li>3) Inexistência de fiscalização prévia do Tribunal de Contas.</li> </ul> </li> <li>d) Empreitadas de obras públicas ≤ 15.000€</li> </ul>
<b>Casos de Dispensa</b> Art. 95.º/2 CCP	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Concurso público urgente;</li> <li>b) Urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

Por seu turno, as exceções à regra indicadas pela LCSP correspondem aos contratos menores, regulados no art. 118.º, em articulação com o n.º 4 do art. 63.º, bem como aos contratos baseados em acordo-quadro e ainda aos contratos específicos no âmbito de sistema de aquisição dinâmico, nos termos do n.º 1 do art. 36.º do mesmo diploma. Além disso, e à semelhança do CCP, a LCSP inclui igualmente as situações dos contratos de natureza emergencial no n.º 1 do art. 37.º.

No que toca à introdução do gestor do contrato nos procedimentos de contratação pública, este corresponde a um dos aspetos fundamentais que resulta das Diretivas de 2014. O objetivo na criação desta figura é haver a possibilidade de acompanhar permanentemente a execução do contrato. Por isso, apresenta um conjunto de competências e responsabilidades, a fim de garantir uma gestão contínua, maior transparência, rigor, eficiência e eficácia, bem como máxima otimização dos contratos públicos. O gestor do contrato é regulado na mesma configuração, tanto em Portugal (art. 290.º-A do CCP), como em Espanha (art. 62.º/1 da LCSP).

Diz-nos o n.º 1 do art. 290.º-A do CCP, que o “contraente público deve designar um ou mais gestores do contrato, com a função de acompanhar permanentemente a execução deste”, constituindo um dos elementos que devem ser incluídos no clausulado contratual, conforme o art. 96.º/1 do CCP, tal como anteriormente apresentado na Tabela 15. Da mesma forma, o n.º 1 do art. 62.º da LCSP, identifica que a entidade adjudicante tem o

dever de designar um responsável pelo contrato que poderá ser uma pessoa singular ou coletiva, seja a ela vinculada ou externa, cuja função é “supervisionar a execução do contrato, adotar as decisões e emitir as instruções necessárias a fim de assegurar a correta execução da prestação acordada (...)”.

### **3.9. Modificação do Contrato e Cessão da Posição Contratual**

De acordo com o disposto no n.º 1 do art. 311.º do CCP, o contrato pode ser modificado por acordo das partes (alínea a), decisão judicial ou arbitral (alínea b), ou por ato administrativo do contraente público (alínea c), tendo como referência os seguintes fundamentos, previstos no art. 312.º:

- a) A previsão de “cláusulas contratuais que indiquem de forma clara, precisa e inequívoca” o âmbito, a natureza e as condições de aplicação das eventuais modificações, ao abrigo da alínea a);
- b) “A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias em que as partes tenham fundado a decisão de contratar”, nos termos da alínea b);
- c) “Razões de interesse público decorrentes de necessidades novas ou de uma nova ponderação das circunstâncias existentes”.

Saliente-se que, nestas modificações, o cocontratante terá direito à “reposição do equilíbrio financeiro” (art. 282.º), quando (art. 314.º/1):

- a) “A alteração anormal e imprevisível das circunstâncias a que se refere a alínea b) do art. 312.º seja imputável a decisão do contraente público”;
- b) A modificação tenha como base razões de interesse público, nos termos da alínea c) do art. 312.º.

O art. 313.º do CCP estabelece os limites a respeitar no âmbito das modificações objetivas dos contratos, sublinhando desde logo que estas nunca poderão constituir uma alteração da natureza global do contrato, ao passo que se destaca no n.º 2 o caso de modificação fundada em razões de interesse público. Neste caso específico, a modificação não poderá ocorrer quando implique uma “modificação substancial do contrato” ou quando configure uma forma de “impedir, restringir ou falsear a concorrência”, o que acontece, por exemplo, se as alterações introduzidas revelem, “de forma objetivamente demonstrável”,

mudança(s) significativa(s) no procedimento pré-contratual já decorrido, ou impliquem a uma mudança do equilíbrio económico do contrato a favor do cocontratante, ou o alargamento do âmbito do contrato. Se estes limites não forem respeitados, e mantendo-se a decisão de contratar, o n.º 6 do mesmo artigo determina a adoção de um novo procedimento de formação de contrato.

De acordo com o n.º 3 do mesmo artigo, os limites não são aplicáveis a:

- “Modificações de contratos cujo valor acumulado seja inferior aos limiares europeus, e inferior a 10% ou, em contratos de empreitada de obras públicas, a 15% do preço contratual inicial”;
- “Modificações que decorram de circunstâncias que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, desde que a natureza duradoura do vínculo contratual e o decurso do tempo as justifique, cujo valor não ultrapasse 50% do preço contratual inicial”.

Em qualquer caso, todas as modificações devem ser previstas nas peças do procedimento e publicadas pelo contraente público no portal BASE, constituindo uma condição de eficácia, particularmente para efeitos de pagamentos, tal como estipula o n.º 3 do art. 315.º. A publicação deve ser garantida no prazo máximo de cinco dias após a sua concretização, mantendo-se até seis meses após a extinção do contrato, nos termos do n.º 1 do mesmo artigo.

Por seu turno, a LCSP estabelece o poder para modificar o contrato no art. 203.º, por razões de interesse público, nos casos e na forma prevista neste diploma, e desde que sejam cumpridos os arts. 191.º, em relação ao procedimento, e 207.º, relativo a algumas particularidades. Ademais, o n.º 2 do art. 203.º da LCSP indica duas hipóteses de alteração durante a vigência do contrato.

Por um lado, quando se encontre expressamente previsto no caderno de encargos, nos termos do art. 204.º. Neste caso, a lei impõe o limite máximo de 20% do preço inicial, desde que a cláusula tenha sido “formulada de forma clara, precisa e inequívoca” e com a inclusão das especificações obrigatórias, nos termos das alíneas a) e b) do n.º 1 do art. 204.º, relativamente ao conteúdo do contrato. O n.º 2 deste artigo acrescenta que a

entidade adjudicante nunca poderá introduzir modificações que possam alterar a natureza global do contrato inicialmente estipulado.

Por outro lado, e excecionalmente, quando se revele necessário proceder a modificações imprevistas, ou, tendo sido previstas, não cumprem os requisitos do art. 204.º, estas só poderão ser efetuadas se forem cumpridas as condições do art. 205.º, tal como indica a alínea b) do n.º 2 art. 203.º. Assim, a entidade deve encontrar justificação num dos casos elencados no n.º 2 do art. 205.º, consoante a necessidade de modificação que esteja em causa, além de se limitar a fazer face a alterações que sejam consideradas estritamente essenciais, como é indicado nas alíneas a) e b) do n.º 1 do art. 205.º. Veja-se as situações previstas pela LCSP:

- a) Quando seja inevitável acrescentar de obras, fornecimentos ou serviços, além dos já contratados, desde que:
  - a. Não seja possível mudar o cocontratante por razões económicas ou técnicas, além de possíveis inconvenientes ou aumento substancial dos custos, para a entidade adjudicante;
  - b. A modificação não exceda, isolada ou em conjunto com outra(s), 50% do preço inicial, não incluindo o IVA.
- b) Quando estejam em causa circunstâncias supervenientes imprevisíveis aquando da adjudicação, desde que:
  - a. A(s) circunstância(s) em causa não poderia ter sido prevista por uma entidade adjudicante diligente;
  - b. Não seja alterada a natureza global do contrato;
  - c. A modificação não exceda, isolada ou em conjunto com outra(s), 50% do preço inicial, não incluindo o IVA.
- c) Quando a modificação não assuma natureza substancial, desde que:
  - a. Deviamente justificada a razão pela qual não foram incluídos os benefícios no contrato inicial;
  - b. Não implique a alteração do equilíbrio económico do contrato em benefício do contratante;
  - c. Não implique o alargamento do âmbito do contrato, ou seja, a modificação não poderá exceder, isolada ou em conjunto com outra(s), 10% do preço inicial, excluindo o IVA, ou, em caso de empreitada, 15% do preço inicial, ou ainda o(s) limite(s) aplicáveis pelos arts. 20.º a 23.º;

- d. As obras, serviços ou fornecimentos alterados não se encontrem previstos no âmbito de outro contrato ou procedimento já iniciado.

Estes casos assumem carácter obrigatório para o cocontratante quando impliquem, isolada ou conjuntamente, uma alteração do montante que não exceda 20% do valor inicial do contrato, excluindo-se o IVA (art. 206.º/1). Fora os casos legalmente previstos, e na hipótese de a modificação não ser obrigatória, esta só será possível mediante prévio consentimento por escrito. Caso contrário, a parte final do n.º 2 do referido artigo impõe a resolução do contrato ao abrigo da alínea g) do n.º 1 do art. 211.º. O mesmo é determinado caso se revele necessário alterar um contrato em vigor, além dos limites estipulados, tal como indica a segunda parte do n.º 2 do art. 203.º.

Quaisquer modificações do contrato devem ser formalizadas nos termos previstos no art. 153.º e publicadas de acordo com os arts. 207.º e 63.º, tal como indica o n.º 3 do art. 203.º, no prazo de 5 dias a contar da sua aprovação.

Em relação à cessão da posição contratual, esta consiste numa modificação subjetiva do contrato que implica a cedência a um terceiro dos direitos e obrigações que emanam do contrato, sendo admissível pelo CCP no art. 316.º e pela LCSP no art. 214.º, ambos prevendo requisitos e limites.

Quanto aos limites, o CCP não admite esta possibilidade nas situações previstas no art. 317.º:

- a) Quando esteja em causa um procedimento por ajuste direto;
- b) Quando a entidade se encontre abrangida pelas causas de impedimento do art. 55.º;
- c) E quando se verifique que da cessão da posição contratual possa resultar a restrição da concorrência.

Em paralelo, a LCSP diz-nos no n.º 1 do art. 214.º que não poderá ser autorizada nos casos seguintes:

- a) Quando a adjudicação teve como motivo determinante as qualidades técnicas ou pessoais do cocontratante;

- b) Quando da cessão da posição contratual resulte uma restrição efetiva da concorrência no mercado;
- c) E quando implique a alteração substancial das características do cocontratante, caso constituam um elemento essencial do contrato.

Em relação aos requisitos, o CCP estipula que a possibilidade de cessão da posição contratual depende:

- a) Da previsão expressa no contrato, tal como indica o n.º 1 do art. 318.º do CCP, salvo duas exceções específicas aí previstas;
- b) Da prévia apresentação dos documentos de habilitação pelo cessionário, exigidos na fase pré-contratual ao cedente;
- c) Do preenchimento pelo cessionário dos requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira, exigidos na fase pré-contratual ao cedente.

Do mesmo modo, a LCSP condiciona esta possibilidade à existência de uma “escolha inequívoca das especificações” (art. 214.º/1), que abrange as condições anteriormente referidas, as quais devem incluir, no mínimo, os requisitos do n.º 2 do mesmo artigo:

- a) Deve haver uma autorização prévia e expressa da entidade adjudicante;
- b) O cedente deverá ter executado, pelo menos, 20% (vinte por cento) do valor do contratual. Em caso de concessão de obras ou concessão de serviços, o cedente deverá ter procedido à exploração do contrato durante, pelo menos, um quinto da vigência do contrato;
- c) Devem ser cumpridas pelo cessionário a capacidade para contratar e a situação de solvência.
- d) A cessão deverá ser formalizada em escritura pública entre ambas as partes.

### **3.10. Cumprimento e Incumprimento do Contrato**

De acordo com o teor legal do CCP, este indica como cumprimento a execução de forma exata e pontual das obrigações ou prestações contratuais. De igual forma, e conforme o n.º 1 do art. 210.º da LCSP, o cumprimento do contrato corresponde à forma normal de extinção do contrato administrativo, em que se verifica a execução completa do objeto do contrato ou a totalidade da prestação pelo cocontratante e, por conseguinte, a satisfação

da necessidade identificada pela entidade adjudicante. O n.º 2 deste artigo prevê que a verificação do cumprimento do contrato depende de “um ato formal e positivo de receção ou conformidade, nomeadamente no mês seguinte à entrega ou conclusão do objeto do contrato”.

De acordo com os n.ºs 1 e 2 do art. 325.º do CCP, em caso de incumprimento por facto imputável ao cocontratante, o contraente público deve notificá-lo para cumprir dentro de um prazo razoável. Após este prazo, se o incumprimento se mantiver, o contraente público pode escolher entre a efetivação das prestações de natureza fungível em falta ou a resolução do contrato com fundamento em incumprimento definitivo, nos termos do disposto no artigo 333.º. Esta resolução pressupõe o envio pelo contraente público de uma carta registada com aviso de receção, no prazo de 60 dias antes da renovação do contrato, uma vez que não foram exata e pontualmente executadas as prestações contratuais e pelo facto de esta circunstância comprometer a adequada e integral observância das regras legais (arts. 325º e 333º do CCP).

Em caso de atraso no cumprimento do prazo total por facto imputável ao cocontratante, a LCSP estabelece no n.º 3 do art. 193.º que o contraente público pode escolher entre duas hipóteses: a resolução do contrato ou a “imposição de multas diárias na proporção de 0,60€ por cada 1000€ do preço do contrato, sem IVA”. O n.º 4 deste artigo estipula que quando as penalidades alcancem um múltiplo de 5 por 100 do preço do contrato, excluindo-se o IVA, a entidade adjudicante tem a faculdade de resolver o contrato ou continuar a execução com a imposição de novas sanções.

Além disso, diz-nos o n.º 1 do art. 194.º da LCSP que o contraente público pode exigir a indemnização dos danos e prejuízos devido ao atraso na execução, caso não tenha sido prevista qualquer sanção ou em que não cubra os danos causados. Esta imposição de penalidades aplica-se igualmente nas situações de incumprimento parcial ou cumprimento defeituoso. O cocontratante fica obrigado a indemnizar todos os danos causados a terceiros, no âmbito da execução do contrato, conforme o n.º 1 do art. 196.º da mesma lei.

O art. 195.º acrescenta ainda que, em caso de atraso na execução, podem surgir duas situações:

- a) Resolução, caso em que esta deverá ser acordada pela entidade adjudicante, sendo apenas obrigatória a audição do cocontratante. Na situação de este se opor, deve ser emitido parecer do Conselho de Estado ou, nas Comunidades Autónomas, o órgão consultivo equivalente (n.º 1 do referido artigo);
- b) Se o atraso na execução não for imputável ao cocontratante e este se ofereça para cumprir as suas obrigações contratuais na condição de o prazo inicial de execução seja ampliado, então o órgão de contratação confere-lhe um prazo que será, pelo menos, igual ao tempo que foi perdido (n.º 2 do mesmo artigo).

De acordo com o n.º 1 do art. 329.º do CCP, em caso de incumprimento do cocontratante, o contraente público pode optar entre resolver o contrato e aplicar as sanções previstas no clausulado contratual ou na lei. A propósito disto, atente-se os seguintes aspetos:

- a) As sanções que tenham natureza pecuniária têm o limite máximo de 20% do preço contratual quanto ao valor acumulado (caso haja prorrogações, o preço refere-se à vigência inicial), nos termos dos n.ºs 2 e 4 do referido artigo;
- b) Caso seja atingido o limite mencionado anteriormente e o contraente público decida não proceder à resolução do contrato, o limite sobe para 30% (n.º 3 do mesmo artigo).

Na LCSP, o n.º 1 do art. 192.º estabelece que a entidade adjudicante pode estabelecer no caderno de encargos sanções ou penalidades em caso de execução defeituosa da prestação, ou de incumprimento, ou ainda das condições especiais (situação de solvência e condições de natureza social, ética, ambiental ou outra). Estas “devem ser proporcionais à gravidade do incumprimento e os montantes de cada uma delas não podem exceder 10% do preço do contrato, sem IVA, nem o total do mesmo exceder 50% do preço do contrato”. O n.º 2 do mesmo artigo prevê a situação parcial de cumprimento, caso em que a entidade pode optar pela sua resolução ou pela aplicação das sanções determinadas, tendo em conta as circunstâncias em causa.

### **3.11. Suspensão do Contrato e Extinção do Contrato**

O art. 297.º do CCP apresenta os fundamentos para a suspensão da execução do contrato. A alínea a) refere-se à situação de impossibilidade temporária de cumprimento do

contrato, nomeadamente quando esteja em causa a mora do contraente público na entrega ou na disponibilização de meios ou bens necessários à devida execução do contrato. A alínea b) prevê a exceção de não cumprimento, a qual se encontra prevista no n.º 1 do art. 428.º do Código Civil Português. Trata-se da possibilidade para ambas as partes de “recusar a sua prestação enquanto o outro não efetuar a que lhe cabe ou não oferecer o seu cumprimento simultâneo”.

A LCSP prevê no art. 208.º a possibilidade de suspender o contrato, ocorrendo a cessação temporária, no caso de um acordo com o contraente público ou pela aplicação do disposto no n.º 5 do art. 198.º, que integra o âmbito de aplicação do atraso na execução. Se o atraso for superior a quatro meses, pode ser solicitada a suspensão do contrato ao contraente público, devendo o cocontratante notificá-lo com um mês de antecedência. O prazo referido pode ser reduzido no caso Comunidades Autónomas, tal como indica o n.º 8 do mesmo artigo.

Acrescente-se que uma vez acordada a suspensão, a Administração deverá compensar o cocontratante dos danos efetivamente sofridos por este, conforme o n.º 2 do art. 208.º da LCSP. O cálculo desta indemnização deve seguir as regras previstas na disposição legal referida. O mesmo é estipulado no CCP, no art. 354.º, acerca do contrato de empreitada de obra pública, prevendo a reposição do equilíbrio financeiro por agravamento dos custos na realização da obra.

Em relação à extinção do contrato, o art. 330.º do CCP prevê as seguintes causas:

- a) O cumprimento;
- b) As causas de extinção das obrigações reconhecidas pelo direito civil, nomeadamente a impossibilidade definitiva;
- c) A revogação;
- d) A resolução, seja por via de decisão judicial ou arbitral ou por decisão do contraente público, nos casos previstos nos arts. 333.º a 335.º

Em relação à resolução do contrato, esta matéria é regulada no CCP entre os arts. 330.º a 335.º. Desde logo, a resolução do contrato por iniciativa do cocontratante é, em regra, determinada por decisão judicial ou arbitral, constituindo uma reação ao incumprimento definitivo por facto imputável ao contraente público, ou à grave violação das obrigações

contratuais do contraente público, ou ainda devido à alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos do n.º 1 do art. 332.º.

Por sua vez, a resolução por decisão do contraente público pode assentar numa resolução sancionatória (com fundamento no contrato ou com fundamento na lei, regulados no art. 333.º), ou resolução por razões de interesse público, prevista no art. 334.º, ou ainda resolução por alteração anormal e imprevisível das circunstâncias, nos termos do art. 335.º.

Quanto à regulação da LCSP, o art. 209.º estipula que o regime de extinção contratual ocorre através do cumprimento ou por resolução, regulados nos arts. 208.º a 213.º.

A LCSP apresenta no n.º 1 do art. 211.º o seguinte elenco de causas de resolução do contrato, a qual é determinada pelo órgão de contratação, por ofício ou a pedido do cocontratante (art. 212.º/1):

- a) A morte ou invalidez do cocontratante (pessoa individual) ou a extinção da personalidade jurídica cocontratante (pessoa coletiva) – caso em que a entidade adjudicante pode continuar o contrato com os respetivos herdeiros ou sucessores (art. 212.º/3);
- b) A declaração de insolvência;
- c) O acordo mútuo entre ambas as partes (revogação) – caso em que só pode ocorrer quando não exista outro motivo por facto imputável ao cocontratante e desde que se torne desnecessário ou incómoda a permanência do contrato devido a razões de interesse público (art. 212.º/4);
- d) Atraso no cumprimento dos prazos por parte do cocontratante, por período superior a um terço do prazo inicial do contrato, incluindo eventuais prorrogações.
- e) Atraso no pagamento pela Administração por prazo superior a seis meses ou ao prazo inferior que tenha sido estabelecido pelas Comunidades Autónomas, ao abrigo do n.º 8 do art. 198.º.
- f) Incumprimento da obrigação principal do contrato;
- g) A impossibilidade de execução da prestação, quando não seja possível modificar o contrato;
- h) Os especificamente indicados para cada categoria de contrato nesta Lei.

- i) O não pagamento, durante a execução do contrato, de salários pelo contratante aos trabalhadores que dele participavam, ou o incumprimento das condições estabelecidas nos Acordos Coletivos em vigor para esses trabalhadores também durante a execução do contrato.

No caso de resolução devido a incumprimento por facto imputável ao contraente público, este deverá pagar ao cocontratante os danos que lhe foram causados (art. 213.º/2). O cocontratante também terá direito a uma indemnização (3% do valor do serviço não executado), quando, por facto que não lhe é imputável (ou se recusar a modificação contratual prevista no art. 205.º), ocorreu a impossibilidade de execução, ao abrigo dos arts. 213.º/4 e 211.º/1/g). Já se o incumprimento for imputável ao cocontratante, além de a garantia ser penhorada, deve ainda indemnizar o contraente público pelos danos causados (art. 213.º/3).

### 3.12. Invalidades

Tanto o CCP como a LCSP estabelecem casos de nulidade, quer seja do contrato, quer seja do procedimento adotado, como é possível verificar na Tabela 17.

**Tabela 17: Casos de Nulidade Previstos no CCP e LCSP**

<b>Invalidades: Nulidade</b>	
<b>CCP</b>	<b>LCSP</b>
<p>Ausência de elementos essenciais nos contratos (art. 96.º7)</p> <p>Invalidez devido a atos procedimentais inválidos (art. 283.º)</p> <p>Invalidez própria do contrato (art. 284.º) – quando se verifique algum dos fundamentos previstos</p>	<p>(art. 38.º)</p> <p>Causas decorrentes da lei civil;</p> <p>Causas de direito administrativos indicadas nos arts. 47.º e 48.º da Lei 39/2015, de 1 de outubro, do Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas, bem como as referidas no art. 39.º da LCSP,</p>

<b>Invalidades: Nulidade</b>	
<b>CCP</b>	<b>LCSP</b>
no CCP, no art. 161.º do Código do Procedimento Administrativo ou em lei especial.	designadamente em relação a qualquer dos seus atos preparatórios ou o processo de adjudicação;  E quando a nulidade decorra da ilegalidade das suas cláusulas.

Fonte: Elaboração própria

Além disso, os dois diplomas legais abrangem também casos de anulabilidade, os quais são indicados na Tabela 18.

**Tabela 18: Casos de Anulabilidade Previstos no CCP e LCSP**

<b>Invalidades: Anulabilidade</b>	
<b>CCP</b>	<b>LCSP</b>
<p>Invalidade devido a atos procedimentais inválidos (art. 283.º) - atos procedimentais em que tenha assentado a sua celebração.</p> <p>Quando ocorra algum vício procedimental previsto no art. 283.º-A</p> <p>Invalidade própria do contrato (art. 284.º) – quando exista nos contratos ofensa de princípios ou normas injuntivas</p>	<p>(art. 40.º da LCSP e art. 48.º da Lei 39/2015, de 1 de outubro, do Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas)</p> <p>Demais infrações do ordenamento jurídico, particularmente das normas contidas na LCSP.</p>

Fonte: Elaboração própria

### 3.13. Monitorização dos Contratos

Em Portugal, o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.), corresponde ao organismo responsável pela regulação dos contratos públicos, constituindo o ponto de referência de cooperação com a Comissão Europeia, conforme o art. 454.º-A do CCP. Esta responsabilidade é densificada, particularmente, no art. 472.º do mesmo diploma, o qual impõe a este órgão a tarefa obrigatória de elaborar e remeter à Comissão Europeia, de três em três anos (n.º 1 do artigo mencionado):

- a) Um relatório relativo aos contratos de aquisição e locação de bens e de aquisição de serviços;
- b) Um relatório estatístico relativo aos contratos de empreitada de obras públicas; e
- c) Um relatório estatístico relativo aos contratos de concessão de obras e serviços públicos.

Destes relatórios devem constar conteúdos como as dúvidas mais frequentes ou de aplicação incorreta das regras de contratação pública, a prevenção, deteção e notificação de irregularidades graves como fraude, corrupção e conflitos de interesses. A recolha dos dados necessários pelo mencionado órgão é realizada com base na informação constante no portal BASE, bem como dos seus instrumentos de comunicação da informação, conforme o n.º 2 do mesmo artigo.

Acrescente-se que a função de auditoria e fiscalização dos contratos públicos cabe ao Tribunal de Contas, à Inspeção-Geral de Finanças e às entidades com competências de inspeção e controlo interno, tal como estipulado no art. 454.º-B do CCP.

No caso de Espanha, existe um conjunto de órgãos colegiais a nível estadual, previsto no Quarto Livro da LCSP, com o objetivo de cumprir as obrigações impostas pelas Diretivas da UE, bem como evitar e combater as irregularidades no âmbito da contratação pública.

De acordo com os n.ºs 1 e 2 do art. 328.º da LCSP, o Conselho Consultivo do Estado para os Contratos Públicos corresponde ao órgão de regulação e consulta em matéria de contratação pública no setor público estadual, vinculado ao Ministério das Finanças e da

Administração Pública. Neste sentido, assume as seguintes funções essenciais (art. 328.º/3):

- a) Promover a adoção de medidas que considere adequadas para a melhoria do sistema de contratação pública;
- b) Aprovar recomendações às entidades adjudicantes;
- c) Informar sobre questões que lhe sejam submetidas, principalmente quanto a normas legais e regulamentares sobre a contratação pública;
- d) Coordenar o cumprimento das obrigações impostas pelas Diretrizes de Aprovisionamento.

Nos termos do n.º 5 do mesmo artigo, este órgão constitui o ponto de referência para a cooperação com a Comissão Europeia, devendo preparar e enviar-lhe de três em três anos um relatório sobre todas as entidades adjudicantes estaduais, regionais e locais em matéria de concursos públicos e execução de contratos de obras, fornecimentos, serviços, concessão de obras e concessão de serviços sujeitos a regulamentação harmonizada, incluindo as matérias elencadas no n.º 4 do referido artigo.

Neste órgão, foi criada a Comissão de Cooperação em Contratos Públicos com os objetivos mencionados no n.º 1 do art. 329.º da LCSP, nomeadamente:

- a) Coordenar os critérios de interpretação seguidos pelas Administrações Públicas quanto às regras de contratação pública;
- b) Elaborar a Estratégia Nacional de Compras Governamentais, que corresponde à análise das ações de contratação realizadas pelo setor público, devendo ser aprovado pelo Gabinete de Supervisão de Aquisições, nos termos do art. 334.º;
- c) Supervisionar o funcionamento da Plataforma de Contratação do Setor Público e do Registo Oficial de Licitantes e Empresas Classificadas do Setor Público;
- d) Analisar questões de contratação pública de interesse comum;
- e) Coordenar a promoção da contratação eletrónica no setor público;
- f) Promover o cumprimento dos objetivos das Diretivas comunitárias no âmbito da contratação pública.

O Registo Oficial de Licitantes e Empresas Classificadas do Setor Público encontra-se previsto no art. 337.º da LCSP, o qual tem como objetivo “registar os dados e circunstâncias relevantes para credenciar as condições de aptidão dos empresários para

contratar com as Administrações Públicas e outros organismos e entidades do setor público”.

Segundo o n.º 1 do art. 336.º da LCSP, o Gabinete de Supervisão de Aquisições foi criado com o objetivo de “assegurar a correta aplicação da legislação, particularmente promover a concorrência e combater as ilegalidades no âmbito da contratação pública”. Assume as funções indicadas no n.º 6 do mesmo artigo, designadamente:

- a) Coordenar a supervisão contratual das entidades adjudicantes do setor público;
- b) Assegurar a correta aplicação e o estrito cumprimento da legislação de contratação pública;
- c) Promover a concorrência na contratação pública e o acompanhamento das boas práticas;
- d) Verificar a aplicação das obrigações e boas práticas de transparência e detetar eventuais irregularidades na contratação.

No exercício destas funções, a lei prevê ainda as possibilidades de atuação deste órgão, conforme o n.º 7 do mesmo artigo.

Integrado neste órgão, encontra-se o Gabinete Nacional de Avaliação, previsto no art. 333.º da LCSP, que tem “por finalidade analisar a sustentabilidade financeira dos contratos de concessão de obras e concessão de serviços”, nos termos do n.º 1 do artigo mencionado.

Acrescente-se que as Comunidades Autónomas e as Cidades Autónomas de Ceuta e Melilha podem criar os seus próprios órgãos consultivos, detendo competência no respetivo âmbito territorial, nos termos estipulados nos arts. 330.º e n.º 12 do art. 332.º, ambos da LCSP.

Além do Registo Oficial de Licitantes e Empresas Classificadas do Setor Público, existe ainda o Registo de Contratos do Setor Público, que assenta no sistema central de informação oficial sobre os contratos públicos em Espanha, sob a alçada do Ministério das Finanças e Administração Pública, nos termos do disposto no art. 346.º da LCSP. Neste âmbito, as entidades adjudicantes devem disponibilizar um conjunto de dados relevantes acerca dos contratos celebrados, nomeadamente a identidade do adjudicatário,

## A Contratação Pública em Portugal e Espanha

o preço, prazos e eventuais modificações, prorrogações ou rescisões. É obrigatória a comunicação dos dados relativos a todos os contratos celebrados por um montante igual ou superior a 5.000€, conforme a terceira parte do n.º 3 do mencionado artigo.

## **Conclusão**

O tema do presente trabalho assentou fundamentalmente no estudo da contratação pública, abrangendo os seus aspetos gerais e específicos, mais concretamente em relação a regimes jurídicos vigentes em dois Estados-Membros da UE: Portugal e Espanha.

O principal objetivo de investigação correspondeu precisamente à distinção da legislação sobre contratos públicos aplicável nestes dois países, de forma a identificar quais as semelhanças e diferenças. Além disso, procurou-se aprofundar qual a implicação das regras impostas a nível da União Europeia, particularmente através das suas Diretivas, no que respeita à adaptação na respetiva legislação interna dos dois Estados-Membros.

Neste sentido, pretendeu-se incluir um leque alargado de aspetos englobados no âmbito da contratação pública, de forma a atingir o objetivo proposto, através de uma visão mais abrangente. A partir de uma divisão tripartida da investigação, procedeu-se à análise comparativa dos aspetos gerais de cada um dos dois diplomas legislativos: o Código dos Contratos Públicos, vigente em Portugal, e a Lei dos Contratos do Setor Público, em vigor na Espanha, ambos na sua versão consolidada, seguindo-se o estudo de regras particulares aplicáveis na fase de adjudicação e na fase de execução do contrato, não se tratando de uma análise puramente jurídica, mas também de uma vertente mais prática, incidindo em aspetos mais concretos, como por exemplo, prazos, procedimentos, limites, contratos e entidades.

Através da análise efetuada, detetou-se de facto um conjunto de diferenças em várias matérias, baseadas na adoção das mesmas regras, mas numa aplicação distinta ou na integração de regras não previstas no diploma em comparação. Isto demonstrou que, apesar de Portugal e Espanha serem dois Estados-Membros da União Europeia, abordam algumas regras de forma diferente, principalmente porque cada diploma tem a sua própria organização ou configuração. Desde logo, em relação à contratação eletrónica, devido à diferente organização territorial dos dois países e a não coincidência da entrada em vigor desta obrigatoriedade. Ademais, quanto aos conceitos de valor estimado do contrato, caução e critério de adjudicação, bem como à constituição facultativa do júri do procedimento, foram também identificadas diferenças. Outro aspeto notável refere-se aos

procedimentos pré-contratuais, nomeadamente os procedimentos de ajuste direto e consulta prévia (previstos apenas no CCP), o procedimento do contrato menor (regulado somente na LCSP), bem como o procedimento de concurso público, incluindo o regime normal e urgente, no CCP, o ordinário e simplificado, seja este último na sua versão ordinária ou abreviada, na LCSP, além do procedimento urgente incluído nos dois diplomas. Além disso, destacam-se os diferentes prazos para a apresentação das candidaturas e para a apresentação das propostas, dependendo do procedimento em causa e consoante tenha ou não publicidade internacional, assim como, já no âmbito da execução do contrato, os limites dos prazos de vigência dos contratos de concessão e de locação e aquisição de bens ou serviços diferem no CCP e na LCSP, sendo que esta última prevê a inclusão de mais conteúdo obrigatório no clausulado contratual.

Quanto às eventuais situações que possam surgir na execução do contrato, há particularidades distintas nas situações expressamente previstas como admissíveis para a respetiva modificação, objetiva ou subjetiva, relacionada nomeadamente com os limites e requisitos, além da diferente configuração das regras nesta matéria. Por sua vez, em caso de incumprimento por facto imputável ao cocontratante, os limites das penalidades são apresentados de forma diferente. O último ponto deste trabalho realça outra distinção fundamental relativa à monitorização dos contratos. Enquanto no CCP temos somente uma única entidade reguladora, na LCSP existe uma organização estrutural entre várias entidades, cada uma com responsabilidades definidas.

A presente investigação apresenta algumas limitações, desde logo quanto à informação, dado que se trata de um tema cujo conteúdo é bastante vasto, o que implicou inevitavelmente a escolha entre várias regras aplicáveis nas duas fases incluídas neste trabalho. Estas limitações poderão constituir pistas para futuras investigações, como por exemplo uma análise comparativa da tramitação entre dois procedimentos específicos, direcionada a uma vertente de aplicação mais técnica. É de facto uma investigação que possibilita a aplicação na prática dos conhecimentos adquiridos, dada a aproximação geográfica entre ambos os países.

## Bibliografia

- Azevedo, P. A., & Carneiro, D. R. (2020). A Relevância do Portal Base, à luz dos princípios fundamentais da Contratação Pública e do procedimento de formação dos contratos públicos em Portugal. *Dereito: revista jurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, Vol. 29, nº2, 9-27.
- Campos, T. C. (2018). *La nueva Ley de contratos del sector público y las patologías del legislador: perspectiva general y principales novedades*. Fundación Democracia y Gobierno Local Madrid, España: QDL48: Cuadernos de Derecho Local .
- Canales Gil, Á., & Huerta Barajas, J. A. (2018). *Comentarios a la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público*. España: agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- Carvalho, M. O. (2015). Princípio da Transparência no Novo Direito Administrativo. *Revista Controle: Doutrinas e artigos* Vol. 13, Nº.1, 108-124.
- Carvalho, R. (2014). As novas Diretivas da Contratação Pública e a tutela da concorrência na execução dos contratos públicos. *Revista de Concorrência e Regulação*, 225-251.
- Ceesay, L. B., & Bojang, M. B. (Setembro de 2020). Embracing E-Government during the Covid-19 Pandemic and Beyond: *Global Journal of Management and Business Research*., 9-11. Obtido em 15 de outubro de 2021, de [https://www.researchgate.net/publication/344172538\\_Embracing\\_E-Government\\_during\\_the\\_Covid-19\\_Pandemic\\_and\\_Beyond\\_Insights\\_from\\_The\\_Gambia](https://www.researchgate.net/publication/344172538_Embracing_E-Government_during_the_Covid-19_Pandemic_and_Beyond_Insights_from_The_Gambia)
- COMPETE (2020). *Contratação Pública*. Obtido de compete2020: [https://www.compete2020.gov.pt/regulamentacao/Contratacao\\_Publica](https://www.compete2020.gov.pt/regulamentacao/Contratacao_Publica)
- Dias, C. D. (2020). O Vício Procedimental no Procedimento de Adjudicação de Contratos Públicos: Um Estudo de Caso . *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, N.º 4, 641-654.
- Fonseca, I. C. (2020). *Direito da Contratação Pública - Estudos Reunidos*. Almedina
- Gasó, J. R., & Vidal, C. J. (2018). La armonización europea de la contratación administrativa en el Estado Español la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Vol. 9, Nº. 1, 64-124.
- Gonçalves, A. M. (2018). *Os poderes da Autoridade da Concorrência no combate ao conluio na Contratação Pública*. Lisboa: Relatório de Estágio, Mestrado em Direito e Prática Jurídica, Especialidade de Direito da Concorrência e da Regulação.
- Gonçalves, M. L. (2019). *Contratação Pública Pelo olhar de um Processor*. Relatório de Estágio do Mestrado em Direito e Prática Jurídica, Universidade de Lisboa, Faculdade de Direito, Lisboa. Obtido em 15 de outubro de 2021, de <http://hdl.handle.net/10451/40782>
- Gonçalves, S. C. (2019). *Contratação Pública Electrónica: Novas Esixencias à vista da cuarta xeneración de Directivas de 2014 (Análise desde os ordenamentos español e portugueses)*. Universidade de Vigo: Tese de Doutoramento.
- IMPIC, 2022. Informação Institucional, Súmula Histórica. Obtido a 1 de maio de 2022, de <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/informacao-institucional/sumula-historica>.
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. (s.d.). Perguntas Frequentes. Obtido em 5 de outubro de 2021, de base: contratos públicos online: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/PerguntasFrequentes>.

- Lopes, C. S. (2021). *A contratação pública como instrumento para a transparência e concorrência das compras públicas*. ISCSP - Universidade de Lisboa : Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Administração Pública.
- Lopez, M. A., Dias, T. F., & Nebot, C. (2020). As Trajetórias Modernizadoras da Administração Pública: Brasil e Espanha. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Inter- nacionais, Universidade Federal da Paraíba (Brasil)*, 251-27.
- Louro, M. A. (2012). *Uma plataforma única na contratação pública*. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa, Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas: Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Administração e Políticas Públicas.
- Mané, D. R. (2016). *A Regulação das Plataformas Eletrónicas da Contratação Pública*. Porto : Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa .
- Martins, A. D. (2016). XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito Administrativo. *O direito administrativo transnacional [direito administrativo internacional, europeu e global] e as sua implicações no direito administrativo de Espanha e de Portugal*. Lisboa: Universidade Lusíada .
- Martins, A. D. (2018). O Direito da Contratação Pública como Direito Transnacional: Considerações Introdutórias. *Contratação pública - as novas directivas de 2014 da OMC e da UE* (pp. 107-109). Universidade Lusíada: XII Colóquio Luso-Espanhol de Professores de Direito administrativo.
- Martins, J. C. (2019). *A Modernização da Contratação Pública em Portugal: As Plataformas Eletrónicas*. Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas, Instituto Universitário de Lisboa, ISCTE - Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas, Lisboa. Obtido em 5 de outubro de 2021, de <http://hdl.handle.net/10071/19092>
- Méndez, R. C. (2018). Análisis de la nueva regulación del contrato menor en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público. *Revista de estudios de la Administración Local y Autónoma Nº10*, 56-79.
- Mimoso, A. T. (2020). *Novo Sistema Nacional de Compras Públicas Centralização de Compras Públicas - Uma Oportunidade*. Universidade Católica Portuguesa: Dissertação para obtenção do grau de mestre em Direito Administrativo na especialidade de Contratação Pública .
- Muñoz, J. R.-A. (2017). La directiva europea de contratación pública y la lucha contra la corrupción. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental, Universidade da Curitiba (Espanha)*, v. 8, n. 1, 24-56.
- Nebot, C. P., & Andrade, H. C. (2018). La Contratación Pública Electrónica En España Y Portugal. *Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte Vol. XI Nº 21*, 59-93.
- Nebot, C. P., & Beneyto, G. P. (s.d.). *La contratación pública en tiempos de Pandemia del COVID-19 en España*. Revista da CGU.
- Nebot, C. P., & Beneyto, G. P. (2020). La contratación pública en tiempos de Pandemia del Covid-19 en España. *Revista da Controladoria-Geral da União; Vol 12, No 22*, 330-342.
- Nebot, C. P., Pires, V., Granados, J. R., & Rodríguez, G. J. (2015). A Contratação Pública Eletrônica no Brasil e na Espanha: Duas Trajetórias, Dois Modelos Contemporâneos. *Revista Brasileira de Administração Política*, 57-80.
- Rego, M. G. (2010). *A Legislação Aplicada aos Contratos Públicos em Portugal e noutros países da União Europeia*. FEUP - Universidade do Porto : Dissertação submetida para satisfação parcial dos requisitos do grau de Mestre Em Engenharia Civil— Especialização Em Construções.

- Silva, B. M. (2019). *Contratação Pública Eletrónica e Procedimentos Por Convite Estudo de Caso na Assembleia da República*. ISCSP da Universidade de Lisboa : Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas.
- Silva, J. F. (2016). *O Combate à Corrupção nos Procedimentos de Contratação Pública: Uma visão sobre a estratégia adotada na União Europeia*. Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa: Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo.
- Twizeyimana, J. D., & Andersson, A. (2019). The public value of E-Government – A literature review. Em *Government Information Quarterly* (Vol. 36, pp. 167-178). Obtido em 23 de outubro de 2021, de <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.01.001>
- UN. (2021). *E-Government*. Obtido em 4 de outubro de 2021, de United Nations E-Government Knowledgebase: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/about/unegovdd-framework>
- VORTAL. (s.d.). Setor Público - VORTALgov. Obtido em 7 de outubro de 2021, de VORTAL: <https://community.vortal.biz/PRODPublic/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=PT1.NTC.1128822>.
- Zijian, L. (2017). *Comparação de modelos de contratação em países de língua oficial portuguesa*. Lisboa: Dissertação para obtenção do grau de mestre em Engenharia Civil.

## Legislação

- Código Civil. Decreto-Lei n.º 47344, de 25 de novembro, na versão consolidada. Diário do Governo n.º 274/1966, Série I de 1966-11-25. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/47344/1966/p/cons/20220208/pt/html>
- Código do Procedimento Administrativo. Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, na versão consolidada. Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/4-2015-66041468>
- Constituição Espanhola. BOE, núm. 311, de 29/12/1978. Disponível em [https://www.boe.es/biblioteca\\_juridica/codigos/codigo.php?id=151&modo=2&nota=0](https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/codigo.php?id=151&modo=2&nota=0)
- Constituição da República Portuguesa. Decreto de aprovação da Constituição. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>
- Decreto 923/1965, de 8 de abril, que aprova o texto articulado da Lei Estadual dos Contratos. «BOE» núm. 97, de 23 de abril de 1965. Ministério das Finanças. Disponível em [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1965-7156](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1965-7156)
- Decreto 3354/1967, de 28 de dezembro, que aprova o Regulamento Geral de Contratações para aplicação da Lei dos Contratos do Estado, texto articulado, aprovado pelo Decreto 923/1965, de 8 de abril. «BOE» núm. 27, de 31 de janeiro de 1968. Disponível em <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1968-149>
- Decreto 3410/1975, de 25 de novembro, que aprova o Regulamento Geral de Contratações do Estado. «BOE» núm. 312, de 29 de dezembro de 1975. Disponível em [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-1975-50014](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1975-50014)
- Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março, que estabelece o regime da realização de despesas públicas com locação, empreitadas de obras públicas, prestação de serviços e aquisição de bens, bem como o da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis, diploma já revogado. Disponível em [https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL\\_055\\_95.htm](https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_055_95.htm)
- Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março. Diário da República n.º 51/1999, Série I-A de 1999-03-02. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/59-1999-152526>
- Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho. Diário da República, n.º 132/1999, Série I-A de 1999-06-08. Lisboa: Ministério das Finanças. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/197-1999-311259>
- Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto. Diário da República n.º 178/1999, 1º Suplemento, Série I-A de 1999-08-02. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/290-d/1999/08/02/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de agosto. Diário da República n.º 184/2001, Série I-A de 2001-08-09. Lisboa: Ministério do Equipamento Social. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/223-2001-521867>
- Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril. Diário da República n.º 86/2002, Série I-A de 2002-04-12. Lisboa: Ministério da Ciência e da Tecnologia. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2002/04/086a00/35973598.pdf>
- Decreto-Lei n.º 1/2005, de 4 de Janeiro, diploma revogado. Disponível em [https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=1345&tabela=leis&so\\_miolo=](https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1345&tabela=leis&so_miolo=)

- Decreto-lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro. Diário da República n.º 35/2007, Série I de 2007-02-19. Lisboa: Ministério das Finanças e da Administração Pública. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/37/2007/02/19/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. Diário da República, n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>
- Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho. Diário da República n.º 143/2008, 1º Suplemento, Série I de 2008-07-25. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/143-a-2008-239462>
- Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, que aprova o novo Código do Procedimento Administrativo. Diário da República n.º 4/2015, Série I de 2015-01-07. Lisboa: Ministério da Justiça. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/4/2015/p/cons/20201116/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 83/2016, de 16 de dezembro. Diário da República n.º 240/2016, Série I de 2016-12-16. Lisboa: Presidência e da Modernização Administrativa. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/83/2016/12/16/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, introduz alterações ao Código dos Contratos Públicos, Diário da República, n.º 168/2017, 2.º Suplemento, Série I de 2017-08-31. Disponível em <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/decreto-lei/2017-108086636>
- Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio. Diário da República n.º 93/2018, Série I de 2018-05-15. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/33-2018-115312061>
- Decreto-Lei n.º 123/2018, de 28 de dezembro. Diário da República n.º 250/2018, Série I de 2018-12-28. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/123/2018/12/28/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 28/2019, de 15 de fevereiro. Diário da República n.º 33/2019, Série I de 2019-02-15. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/28/2019/02/15/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 170/2019, de 4 de dezembro, Diário da República n.º 233/2019, Série I de 2019-12-04. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/170-2019-126870686>
- Decreto-Lei n.º 14-A/2020, de 7 de abril. Diário da República n.º 69/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-04-07. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/14-a-2020-131228424>
- Decreto-Lei n.º 104/2021, de 27 de novembro. Diário da República n.º 230-A/2021, Série I de 2021-11-27. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/104/2021/11/27/p/dre/pt/html>
- Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro. Diário da República n.º 214/2022, Série I de 2022-11-07. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/78/2022/11/07/p/dre/pt/html>
- Despacho EHA/1307/2005, de 29 de abril, do Ministério da Economia e Finanças, que regula a utilização de meios eletrónicos nos procedimentos de contratação. Disponível em <https://www.boe.es/boe/dias/2005/05/13/pdfs/A16179-16183.pdf>
- Despacho EHA/1220/2008, de 30 de abril, do Ministério da Economia e Finanças, que aprova as instruções para operar na Plataforma de Contratação do Estado. Disponível em <https://www.boe.es/boe/dias/2008/05/01/pdfs/A22260-22264.pdf>
- Despacho HAC/1272/2019, de 16 de dezembro. «BOE» núm. 314, de 31 de dezembro de 2019. Ministério das Finanças. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/o/2019/12/16/hac1272>

- Despacho HAP/1074/2014, de 24 de junho, do Ministério das Finanças e Administração Pública, que regula as condições técnicas e funcionais a que deve obedecer o Ponto Geral de Entrada de Fatura Eletrónica. «BOE» núm. 154, de 25 de junho de 2014. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/o/2014/06/24/hap1074/con>
- Despacho HAP/492/2014, de 27 de março, do Ministério das Finanças e Administração Pública, que regula os requisitos funcionais e técnicos do registo contabilístico das faturas das entidades no âmbito da Lei 25/2013, de 27 de dezembro, que promove a fatura eletrónica e a criação do registo contabilístico de faturas no Setor Público. «BOE» núm. 77, de 29 de março de 2014. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/o/2014/03/27/hap492>
- Despacho HFP/1499/2021, de 28 de dezembro, do Ministério das Finanças e Função Pública. «BOE» núm. 314, de 31 de dezembro de 2021. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/o/2021/12/28/hfp1499>
- Despacho n.º 49/2022-XXIII do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Disponível em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/legislacao/Despachos\\_SEAF/Documents/Despacho\\_SEAF\\_350\\_2022\\_XXIII.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/Despachos_SEAF/Documents/Despacho_SEAF_350_2022_XXIII.pdf)
- Despacho n.º 8/2022-XXIII do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais. Disponível em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao\\_fiscal/legislacao/Despachos\\_SEAF/Documents/Despacho\\_SEAF\\_8\\_2022\\_XXIII.pdf](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/informacao_fiscal/legislacao/Despachos_SEAF/Documents/Despacho_SEAF_8_2022_XXIII.pdf)
- Despacho Normativo n.º 15/2016, de 21 de dezembro. Diário da República n.º 243/2016, Série II de 2016-12-21. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros - Gabinete do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/despacho-normativo/15-2016-105579672>
- Diretiva n.º 92/50/CEE, de 18 de junho. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, L209, 1993-06-14. Luxemburgo: Conselho das Comunidades Europeias. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A31992L0050>
- Diretiva n.º 2004/17/CE, de 31 de março. Jornal Oficial da União Europeia, L134, de 2004-04-30. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0017>
- Diretiva n.º 2004/18/CE, de 31 de março. Jornal Oficial da União Europeia, L134, de 2004-04-30. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0018>
- Diretiva n.º 2005/51/CE, de 7 de setembro. Jornal Oficial da União Europeia, L257, de 2005-10-01. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0051&qid=1645021260899>
- Diretiva n.º 2005/75/CE, de 16 de novembro. Jornal Oficial da União Europeia, L323, de 2005-12-09. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32005L0075&qid=1645021140501>
- Diretiva n.º 2014/23/UE, de 26 de fevereiro. Jornal Oficial da União Europeia, L94, de 2014-03-28. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0023&qid=1645021018671>
- Diretiva n.º 2014/24/UE, de 26 de fevereiro. Jornal Oficial da União Europeia, L94, de 2014-03-28. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia.

- Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0024&qid=1645021018671>
- Diretiva n.º 2014/25/UE, de 26 de fevereiro. Jornal Oficial da União Europeia, L94, de 2014-03-28. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0025&qid=1645021018671>
- Diretiva n.º 2014/55/UE, de 16 de abril. Jornal Oficial da União Europeia, L133, de 2014-05-06. Estrasburgo: Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32014L0055&qid=1645020880860>
- Lei n.º 74/98, de 11 de novembro. Diário da República n.º 261/1998, Série I-A de 1998-11-11. Lisboa: Assembleia da República. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/74/1998/11/11/p/dre/pt/html>
- Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto. Diário da República n.º 159/2015, Série I de 2015-08-17. Lisboa: Assembleia da República. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/96-2015-70025051>
- Lei 30/1992, de 26 de novembro, sobre o Regime Jurídico das Administrações Públicas e o Procedimento Administrativo Comum. «BOE» núm. 285, de 27/11/1992. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/1992/11/26/30/con>
- Lei n.º 30/2021, de 21 de maio. Diário da República n.º 99/2021, Série I de 2021-05-21. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/30-2021-163728569>
- Lei 13/1995, de 18 de maio, sobre Contratos da Administração Pública. «BOE» núm. 119, de 19 de maio de 1995. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/1995/05/18/13>
- Lei 11/2007, de 22 de junho, sobre o acesso eletrónico dos cidadãos aos Serviços Públicos. «BOE» núm. 150, de 23 de junho de 2007. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/06/22/11>
- Lei 30/2007, de 30 de outubro, sobre Contratos do Setor Público. «BOE» núm. 261, de 31 de outubro de 2007. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2007/10/30/30/con>
- Lei 20/2013, de 9 de dezembro, que estabelece a garantia da unidade do mercado. «BOE» núm. 295, de 10 de dezembro de 2013. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/09/20>
- Lei 25/2013, de 27 de dezembro, que promove a faturação eletrónica e cria o registo contabilístico das faturas no Setor Público. «BOE» núm. 311, de 28 de dezembro de 2013. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2013/12/27/25/con>
- Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, que procede à quarta alteração à Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, sobre a publicação, a identificação e o formulário dos diplomas. Diário da República n.º 132/2014, Série I de 2014-07-11. Lisboa: Assembleia da República. Disponível em <https://data.dre.pt/eli/lei/43/2014/07/11/p/dre/pt/html>
- Lei 39/2015, de 1 de outubro, sobre o Procedimento Administrativo Comum das Administrações Públicas. «BOE» núm. 236, de 2 de outubro de 2015. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39/con>
- Lei 40/2015, de 1 de outubro, sobre o Regime Jurídico do Setor Público. «BOE» núm. 236, de 2 de outubro de 2015. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40/con>
- Lei 9/2017, de 8 de novembro, sobre Contratos do Setor Público, que transpõe para o ordenamento jurídico espanhol as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2014/23/UE e 2014/24/UE, de 26 de fevereiro de 2014. «BOE» núm. 272, de 9 de novembro de 2017. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9/con>

- Lei 3/2020, de 18 de setembro. «BOE» núm. 250, de 19 de setembro de 2020. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2020/09/18/3/con>
- Lei 11/2020, de 30 de dezembro. «BOE» núm. 341, de 31 de dezembro de 2020. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2020/12/30/11/con>
- Lei 22/2021, de 28 de dezembro. «BOE» núm. 312, de 29 de dezembro de 2021. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2021/12/28/22>
- Lei 9/2022, de 14 de junho. «BOE» núm. 142, de 15 de junho de 2022. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/06/14/9/con>
- Lei 18/2022, de 28 de setembro. «BOE» núm. 234, de 29 de setembro de 2022. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/09/28/18/con>
- Lei 31/2022, de 23 de dezembro, sobre Orçamentos Gerais do Estado para o ano de 2023. «BOE» núm. 308, de 24 de dezembro de 2022. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2022/12/23/31>
- Lei 2/2023, de 20 de fevereiro, que regula a proteção das pessoas que denunciem violações regulamentares e o combate à corrupção. «BOE» núm. 44, de 21 de fevereiro de 2023. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/l/2023/02/20/2>
- Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho. Diário da República n.º 145/2008, 1º Suplemento, Série I de 2008-07-29. Lisboa: Ministérios das Finanças e da AP, das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior. Disponível em <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/701-g-2008-575340>
- Real Decreto 1098/2001, de 12 de outubro, que aprova o Regulamento Geral da Lei dos Contratos da Administração Pública. «BOE» núm. 257, de 26 de outubro de 2001. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/10/12/1098/con>
- Real Decreto 181/2008, de 8 de fevereiro, sobre a organização do jornal oficial "Diário Oficial do Estado". «BOE» núm. 37, de 12 de fevereiro de 2008. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rd/2008/02/08/181>
- Real Decreto 203/2021, de 30 de março, que aprova o Regulamento de atuação e funcionamento do setor público por meio eletrónico. «BOE» núm. 77, de 31 de março de 2021. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rd/2021/03/30/203/con>
- Real Decreto 390/1996, de 1 de Março, que desenvolve parcialmente a Lei 13/1995, de 18 de Maio, dos Contratos da Administração Pública. ". «BOE» núm. 70, de 21 de março de 1996. Ministério da Economia e Finanças. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rd/1996/03/01/390>
- Real Decreto-Lei n.º 14/2019, de 31 de outubro. «BOE» núm. 266, de 5 de novembro de 2019. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2019/10/31/14/con>
- Real Decreto-Lei 3/2020, de 4 de fevereiro. «BOE» núm. 31, de 2 de maio de 2020. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/02/04/3/con>
- Real Decreto-Lei 11/2020, de 31 de março. «BOE» núm. 91, de 1 de abril de 2020. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2020-4208>
- Real Decreto-Lei 15/2020, de 21 de abril. «BOE» núm. 112, de 22 de maio de 2020. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/04/21/15/con>
- Real Decreto-Lei 16/2020, de 28 de abril. «BOE» núm. 119, de 29 de abril de 2020. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/04/28/16/con>
- Real Decreto-Lei 17/2020, de 5 de maio. «BOE» núm. 126, de 5 junho de 2020. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/05/05/17/con>

- Real Decreto-Lei 36/2020, de 30 de dezembro. «BOE» núm. 341, de 31 de dezembro de 2020. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/30/36>
- Real Decreto-Lei 24/2021, de 2 de novembro. «BOE» núm. 263, de 3 de novembro de 2021. Chefe de Estado. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2021/11/02/24>
- Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junho, que aprova o texto revisto da Lei dos Contratos da Administração Pública. «BOE» núm. 148, de 21 de junho de 2000. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2000/06/16/2>
- Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de novembro, que aprova o texto revisto da Lei dos Contratos do Setor Público. «BOE» núm. 276, de 16 de novembro de 2011. Disponível em <https://www.boe.es/eli/es/rdlg/2011/11/14/3>
- Regulamento Delegado (UE) 2021/1951 da Comissão de 10 de novembro de 2021 que altera a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares das concessões. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R1951>
- Regulamento Delegado (UE) 2021/1952 da Comissão de 10 de novembro de 2021 que altera a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares para os contratos públicos de fornecimento, os contratos públicos de serviços e contratos de empreitada de obras públicas, bem como para os concursos de conceção. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32021R1952>
- Regulamento Delegado (UE) 2021/1953 da Comissão de 10 de novembro de 2021 que altera a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos limiares para os contratos de fornecimento, os contratos de serviços e os contratos de empreitada, bem como para os concursos de conceção. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32021R1953>
- Regulamento de Execução (UE) 2015/1986 da Comissão, de 11 de novembro de 2015, que estabelece os formulários-tipo para publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos e revoga o Regulamento de Execução (UE) n.º 842/2011. Disponível em [https://eur-lex.europa.eu/eli/reg\\_impl/2015/1986/oj/?locale=pt](https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2015/1986/oj/?locale=pt)
- Regulamento de Execução (UE) 2016/7 da Comissão, de 5 de janeiro de 2016, que estabelece o formulário-tipo do Documento Europeu Único de Contratação Pública. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0007>
- Regulamento (CE) n.º 213/2008 da Comissão, de 28 de Novembro de 2007, que altera o Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV), e as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho 2004/17/CE e 2004/18/CE, relativas aos processos de adjudicação de contratos, no que respeita à revisão do CPV. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32008R0213>
- Regulamento (CE) n.º 2195/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 5 de Novembro de 2002 relativo ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV). Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32002R2195>
- Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 8 de setembro, da Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em [https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/RCM\\_143\\_2000.htm](https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/RCM_143_2000.htm)

- Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de novembro. Diário da República n.º 268/2002, Série I-B de 2002-11-20. Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2002/11/268b00/72987302.pdf>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de agosto. Diário da República n.º 185/2003, Série I-B de 2003-08-12. Presidência do Conselho de Ministros. Disponível em <https://files.dre.pt/1s/2003/08/185b00/48334851.pdf>
- Resolução de 25 de junho de 2014, do Secretário de Estado das Administrações Públicas, que estabelece as condições de utilização da plataforma FACe-Ponto Geral de Entrada de Faturas Eletrónicas da Administração Geral do Estado. «BOE» núm. 157, de 28 de junho de 2014. Disponível em [https://www.boe.es/eli/es/res/2014/06/25/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2014/06/25/(1))
- Resolução de 10 de outubro de 2014, do Secretário de Estado das Administrações Públicas e do Secretário de Estado dos Orçamentos e Despesas, que estabelece as condições técnicas normalizadas para o ponto geral de entrada de fatura eletrónica. «BOE» núm. 255, de 21 de outubro 2014. Disponível em [https://www.boe.es/eli/es/res/2014/10/10/\(5\)/con](https://www.boe.es/eli/es/res/2014/10/10/(5)/con)
- Tratado da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, C202, de 2016-06-07. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT>
- Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Jornal Oficial da União Europeia, C202, de 2016-06-07. Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016E%2FTXT>