



O Combate à Corrupção

O Estado Contra Si Próprio

Corrupção: O Labirinto da Prova e os Meios
que Faltam * por Pedro Miguel Vieira

Contratação Pública e Prevenção da Corrupção:

Algumas Notas e Uma Perplexidade
* por José Mouraz Lopes

Os Paradoxos do Poder Político:

A Propósito da Proposta de Lei n.º 72/XVII/1
* por Sofia David

Autonomia Financeira dos Tribunais de Comarca: o Protocolo Assinado com a DGAJ

* por Sara Pina Cabral

Em Defesa da Autonomia Administrativa e Financeira dos Tribunais de Primeira Instância

* por Ana Celeste Carvalho

Padel e Justiça: o Desafio

* por Sílvia Santos

Contratação Pública e Prevenção da Corrupção:

Algumas notas e uma perplexidade

Sabemos que a contratação pública é uma área de risco de patologias várias, desde as ilegalidades financeiras até à corrupção. Pela sua amplitude e transversalidade setorial, pela sua complexidade, pelos valores que incorpora, pelo número e diversidade das entidades públicas e privadas que envolve. Dizem-nos os vários estudos nacionais e internacionais, bem como as entidades de controlo e monitorização também elas nacionais e internacionais.

O MENAC como entidade nacional independente dotada de poderes de autoridade com competências na área da prevenção da corrupção tem uma específica atenção sobre esta área.

No primeiro Relatório Anual Anticorrupção¹ que, pela primeira vez expôs uma fotografia sobre o sistema integrado de prevenção e repressão da corrupção em Portugal, com referência ao ano de 2025, a área da contratação pública, ainda que com algumas limitações, foi objeto de tratamento e análise.

Sobre a tipologia dos contratos, no que respeita aos contratos de aquisição de bens e serviços verificámos que o ajuste direto é o tipo de procedimento mais frequente, representando quase metade (47%) deste universo.

Já na contratação de empreitadas de obras públicas, o concurso público e a consulta prévia são os tipos de procedimento mais frequentes representando, respetivamente, 36% e 33% deste universo, seguindo-se o ajuste direto, que representa 22% do total de contratos desta natureza.

Ou seja, o ajuste direto continua a ter uma expressão significativa na contratação pública sobre a qual importa refletir, nomeadamente em

função da garantia do princípio da concorrência e outros problemas que comporta.

Quanto ao desvio de prazos, com as limitações dos dados restritos aos contratos iniciados em 2025 e com a informação de fecho do contrato já registada no Portal BASE, verificamos que:

- ▶ os contratos de empreitadas de obras públicas são os que menos cumprem o prazo de execução. Apenas em cerca de 18% destes contratos se conseguiu cumprir o prazo.
- ▶ nos contratos de aquisição de bens e serviços o cumprimento de prazo verificou-se em cerca de 34% dos processos;
- ▶ cerca de 23% dos contratos de empreitadas de obras públicas e de 34% dos contratos de aquisição de bens e serviços não necessitaram de mais de 30 dias, para lá do prazo estabelecido, para serem concluídos;
- ▶ cerca de 7% dos contratos de empreitadas de obras públicas e de 2% dos contratos de aquisição de bens e serviços necessitaram de um adicional de prazo de 180 dias ou mais para serem concluídos.

Relativamente ao desvio no valor financeiro do contrato no final da sua execução, verificamos que:

- ▶ a maioria dos contratos de aquisição de bens e serviços e de empreitadas de obras públicas são executados dentro dos valores financeiros contratualizados. Esta situação verifica-se em cerca de 97% dos contratos de aquisição de bens e serviços e 82% dos contratos de empreitadas de obras públicas;

1. Apresentado na Assembleia da República no dia 29 de abril de 2026 e disponível em <https://mec-anticorrupcao.pt/relatorio-anual-anticorrupcao-2025-2/>



► nas situações de desvio dos valores financeiros contratualizados, verifica-se que o diferencial maior não excede 10% sobre o valor contratualizado, e que é significativamente reduzida a dimensão de desvios superiores a 50% do valor contratualizado (0,85% nos contratos de empreitadas de obras públicas e 0,35% nos contratos de aquisição de bens e serviços).

Sobre os fatores explicativos dos desvios de prazos e de valores financeiros mais frequentes, os dados evidenciam que as entidades envolvidas nos contratos adicionam muitas vezes ao Portal BASE as peças processuais com elementos justificativos dessas situações, mas que a plataforma não dispõe de um modelo de dados estruturado que permita o tratamento e a análise agregada dessa informação, no sentido de possibilitar o conhecimento e caracterização das grandes tipologias de razões explicativas para estes desvios.

Constatou-se igualmente a impossibilidade técnica da atual configuração da plataforma Portal BASE para permitir a segmentação de uma análise por tipologia de setor ou sequer de administração. Situação que seria útil ultrapassar, para permitir a identificação e caracterização de áreas e fatores de risco, para posterior adoção de medidas de controlo e prevenção mais informadas e ajustadas. Sublinharia, do trabalho realizado, que há que reconhecer a importância da existência de uma plataforma como o Portal BASE para a tramitação da contratação pública em Portugal, desde logo pelo potencial de transparência que veio conferir a esta área.

Porém, afigura-se fundamental o desenvolvimento de soluções que

permitam a realização de análises mais segmentadas, nomeadamente por critérios como tipologia e setor de administração, tipo de contrato e de procedimento e tipologia de razões explicativas para os desvios de prazos e de valores financeiros.

Essa informação é essencial para o desenho de medidas mais ajustadas e eficazes de planeamento, controlo e mitigação de riscos, nomeadamente prevenindo patologias.

Por outro lado, afigura-se necessário concretizar a interoperabilidade entre o Portal BASE e os dados do Instituto dos Registos e Notariado para que os intervenientes nos procedimentos de formação e execução de contratos, possam aferir, em cada procedimento, a existência de eventual conflito de interesses.

Finalmente, importa considerar a utilização do portal nacional dos fornecedores do Estado para obter informações sobre quem são os beneficiários efetivos destes fornecedores. Esta última é uma informação essencial para, por um lado permitir a deteção de conflitos de interesses, e, por outro lado evitar problemas de concorrência desleal através de empresas «fantoche», ou seja garantir a transparência sobre quem controla realmente a empresa, assim reduzindo o risco de fraude, conluio e distorções da concorrência. Como se sabe está em curso um processo reformista de alteração legislativa sobre esta matéria em que a simplificação, agilização e aceleração são a justificação para as alterações. Finalidade que é de reconhecer como essencial. É também fundamento para a alteração a necessidade de acelerar o investimento público, aumentar a execução de fundos europeus.

Recordo, no entanto, que os princípios subjacentes a toda a contratação, nomeadamente a transparência, a concorrência e a igualdade, exigem simultaneamente o reforço de mecanismos de prevenção, deteção e gestão de patologias que na sua aplicação os colocam em causa. Nesse sentido e de forma coerente devem ser maximizados e não diminuídos os sistemas de controlo interno e externo.

Ora em sentido contrário e mesmo em colisão com esta dimensão gostaria de sublinhar alguma perplexidade em função dos projetos legislativos em curso que envolvem matéria essencial da prevenção com repercussão na contratação pública.

O primeiro, envolvendo o projeto de alteração da Lei Orgânica e de Processo do Tribunal de Contas (LOPTC) nomeadamente na área da responsabilidade financeira com reflexo direto em matéria de contratação pública.

Naquele projeto alterar-se o tipo de infração envolvendo a violação das regras de contratação pública [agora no novo artigo 76º alínea n)] em que só ocorrerá ilícito quando ocorrerem violações de normas legais relativas à contratação pública quando se prove que, *sem a ilegalidade cometida, o resultado financeiro obtido teria sido significativamente alterado*.

Trata-se de uma dimensão contrária quer à razão de ser que esteve na origem da introdução na norma no ordenamento jurídico em 2012 com a Troika, quer com as finalidades que estão em causa: exigir o máximo cuidado na utilização dos procedimentos normativos da contratação pública na medida em que está sempre em causa dinheiros públicos. No que diz respeito ao projeto de revisão do CCP uma das alterações mais relevantes é o aumento dos limiares para ajuste direto e consulta prévia. Assim segundo as propostas o ajuste direto para a aquisição de bens e serviços será permitido até 75 mil € e o ajuste direto para a formação de contratos de empreitadas até 150 mil €.

É absolutamente claro que o ajuste direto é, por ausência de concorrência, sempre o procedimento mais vulnerável a situações de favoritismo, situações de contratação recorrente dos mesmos

operadores e fragmentação artificial de contratos.

Nesse sentido quanto maior o valor permitido em procedimentos não concorrenciais, menor a concorrência e menor o escrutínio público. Finalmente a reforma cria a possibilidade de empresas ou entidades privadas poderem apresentar propostas ao Estado para responder a necessidades públicas. Aqui o risco é o Estado deixar de definir autonomamente necessidades públicas e passar a reagir a propostas vindas do setor privado.

Nesse sentido está em causa a atividade de lobby informal não sujeito a regras de regulação, o desenho de projetos “à medida”, sem manifestação de necessidade efetiva das Entidades Públicas, a vantagem competitiva para quem concebe o projeto, desvirtuando o princípio da concorrência e as relações privilegiadas entre decisores públicos e empresas.

Sendo a contratação pública uma das áreas mais vulneráveis à corrupção, uma alteração que reduza mecanismos preventivos de controlo e simultaneamente aumente contratação simplificada, vai necessariamente aumentar os riscos de ilegalidades e outros fenómenos mais graves.



José Mouraz Lopes

Presidente do Conselho de Administração do MENAC