



Comissão
Europeia

FEVEREIRO 2018

CONTRATAÇÃO PÚBLICA – GUIA PRÁTICO PARA PROFISSIONAIS

sobre a prevenção dos erros mais comuns
em projetos financiados pelos Fundos
Europeus Estruturais e de Investimento

DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE

O presente documento contém orientações relativas à forma de prevenir erros encontrados frequentemente em contratos públicos para projetos cofinanciados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Destina-se a facilitar a execução dos programas operacionais e a incentivar boas práticas. Não é juridicamente vinculativo, mas visa apresentar recomendações gerais e ter em conta as melhores práticas.

Os conceitos, ideias e soluções apresentados no guia não prejudicam a aplicação das legislações nacionais, devendo ser lidos e podendo ser adaptados para atender ao quadro jurídico nacional.

O presente guia não prejudica a interpretação que a Comissão possa dar no futuro a qualquer disposição da legislação aplicável. O presente guia não obriga a Comissão Europeia. O Tribunal de Justiça da União Europeia é a única autoridade competente para interpretar o direito da União.

CONTRATAÇÃO PÚBLICA - GUIA PRÁTICO PARA PROFISSIONAIS

sobre a prevenção dos erros mais comuns
em projetos financiados pelos Fundos
Europeus Estruturais e de Investimento

Índice

Glossário de acrónimos	4
PREFÁCIO	7
Introdução — Como utilizar o presente guia	8
A quem se destina o presente guia?	8
Qual a finalidade do presente guia?	8
Estrutura do guia	8
Explicação dos símbolos: alertas e ajuda aos adquirentes públicos	9
Âmbito de aplicação do guia	9
Principais alterações introduzidas pela Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos	11
Novas definições, novos limiares e uma nova categoria de autoridade adjudicante	11
Facilitar a participação das PME nos contratos públicos	12
Mais disposições sobre os motivos de exclusão e os critérios de adjudicação	13
Reforço das medidas de salvaguarda contra a corrupção	13
Incluir objetivos de políticas nos domínios ambiental, social e da inovação nos procedimentos de contratação	14
Contratação pública eletrónica	14
Alterações processuais	14
Alterações do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE	15
1. Preparação e planeamento	16
1.1. Avaliar as necessidades futuras	17
1.2. Envolver as partes interessadas	19
1.3. Analisar o mercado	23
1.4. Definir o objeto	28
1.5. Escolher o procedimento	35
1.6. Planear o procedimento	51
2. Publicação e transparência	54
2.1. Elaborar os documentos do concurso	54
2.2. Definir as especificações e normas	59

2.3. Definir os critérios	65
2.4. Definir os prazos	77
2.5. Publicitar o contrato	81
3. Apresentação das propostas e seleção dos proponentes	86
3.1. Assegurar a apresentação das propostas de acordo com as instruções	86
3.2. Confirmar a receção e abrir as propostas	87
3.3. Avaliar e seleccionar as propostas	88
4. Avaliação das propostas e adjudicação	92
4.1. Constituir a comissão de avaliação	92
4.2. Aplicar os critérios de adjudicação	93
4.3. Propostas anormalmente baixas	97
4.4. Solicitar esclarecimentos	98
4.5. Concluir a avaliação e decidir	99
4.6. Adjudicar o contrato	101
5. Execução do contrato	104
5.1. Gerir a relação com o adjudicatário	104
5.2. Gerir o contrato	105
5.3. Modificações do contrato	111
5.4. Queixas e vias de recurso	116
5.5. Rescindir um contrato durante o seu período de vigência	116
5.6. Encerrar o contrato	117
6. Caixa de ferramentas	118
6.1. Erros mais comuns nos contratos públicos	118
6.2. Recursos e referências	120
6.3. Lista de verificação para a elaboração das especificações	125
6.4. Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos	127
6.5. Modelo de declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade	132

Glossário de acrónimos

Acrónimo	Definição
AA	Autoridade adjudicante
AAC	Anúncio de adjudicação de contrato
CEO	Chief Executive Officer, ou Diretor Executivo, o cargo executivo mais elevado numa organização
AC	Anúncio de concurso
DG EMPL	Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão Europeia
DG GROW	Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME da Comissão Europeia
DG REGIO	Direção-Geral da Política Regional e Urbana da Comissão Europeia
CE	Comissão Europeia
TCE	Tribunal de Contas Europeu
e-CERTIS	Repositório em linha de certificados
EEE	Espaço Económico Europeu
EFTA	Associação Europeia de Comércio Livre
EMAS	Sistema de Ecogestão e Auditoria
FEEI	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
DEUCP	Documento Europeu Único de Contratação Pública
UE	União Europeia
FIDIC	Federação Internacional dos Engenheiros Consultores
PIB	Produto interno bruto
CPE	Contrato público ecológico
ACP	Acordo sobre Contratos Públicos da Organização Mundial do Comércio

Acrónimo	Definição
IAASB	Conselho das Normas Internacionais de Auditoria e de Fiabilidade
IATA	Associação do Transporte Aéreo Internacional
OACI	Organização da Aviação Civil Internacional
DPI	Direitos de propriedade intelectual
ISA	Normas internacionais de auditoria
ISO	Organização Internacional de Normalização
CCV	Custo do ciclo de vida
PEMV	Proposta economicamente mais vantajosa (critério)
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
CPC	Contrato pré-comercial
API	Anúncio de pré-informação
CPSI	Contrato público para soluções inovadoras
I&D	Investigação e desenvolvimento
SIMAP	Sistema de informação para os contratos públicos
PME	Pequena e média empresa
CPSR	Contratos públicos socialmente responsáveis
TED	Tenders Electronic Daily, ou Diário Eletrónico de Concursos, suplemento do Jornal Oficial da União Europeia
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
CdE	Caderno de encargos
OMC	Organização Mundial do Comércio

PREFÁCIO

Na sequência do retumbante sucesso da primeira edição, com mais de 70000 descarregamentos, é com particular alegria que O/A apresentamos com a nova e atualizada versão do Guia Prático para Profissionais sobre a Contratação Pública sobre a prevenção dos erros mais comuns em projetos financiados pelos Fundos Estruturais e de Investimento. O presente documento melhorado tem em conta as novas e simplificadas regras da UE em matéria de contratação pública e a primeira experiência direta da sua aplicação no terreno.

O objetivo é coadjuvar os funcionários que se ocupam da contratação pública nos Estados-Membros, suas regiões e municípios, guiando-os passo a passo ao longo de todo o processo, sublinhando as áreas em que se cometem habitualmente erros e mostrando-lhes como os evitar.

Dispor de uma contratação pública eficiente, eficaz, transparente e profissional é essencial para o reforço do Mercado Único e para estimular o investimento na União Europeia. Trata-se igualmente de um instrumento-chave para veicular os benefícios da Política de Coesão ao cidadão europeu e às empresas europeias.

Estas orientações atualizadas foram elaboradas pelos Serviços da Comissão que se ocupam da contratação pública, assim como em consulta com os peritos na matéria em cada Estado-Membro. Trata-se de uma das pedras basilares do nosso ambicioso plano de ação para os contratos públicos e contribui para os objetivos do recentemente adotado pacote da UE sobre contratação pública.

Estamos confiantes em como este instrumento, juntamente com as demais iniciativas da Comissão neste domínio, continuará a ajudar os Estados-Membros, as regiões e os municípios a aplicar a contratação pública e aumentará o impacto do investimento público para benefício da economia da UE e dos seus cidadãos.

Corina Crețu,
Comissária Europeia para a Política Regional

Elżbieta Bieńkowska,
Comissária Europeia para o Mercado Interno,
a Indústria, o Empreendedorismo e as PME



Introdução — Como utilizar o presente guia

A quem se destina o presente guia?

O presente guia destina-se essencialmente aos profissionais que, lidando com contratos públicos no seio de autoridades adjudicantes na União Europeia, são responsáveis por planear e levar a cabo uma aquisição conforme, eficiente e com uma boa relação qualidade/preço de empreitadas de obras públicas, fornecimentos ou serviços.

As autoridades de gestão dos programas dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), assim como outras autoridades responsáveis por programas financiados pela UE, podem igualmente encontrar utilidade neste guia ao atuarem na qualidade de adquirentes públicos ou aquando da realização de controlos aos contratos públicos executados pelos beneficiários de subvenções da UE (ver secção 6.4 Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos).

Qual a finalidade do presente guia?

O presente guia tem por objetivo prestar **assistência prática aos profissionais da contratação pública, ajudando-os a evitar alguns dos erros e correções financeiras mais comuns** que a Comissão observou nos últimos anos na utilização dos FEEI (ver secção 6.1 Erros mais comuns nos contratos públicos).

O presente documento tem o estatuto de «orientação». Pretende apoiar e não substituir os procedimentos e regulamentos internos.

Não se trata de um manual de instruções sobre a forma de cumprir os requisitos estabelecidos

na Diretiva 2014/24/UE, nem, evidentemente, de uma interpretação jurídica definitiva do direito da UE.

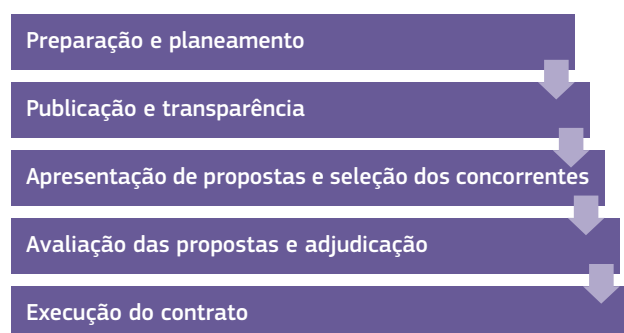
É imperativo que todos os envolvidos no processo de celebração de contratos cumpram a legislação nacional, as regras internas da sua própria organização e as regras da UE.

Na ausência de documentos de orientação nacionais equivalentes ou específicos dos fundos, as autoridades gestoras podem voluntariamente adotar o presente documento como orientação para os beneficiários de subvenções da UE.

Estrutura do guia

O presente guia está **estruturado em torno das principais fases de um processo de celebração de contratos públicos**, do planeamento à execução de contratos, destacando as questões a ter em atenção e possíveis erros a evitar, bem como métodos ou ferramentas específicos.

Figura 1. Principais fases do processo de celebração de um contrato público



Além disso, uma **caixa de ferramentas** fornece vários instrumentos prontos a utilizar e outros recursos sobre temas específicos.

Explicação dos símbolos: alertas e ajuda aos adquirentes públicos

O guia conduz, passo a passo, os responsáveis pela celebração de contratos ao longo do processo, destacando as áreas em que é frequente ocorrerem erros e mostrando como evitá-los.

Ao longo do guia, os símbolos seguintes assinalam áreas fundamentais:



RISCO DE ERRO!

Este símbolo realça os aspetos que estão na origem dos erros mais comuns e graves. São apresentadas análises e outras orientações para evitar estes erros da forma mais eficaz.



AJUDA!

Este símbolo assinala uma área em que são dados conselhos específicos aos profissionais que lidam com contratos públicos, e/ou são facultados recursos adicionais, através da caixa de ferramentas ou de hiperligações para outros documentos.

Âmbito de aplicação do guia

O presente guia pretende ajudar os profissionais da contratação pública (também designados por adquirentes públicos ou responsáveis pela celebração de contratos) a lidar com contratos financiados pela UE para a adjudicação de obras, fornecimentos e serviços, tal como estabelecido na Diretiva 2014/24/

UE¹ do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativamente à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços (ver quadro 1 abaixo).

Quadro 1. Tipo de contratos públicos

Contratos de empreitadas de obras públicas	Contratos de fornecimento	Contratos de prestação de serviços
Contratos públicos que têm por objeto a execução, ou a conceção e a execução, de obras, por exemplo, de construção ou engenharia civil como uma estrada ou uma estação de tratamento de águas residuais.	Contratos públicos que têm por objeto a aquisição, locação financeira, aluguer ou locação-venda com ou sem opção de compra, de produtos como artigos de papelaria, veículos ou computadores.	Contratos públicos diferentes dos contratos de empreitadas de obras públicas ou dos contratos de fornecimento que têm por objeto a prestação de serviços como consultoria, formação ou limpeza.
Lista pormenorizada das obras no anexo II da diretiva		Lista pormenorizada dos serviços no anexo XIV da diretiva

Fonte: Diretiva 2014/24/UE

¹ 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. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>.

O presente guia dirige conselhos e recomendações às autoridades adjudicantes com base no quadro jurídico europeu, nomeadamente na Diretiva 2014/24/UE. Esta legislação é aplicável acima de um conjunto de limiares fixados ao nível da UE, o que significa que estabelece apenas requisitos mínimos para procedimentos de contratação acima de um determinado valor monetário (isto é, do valor do contrato). Se o valor do contrato for inferior a estes limiares da UE, os procedimentos

de contratação são regulados pelas normas nacionais. No entanto, têm de continuar a respeitar os princípios gerais do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia².

Embora o presente guia não abranja os contratos públicos abaixo dos referidos limiares, os ensinamentos gerais e exemplos que apresenta podem ser úteis para todos os tipos de procedimentos de contratação, incluindo os de menor dimensão.



Mais informações sobre as regras da UE em matéria de contratação pública

Podem ser consultadas mais informações sobre as diretivas relativas à contratação pública, os limiares aplicáveis e as comunicações interpretativas acerca de temas específicos (tais como «Contratos-quadro e Celebração de contratos abaixo dos limiares») em:

DG GROW da Comissão Europeia:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pt

Iniciativa SIGMA: Principais publicações e notas informativas em matéria de contratação pública:

<http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>

² Os limiares atuais da UE são apresentados em pormenor no capítulo seguinte, «Principais alterações introduzidas pela Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos».

³ Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia 2012/C 326/01. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12_012E%2FTXT.

Principais alterações introduzidas pela Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos

A fim de assegurar às empresas que operam no mercado único europeu a possibilidade de concorrerem a contratos públicos e concursos de conceção acima de determinados limiares, foi inicialmente elaborado um quadro jurídico europeu para os contratos públicos. O quadro jurídico visava assegurar a igualdade de tratamento e a transparência, reduzir a fraude e a corrupção e eliminar os obstáculos jurídicos e administrativos à participação em concursos transfronteiriços. Mais recentemente, os contratos públicos começaram a abarcar outros objetivos de políticas, tais como a sustentabilidade ambiental, a inclusão social e a promoção da inovação (ver secção 2.2.2 Utilização estratégica de critérios ecológicos, sociais e de inovação nos contratos públicos).

O quadro jurídico europeu em matéria de contratos públicos⁴ é composto por:

- » Os princípios decorrentes do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), nomeadamente a igualdade de tratamento, a não discriminação, o reconhecimento mútuo, a proporcionalidade e a transparência; e
- » As três diretivas em matéria de contratos públicos: a Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos, a Diretiva 2014/25/UE relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, e a Diretiva 2014/23/UE relativa à adjudicação de contratos de concessão.

Embora os princípios da legislação em matéria de contratos públicos permaneçam, na sua maioria, inalterados, as diretivas de 2014 introduziram diversas alterações. Estas são aplicáveis a partir de 18 de abril de 2016, mesmo que o processo de transposição não esteja concluído em todos os Estados-Membros.

A fim de alcançar os objetivos de políticas estratégicas da UE e, simultaneamente, assegurar a utilização mais eficiente dos fundos públicos, a reforma de 2014 relativa aos contratos públicos prosseguiu vários objetivos:

- » tornar a despesa pública mais eficiente;
- » clarificar noções e conceitos básicos para garantir a segurança jurídica;
- » facilitar a participação das PME nos contratos públicos;
- » promover a integridade e a igualdade de tratamento;
- » permitir que as autoridades adjudicantes façam uma melhor utilização dos contratos públicos em prol da inovação e de objetivos sociais e ambientais comuns; e
- » incorporar a jurisprudência pertinente do Tribunal de Justiça da União Europeia.

A presente secção apresenta as principais alterações⁵ resultantes da reforma que os profissionais da contratação pública devem ter em atenção, em especial se tiverem por hábito consultar as diretivas supramencionadas.

Novas definições, novos limiares e uma nova categoria de autoridade adjudicante

A Diretiva 2014/24/UE prevê novas definições para esclarecer as diferentes **noções utilizadas nos procedimentos de contratação**, tais como as

⁴ Comissão Europeia, DG GROW, Public procurement — Legal rules and implementation. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/>.

⁵ Comissão Europeia, DG GROW, EU public procurement reform: Less bureaucracy, higher efficiency. An overview of the new EU procurement and concession rules introduced on 18 April 2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8562.

de documentos do concurso e operador económico (incluindo as de candidato e proponente). A diretiva apresenta igualmente novos conceitos agora essenciais nos contratos públicos, nomeadamente os de meios eletrónicos, ciclo de vida, inovação ou rótulo.

São introduzidas **duas categorias de autoridades adjudicantes** para diferenciar entre as autoridades governamentais centrais (organismos públicos nacionais) e as autoridades adjudicantes subcentrais que operam a nível regional e local. Sobretudo estas duas categorias influem nos limiares para aplicação das

diretivas (ver infra). O limiar é maior para as autoridades adjudicantes subcentrais relativamente aos contratos de fornecimento e à maior parte dos contratos de serviços.

Os limiares acima dos quais se aplica a legislação europeia em matéria de contratos públicos foram alterados, passando a ser diferentes para as autoridades centrais e subcentrais (ver quadro 2 abaixo). Os limiares são alterados periodicamente, em geral de dois em dois anos, e podem ser regularmente verificados no sítio Web da Comissão⁶.

Quadro 2. Limiares da UE aplicáveis aos contratos públicos entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2019

	Obras	Fornecimentos	Serviços		
			Setor social e serviços específicos	Serviços subsidiados	Todos os outros serviços
Autoridades governamentais centrais	€5 548 000	€144 000 ⁷	€750 000	€221 000	€144 000
Autoridades adjudicantes subcentrais	€5 548 000	€221 000	€750 000	€221 000	

Fonte: Regulamento Delegado (UE) 2017/2365 da Comissão, de 18 de dezembro de 2017, que altera a Diretiva 2014/24/UE no respeitante aos limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos.

Facilitar a participação das PME nos contratos públicos

As autoridades adjudicantes são incentivadas a **dividir os contratos em lotes**, de modo a facilitar a participação das PME nos procedimentos de contratação pública. Podem não proceder a essa divisão, mas têm de explicar as razões.

As autoridades adjudicantes não podem estabelecer **requisitos relativos ao volume de negócios dos operadores económicos** superiores ao dobro do valor do contrato, exceto se existir uma justificação específica.

Os operadores económicos podem utilizar a ferramenta em linha «**e-CERTIS**»⁸ para se informarem sobre os documentos administrativos que poderão ter de apresentar num dado país da UE. Esta ferramenta deverá ajudá-los a participar em contratos transfronteiriços, caso não estejam familiarizados com os requisitos de outros países.

O **Documento Europeu Único de Contratação Pública** (DEUCP)⁹ permite que os operadores económicos declarem sob compromisso de honra, por via eletrónica, que preenchem as condições exigidas para participar num procedimento de contratação pública. Apenas o adjudicatário necessita de apre-

⁶ A DG GROW publica os valores atualizados dos limiares da UE aplicáveis aos contratos públicos em: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds/index_en.htm.

⁷ No que se refere aos contratos de fornecimento no domínio da defesa, os limiares aplicáveis podem ser de 135 000 EUR ou 209 000 EUR, consoante os produtos.

⁸ e-CERTIS. Disponível em: <http://ec.europa.eu/markt/ecertis/login.do?selectedLanguage=en>.

⁹ 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: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOL_2016_003_R_0004.

sentar todas as provas documentais. Futuramente, mesmo esta obrigação poderá ser levantada quando for possível ligar os documentos por via eletrônica às bases de dados nacionais.

A partir de 18 de outubro de 2018, o mais tardar, um operador econômico poderá deixar de ser obrigado a apresentar documentos comprovativos administrativos se a autoridade adjudicante já estiver na posse dos mesmos.

Mais disposições sobre os motivos de exclusão e os critérios de adjudicação

As **novas disposições sobre os motivos de exclusão** conferem às autoridades adjudicantes a possibilidade de excluir os operadores econômicos que tenham revelado falhas de execução ou insuficiências significativas num contrato público anterior. De igual modo, as novas disposições permitem que as autoridades excluam os operadores econômicos que falseiem a concorrência com práticas de propostas concertadas com outros operadores econômicos.

Relativamente aos critérios de adjudicação, as autoridades adjudicantes são incentivadas a passar dos critérios baseados «apenas no preço» para os **critérios da «PEMV»** (proposta economicamente mais vantajosa). Os critérios da PEMV podem basear-se nos custos e incluir também outros aspetos de uma «melhor relação qualidade/preço» (por exemplo, qualidade da proposta, organização, qualificações e experiência do pessoal, e condições de entrega como os processos e o prazo). Os critérios de adjudicação têm de estar claramente definidos e ponderados no anúncio ou nos documentos do concurso. Além disso, todas as adjudicações de contratos públicos têm de ser documentadas num relatório de avaliação específico a enviar à Comissão, mediante pedido.

Reforço das medidas de salvaguarda contra a corrupção

A **definição e as regras relativas ao conflito de interesses** foram clarificadas. As autoridades ad-

judicantes ficam obrigadas a envidar mais esforços no sentido de tomar medidas adequadas contra os conflitos de interesses. As regras não especificam que medidas de salvaguarda devem ser tomadas. No entanto, é possível desenvolver algumas práticas comuns. Por exemplo, todos os responsáveis pela celebração de contratos podem ser solicitados a assinar uma declaração para cada procedimento de contratação a confirmar que não têm quaisquer interesses comuns com qualquer proponente.

Os operadores econômicos excluídos de procedimentos de contratação por más práticas podem voltar a ser incluídos se demonstrarem de forma clara que agiram adequadamente **para evitar faltas graves e irregularidades**.

Caso não tenha sido fixado por decisão transitada em julgado, o período de exclusão não pode ser superior a **cinco anos** a contar da data da condenação nos casos em que existam motivos para exclusão obrigatória, ou a **três anos** a contar da data do facto pertinente nos casos em que existam motivos para exclusão facultativa.

A fim de evitar abusos e garantir a concorrência leal em eventuais novas missões, as novas disposições regulam a modificação de contratos.

Cabe aos Estados-Membros assegurar que a aplicação das regras de contratação pública seja objeto de acompanhamento e que as autoridades ou estruturas de acompanhamento comuniquem as violações dessas regras às autoridades nacionais e divulguem publicamente os resultados do seu acompanhamento. Têm igualmente de apresentar um relatório à Comissão, de três em três anos, sobre as fontes mais frequentes de aplicação incorreta ou de insegurança jurídica, bem como sobre a prevenção e a notificação adequada dos casos de fraude, corrupção, conflitos de interesses e outras irregularidades graves no domínio da contratação pública.

A utilização da **contratação pública eletrónica torna o processo mais transparente**, reduz as interações ilícitas entre profissionais da contratação pública e operadores econômicos e facilita a deteção de irregularidades e da corrupção graças às pistas de auditoria transparentes¹⁰.

¹⁰ OECD, Preventing Corruption in Public Procurement, 2016.

Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>.

Incluir objetivos de políticas nos domínios ambiental, social e da inovação nos procedimentos de contratação

As novas diretivas confirmam a função estratégica da contratação pública para garantir não apenas que os fundos públicos sejam gastos de forma economicamente eficiente, mas também a melhor relação qualidade/preço para o adquirente público. De igual modo, confirmam a sua função estratégica para alcançar objetivos de políticas, designadamente nos domínios da inovação, do ambiente e da inclusão social. Tal sucede de várias formas:

- » Os documentos do concurso têm de exigir expressamente aos operadores económicos o cumprimento das **obrigações em matéria de direito social e laboral**, incluindo as convenções internacionais.
- » As autoridades adjudicantes são incentivadas a fazerem uma melhor **utilização estratégica da contratação pública para fomentar a inovação**. A aquisição de produtos, obras e serviços inovadores desempenha um papel fundamental na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos, dando simultaneamente resposta aos grandes desafios sociais.
- » As autoridades adjudicantes podem reservar a adjudicação de determinados contratos de serviços a **sociedades mutualistas e empresas sociais** durante um prazo limitado.
- » As autoridades adjudicantes podem solicitar **rótulos, certificações** ou outras formas equivalentes de comprovação das suas características sociais e/ou ambientais.
- » As autoridades adjudicantes têm a possibilidade de integrar os fatores ambientais e sociais nos **critérios de adjudicação** ou nas **condições de execução dos contratos**.
- » As autoridades adjudicantes podem ter em conta o **custo total do ciclo de vida** ao adjudicarem contratos. Esta prática pode incentivar a apresenta-

ção de propostas mais sustentáveis e com uma melhor relação qualidade/preço que permitam, eventualmente, poupar dinheiro a longo prazo, mesmo que, inicialmente, aparentem ser mais onerosas.

Contratação pública eletrónica

As autoridades adjudicantes têm até 18 de outubro de 2018 para implementar a **contratação pública exclusivamente por via eletrónica** por intermédio de plataformas específicas para o efeito¹¹. Isto significa que todo o procedimento de contratação, desde a publicação de anúncios até à apresentação de propostas, tem, a partir dessa data, de ser executado por via eletrónica.

A partir de 18 de abril de 2018, o **Documento Europeu Único de Contratação Pública** (DEUCP) apenas poderá ser disponibilizado em formato eletrónico. Até lá, o DEUCP pode ser impresso, preenchido à mão, digitalizado e enviado por via eletrónica. Efetivamente, a Comissão desenvolveu uma ferramenta¹² que permite às autoridades adjudicantes criarem o seu DEUCP e anexá-lo aos documentos do concurso.

No âmbito do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI), a Comissão criou o serviço em linha **e-CERTIS** para estabelecer a **correspondência entre documentos administrativos** frequentemente solicitados em procedimentos de contratação nos 28 Estados-Membros, num país candidato (Turquia) e em três países do EEE/EFTA (Islândia, Listenstaine e Noruega).

Alterações processuais

Os concursos abertos e limitados continuam a ser os **principais tipos de procedimentos** existentes para todos os tipos de contratos públicos.

Os **prazos mínimos** para os operadores económicos apresentarem as suas propostas e outros documentos do concurso foram reduzidos em cerca de um terço (ver secção 2.4 Definir os prazos). Tal ajudará a acelerar os procedimentos, mas continua a permitir prazos mais longos em casos específicos.

¹¹ Comissão Europeia, Comunicação: a contratação pública eletrónica irá reduzir a carga administrativa e pôr termo às propostas desleais, janeiro de 2017. Disponível em: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=8716&lang=en&title=Electronic-public-procurement-will-reduce-administrative-burden-and-stop-unfair-bidding-

¹² Comissão Europeia, DG GROW, European Single Procurement Document — Service to fill out and reuse the ESPD. Disponível em: <https://ec.europa.eu/tools/espdc>.

A utilização do **procedimento concorrencial com negociação é mais flexível** (anteriormente o procedimento por negociação com publicação de um anúncio de concurso) e é possível sob determinadas condições, nomeadamente se o contrato for complexo ou não for possível uma aquisição a título imediato. As autoridades adjudicantes têm mais liberdade para negociar com um número reduzido de operadores económicos. Primeiramente, é feita uma seleção de entre os candidatos que responderam ao anúncio e apresentaram uma proposta inicial. Seguidamente, a autoridade adjudicante pode iniciar negociações com os proponentes selecionados para procurar obter melhores propostas.

Foi introduzido um novo **regime simplificado** para os serviços sociais, de saúde e vários outros. Este regime estabelece um limiar mais elevado (750 000 EUR), mas também várias obrigações, entre as quais o requisito de publicidade no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE). Este regime substitui o anterior sistema constante do anexo II-B da Diretiva 2004/18/CE.

As diretivas mencionam agora explicitamente o **contrato pré-comercial** e incentivam uma maior utilização deste tipo de contrato clarificando a questão da isenção para os serviços de I&D.

Foi também introduzido um novo procedimento, a **parceria para a inovação**. Esta combina num único procedimento a aquisição de serviços de I&D com a aquisição de soluções inovadoras desenvolvidas, o que é feito através de uma parceria entre o operador económico e a autoridade adjudicante.

Com os **contratos mistos**, é possível combinar vários tipos de aquisições (obras, serviços ou fornecimentos) num único procedimento de contratação. Neste caso, as regras aplicáveis são as respeitantes ao tipo de aquisição correspondente ao objeto principal do contrato.

Recomenda-se expressamente às autoridades adjudicantes que realizem uma **consulta ao mercado** para melhor prepararem os seus procedimentos de contratação e informarem os operadores económicos das suas necessidades, desde que não distorçam a concorrência.

Alterações do âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE

A Diretiva 2014/24/UE estende o âmbito de aplicação das regras de contratação pública para além da adjudicação e da celebração do contrato, prevendo **disposições destinadas a regular a modificação e a rescisão dos contratos**.

Os contratos de concessão de obras ficam excluídos da Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos. A nova **Diretiva 2014/23/UE¹³ abrange todos os contratos de concessão de obras e serviços**.

As formas de cooperação público-público que não provoquem uma distorção da concorrência em relação aos operadores económicos privados não são abrangidas pelo âmbito de aplicação da legislação em matéria de contratos públicos:

- » **Os contratos entre entidades do setor público podem ser celebrados diretamente**, conquanto sejam cumulativamente preenchidas três condições: em primeiro lugar, a autoridade adjudicante tem de exercer sobre o adjudicatário um controlo análogo ao que exerce sobre os seus próprios serviços; em segundo lugar, mais de 80% das atividades do adjudicatário têm de provir da autoridade adjudicante que o controla; em último lugar, não pode haver participação direta de capital privado da autoridade adjudicante no adjudicatário. A natureza e a extensão deste controlo são descritas na íntegra na Diretiva 2014/24/UE, devendo ser atentamente verificadas caso a caso antes de uma adjudicação «interna»¹⁴.
- » Caso a **cooperação interadministrativa** leve duas ou mais autoridades adjudicantes a celebrar um contrato para alcançar objetivos comuns de interesse público, o contrato não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE. Neste caso, as autoridades adjudicantes têm de exercer no mercado livre menos de 20% das atividades abrangidas pela cooperação.

¹³ Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. Disponível em: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0001_01.

¹⁴ São apresentados mais pormenores sobre a natureza e a extensão deste controlo no artigo 12.º. Contratos públicos entre entidades no setor público, da Diretiva 2014/24/UE.

1. Preparação e planeamento

A fase de preparação de um procedimento de contratação visa a conceção de um processo sólido para a realização das obras, serviços ou fornecimentos necessários. Trata-se, de longe, da fase mais importante do processo, uma vez que as decisões nela tomadas irão condicionar o êxito de todo o procedimento.

Tal como mostra a figura abaixo, um procedimento de contratação pública consiste em várias etapas e fases estreitamente interligadas, desde o planeamento até à execução e encerramento.

Figura 2. Fases habituais do procedimento de contratação pública

1. Preparação e planeamento	2. Publicação e transparência	3. Apresentação de propostas, abertura e seleção	4. Avaliação e adjudicação	5. Execução do contrato
<ul style="list-style-type: none">» Identificar as necessidades futuras» Envolver as partes interessadas» Analisar o mercado» Definir o objeto» Escolher o procedimento	<ul style="list-style-type: none">» Redigir as especificações, incluindo os critérios» Preparar os documentos do concurso» Publicitar o contrato» Prestar esclarecimentos	<ul style="list-style-type: none">» Receção e abertura» Aplicar motivos de exclusão» Selecionar os proponentes qualificados	<ul style="list-style-type: none">» Avaliar as propostas» Adjudicar e assinar o contrato» Notificar os proponentes e publicar a adjudicação	<ul style="list-style-type: none">» Gerir e acompanhar a execução» Emitir pagamentos» Se necessário, tratar da modificação ou rescisão do contrato» Encerrar o contrato

Se a fase de preparação do procedimento de contratação for cumprida de forma correta, as restantes terão mais probabilidades de decorrer sem proble-

mas. Não obstante, em muitos casos, a autoridade adjudicante subestima a fase de planeamento do processo ou pura e simplesmente ignora-a.



A preparação exige tempo e conhecimentos especializados

A preparação pode, por vezes, ser morosa, mas é sempre uma fase fundamental.

Consoante a dimensão e a complexidade do contrato, esta fase do processo pode levar dias, ou mesmo meses, até o anúncio de concurso poder ser publicado. No entanto, um bom planeamento deve minimizar o risco de ter de modificar ou alterar um contrato durante a sua execução, e pode ajudar a evitar erros.

De facto, no contexto do financiamento proveniente dos FEEL, muitas das análises sobre as causas dos problemas concluíram que os maiores erros se deviam a um planeamento deficiente, em especial no início do processo de contratação.

Assim, as autoridades adjudicantes recorrem cada vez mais a **técnicos especializados na celebração de contratos**, nomeadamente quando estão em causa contratos públicos complexos, de risco e de elevado valor. Esta profissionalização crescente da função da contratação pública é tida como uma boa prática.

A presente secção guiará os profissionais pelas várias «práticas obrigatórias» da preparação de um procedimento de contratação.

1.1. Avaliar as necessidades futuras

A primeira coisa que uma autoridade adjudicante deve fazer antes de lançar um procedimento de contratação é refletir sobre a necessidade que

o processo pretende satisfazer. De facto, a necessidade advém de uma lacuna na capacidade do setor público para exercer uma das suas funções. As autoridades públicas não conseguem exercê-las com os seus recursos internos, donde a necessidade de adquirirem apoio externo.

Deste modo, qualquer autoridade adjudicante deve poder justificar devidamente um procedimento de contratação pelo facto de ter de satisfazer uma necessidade específica ou realizar uma atividade de interesse público.



Começar pelas razões

Em muitos casos, o objeto de um contrato é decidido precipitadamente e sem definir adequadamente as razões da necessidade e a finalidade do contrato. Consequentemente, as obras, fornecimentos ou serviços realizados acabam por estar parcial — ou totalmente — desligados da necessidade que deviam satisfazer.

Daqui decorre uma utilização ineficiente dos fundos públicos e uma má relação qualidade/preço.

Deve-se clarificar que **a necessidade não é o produto ou o serviço que se pretende obter. A necessidade é a função que não está a ser cumprida para atingir um objetivo ou realizar uma atividade.**

Por exemplo, os adquirentes não devem iniciar a sua reflexão afirmando «precisamos de comprar uma impressora», mas sim «precisamos de fazer impressões». Nesse caso, a função da impressão pode ser exercida com outras opções que não a aquisição, por exemplo, através da partilha de uma impressora com outros serviços ou o aluguer ou locação de uma impressora junto de uma empresa externa. Todas estas alternativas têm de ser consideradas antes de lançar o procedimento de contratação.

Resumindo, os **adquirentes responsáveis pelo processo** devem cumprir os seguintes passos:

- » Identificar a necessidade com as partes interessadas.
- » Escolher o procedimento.
- » Em caso de aquisição de serviços, redigir as especificações técnicas (frequentemente designadas por caderno de encargos) (ver secção 2.1 Elaborar os documentos do concurso).

Normalmente, os planos de trabalho relativos aos projetos ou programas financiados pela UE são definidos para vários anos, o que significa que deverá ser mais fácil para as autoridades adjudicantes preverem que obras, fornecimentos ou serviços precisarão de adquirir.

Uma vez identificadas as necessidades, as autoridades adjudicantes têm de avaliá-las criteriosamente antes de optarem pela contratação. Para o efeito, é preferível reunir uma pequena equipa e envolver as partes interessadas internas e externas no processo (ver secção 1.2 Envolver as partes interessadas).



Perguntas possíveis para ajudar a avaliar a necessidade

As perguntas seguintes podem ajudar a orientar os debates sobre a análise da necessidade:

- » Qual é a minha necessidade? Que função em falta tenho de assegurar para alcançar os meus objetivos?
- » Dispomos de recursos humanos e/ou técnicos a nível interno?
- » Podemos satisfazer a necessidade sem lançar um procedimento de contratação? Sendo frequentemente ignoradas, as alternativas aos contratos públicos devem, contudo, ser atentamente ponderadas e devidamente comparadas.
- » Analisámos formas diferentes de satisfazer as necessidades identificadas? Poderíamos proceder à aquisição ou à locação do artigo ou serviço ou constituir uma parceria público-privada para obter o que se pretende?
- » Que resultados finais queremos atingir?
- » Precisamos de adquirir obras, fornecimentos ou serviços, ou uma combinação dos mesmos?
- » Quais os aspetos essenciais e opcionais?
- » É o número/âmbito necessário ou bastaria um inferior?
- » O que é fundamental para satisfazer a necessidade?
- » Seria adequado adquirir soluções prontas a utilizar ou seria necessária uma solução à medida para satisfazer as nossas necessidades?
- » Seria pertinente iniciar um diálogo com o meio empresarial?
- » Quais poderiam ser os impactos ambientais da aquisição?
- » Quais poderiam ser os impactos sociais da aquisição?
- » Carece a aquisição de uma abordagem inovadora para obter uma solução à medida que ainda não existe no mercado?

Além da análise da necessidade e da definição do âmbito do futuro procedimento de contratação, este método de avaliação da necessidade permite uma abertura a meios alternativos de satisfazer a necessidade que não estejam necessariamente associa-

dos a obras, produtos ou serviços específicos. Além disso, permite que as autoridades adjudicantes considerem outros aspetos, tais como os potenciais impactos ambientais e sociais, ao definir a necessidade de contratação.



Exemplos de ausência de avaliação das necessidades assinalados pelos auditores

Os dois casos de estudo a seguir descritos mostram como uma avaliação correta das necessidades pode ajudar a assegurar uma utilização eficiente dos fundos públicos.

1. Aquisição desnecessária de equipamento de TI

Um departamento adquiriu 250 computadores para substituir equipamento existente que ainda não tinha sido amortizado. Esta aquisição foi considerada necessária devido à instalação de novo software que, alegadamente, necessitava de hardware com uma capacidade superior à dos computadores existentes. Os auditores examinaram este motivo e descobriram que o novo software poderia ter sido utilizado sem limitações nos computadores existentes. Por conseguinte, a aquisição foi considerada injustificada.

2. Fornecimento desnecessário de novas máquinas

A manutenção das rodovias públicas era efetuada por serviços regionais, que dispunham de pessoal e equipamento. O departamento adquiriu novas máquinas para um desses serviços, entre as quais um cilindro por 50 000 EUR. Ao analisar as alternativas a esta aquisição, o auditor procurou apurar quantos cilindros estavam já a funcionar em carga máxima. Verificou que, noutros serviços, vários cilindros funcionavam apenas algumas horas. Com base nos dados disponíveis, o auditor concluiu que teria sido possível reafetar um destes cilindros, em vez de adquirir um novo.

Fonte: SIGMA, Notas informativas em matéria de contratação pública, Nota n.º 28: Auditoria a contrato público, setembro de 2016.

1.2. Envolver as partes interessadas

Tal como se referiu anteriormente, a melhor forma de efetuar uma avaliação crítica dos motivos fundamentais da aquisição passa, muitas vezes, por uma sessão de grupo interativa que envolva todas as partes interessadas principais. O mesmo se aplica, posteriormente, à elaboração das especificações técnicas e ao acompanhamento da execução do contrato.

Em suma, esta fase visa a nomeação e criação de uma equipa de projeto para executar o procedimento de contratação. A equipa deve ser composta por:

» Uma equipa principal responsável pela gestão do contrato. Poderá ter de incluir uma a três pessoas, consoante a complexidade do objeto, por

exemplo, um responsável pela celebração de contratos e um diretor técnico de projetos. Todos os contratos necessitarão, no mínimo, de um gestor de projeto com competências técnicas e em matéria de contratos públicos que assuma a responsabilidade pelo contrato.

» Um grupo de trabalho mais vasto composto pela equipa principal e por peritos internos especializados na matéria (por exemplo, engenheiros civis, arquitetos, especialistas em TI ou advogados), membros da administração beneficiários do produto ou serviço adquirido ou outros membros que tenham tratado de uma aquisição semelhante e possam contribuir com a sua experiência para o trabalho do grupo. Consoante o número previsto e a complexidade dos contratos, pode haver também a necessidade de recorrer a consultores externos especializados.

As funções e responsabilidades no decorrer do processo de contratação devem ser claramente definidas nos manuais operacionais da autoridade adjudicante, nomeadamente para lidar com clientes ou utilizadores internos e externos.

1.2.1. Principais partes interessadas a nível interno

O reconhecimento das partes interessadas internas é fundamental para o êxito do futuro contrato. As partes interessadas podem ser clientes ou utilizadores, ou outras partes a nível interno que tenham interesse no contrato. De igual modo, poderá ser pertinente envolver representantes eleitos nesta fase inicial do procedimento.

A equipa principal tem de fazer por assegurar a participação destes grupos internos tão rapidamente quanto possível, de modo a que possam contribuir com as suas competências especializadas para a fase de preparação e desenvolver a sua apropriação do projeto.

A elaboração de especificações técnicas competentes é fundamental para a execução do contrato e a obtenção do resultado pretendido, pelo que as partes interessadas tecnicamente qualificadas devem participar no processo desde o início. À medida que a execução do contrato for evoluindo e o seu enfoque se for alterando, poderá ser necessário envolver diferentes partes interessadas, cujas necessidades poderão igualmente mudar.

1.2.2. Principais partes interessadas a nível externo

Se as competências necessárias não estiverem disponíveis no seio da autoridade adjudicante, pode ser bastante útil envolver partes interessadas externas no processo. Estas podem ser peritos especializados (por exemplo, arquitetos, engenheiros, advogados, economistas) ou mesmo organizações empresariais, outras autoridades públicas ou empresas.



Não envolver desde cedo as pessoas certas pode acarretar custos numa fase posterior

O não reconhecimento da necessidade de envolver partes interessadas internas e externas constitui uma crítica comum a muitos contratos. Tal lacuna tem frequentemente um impacto negativo no êxito do contrato, resultando por vezes em custos adicionais para retificar erros ou omissões. As especificações inadequadas dão origem a ajustamentos complexos e a um maior volume de trabalho com questões e correções imprevistas. Além disso, quando os documentos do concurso não são claros, os proponentes tendem a cobrir os seus riscos indicando preços mais elevados.

As boas práticas mostram que vale a pena a autoridade adjudicante investir em especialização técnica externa para preparar a contratação, de modo a assegurar o máximo proveito do dinheiro gasto e a evitar modificações ou os custos de relançamento do procedimento numa fase posterior.

No entanto, o trabalho em estreita colaboração e a consulta dos peritos externos não devem comprometer a independência do processo de decisão das autoridades adjudicantes e/ou criar potenciais situações de conflito de interesses suscetíveis de violar os princípios da igualdade de tratamento e da transparência. Por conseguinte, recomenda-se a aplicação dos mesmos princípios da confidencialidade e da integridade no que toca à consulta ao mercado (ver secção 1.3.2 Consulta preliminar ao mercado).

1.2.3. Integridade e conflito de interesses

Num procedimento de contratação pública, verifica-se um conflito de interesses sempre que seja comprometida a capacidade de uma pessoa para exercer as suas funções de forma imparcial e objetiva. Isto aplica-se ao pessoal e ao gestor orçamental responsável pelo procedimento, bem como a qualquer pessoa envolvida nas fases de abertura e avaliação das propostas.

Mais especificamente, um conflito de interesses engloba qualquer situação em que os membros do pessoal da autoridade adjudicante (ou outros) envolvidos no procedimento de contratação, e com capacidade

para influenciar o respetivo resultado, têm, direta ou indiretamente, um interesse financeiro, económico ou outro de natureza pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência.



Os conflitos de interesses não declarados levam a correções financeiras

No quadro dos FEEL, a descoberta por parte de um organismo de controlo de um conflito de interesses não declarado pode pôr em dúvida a imparcialidade do procedimento de contratação e conduzir a correções financeiras.

As autoridades adjudicantes devem recordar que a definição de conflito de interesses prevista na Diretiva 2014/24/UE é muito ampla e abrange um grande número de casos, nomeadamente:

1. O cônjuge de um funcionário administrativo de uma autoridade adjudicante responsável pelo acompanhamento de um procedimento de contratação trabalha para um dos proponentes.
2. Uma pessoa detém ações de uma empresa. Esta empresa participa num concurso em que a pessoa em causa é nomeada membro da comissão de avaliação.
3. O diretor de uma autoridade adjudicante passou uma semana de férias com o diretor executivo de uma empresa proponente num concurso lançado pela autoridade adjudicante.
4. Um responsável de uma autoridade adjudicante e o diretor executivo de uma das empresas proponentes exercem funções no mesmo partido político.

Fonte: Comissão Europeia, OLAF, Identificação de conflitos de interesses nos procedimentos de celebração de contratos públicos para ações estruturais, novembro de 2013.

Com base no acima exposto, as autoridades adjudicantes estão obrigadas a verificar a existência de eventuais conflitos de interesses e a tomar as medidas adequadas para evitar, detetar e resolver conflitos de interesses. Para o efeito, podem consultar o guia prático¹⁵ de ajuda publicado pelo OLAF em 2013.

Em concreto, uma forma simples de evitar conflitos de interesses passa por exigir que as pessoas que intervenham na seleção, avaliação ou adjudicação do contrato assinem uma declaração de ausência de conflito de interesses assim que a autoridade adjudicante decidir lançar o procedimento de contratação (ver capítulo 3 Apresentação das propostas e seleção dos proponentes).

Esta declaração tem de incluir, pelo menos:

- » A definição completa de conflito de interesses nos termos do artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE. Todas as partes interessadas devem conhecer a definição exata e o seu âmbito bastante lato, abrangendo, por exemplo, «um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal»;
- » Uma declaração confirmando que a pessoa em causa não tem qualquer conflito de interesses com os operadores que apresentaram uma proposta a este concurso e que não existem factos ou circunstâncias, passados, presentes ou passíveis de ocorrer num futuro previsível, que possam pôr em causa a sua independência;

¹⁵ Comissão Europeia, OLAF, Identifying conflicts of interests in public procurement procedures for structural actions, November 2013. Disponível em: https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf.

- » Uma declaração indicando que a pessoa comunicará, assim que o detetar, qualquer conflito de interesses ao seu superior hierárquico na autoridade adjudicante e deixará de participar no procedimento de contratação.

Podem ser acrescentadas outras disposições em matéria de denúncia de irregularidades ou confidencialidade das informações. É apresentado no anexo um modelo de declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade.

Os adquirentes públicos devem também tomar as medidas adequadas para impedir, identificar e resolver de forma eficaz conflitos de interesses nos procedimentos de contratação, de modo a evitar distorções da concorrência e a garantir a igualdade de tratamento para todos. Em particular, a Diretiva 2014/24/UE considera que o conflito de interesses constitui um motivo de exclusão de um operador económico.

Podem ser retiradas mais recomendações das boas práticas a seguir enumeradas.



Boas práticas para evitar conflitos de interesses nos contratos públicos

Deve ser criado e amplamente publicado em todos os organismos públicos um **código de conduta** abrangendo as atividades em matéria de contratação pública. Uma vez que as funções dos funcionários públicos envolvem, normalmente, dinheiros públicos ou domínios em que é fundamental tratar todas as pessoas de forma equitativa, o código deve exigir normas mínimas relativas ao comportamento que é de esperar de todos os funcionários públicos, em especial dos que lidam com a contratação pública.

Devem existir **sistemas, controlos e formação** para assegurar que todas as partes interessadas importantes com capacidade para influenciar decisões sobre o âmbito ou a adjudicação de um contrato estejam cientes da sua responsabilidade de agirem com imparcialidade e integridade.

Qualquer pessoa que integre a comissão de avaliação ou a equipa de projeto responsável pelo contrato deve assinar uma **declaração de ausência de conflito de interesses**. Uma pessoa que tenha um possível conflito de interesses não deve desempenhar qualquer função na celebração de contratos.

A comissão de avaliação deve ser instada a **declarar qualquer (potencial) conflito de interesses no início do procedimento de contratação**. Estas declarações devem ser registadas e conservadas no processo do contrato.

Os proponentes devem ser instados a declarar qualquer conflito de interesses aquando da apresentação das suas propostas. Esta declaração pode ser um requisito mínimo estabelecido nos documentos do concurso.

A OCDE elaborou informações pormenorizadas sobre a integridade na celebração de contratos públicos¹⁶.

¹⁶ OECD, Princípios relativos à integridade na celebração de contratos públicos, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

1.3. Analisar o mercado

Ao determinar o que comprar, estimar os custos e antes de elaborar os critérios de seleção e de adjudicação de um procedimento de contratação, convém que os adquirentes conheçam o mercado. Assim, uma etapa importante da fase de preparação passa pela realização de uma análise preliminar do mercado em função das necessidades identificadas. O âmbito da análise pode ser limitado relativamente aos contratos mais pequenos, mas não deixa de ser útil para melhor definir o objeto e o âmbito do contrato.

A análise do mercado permite que as autoridades adjudicantes:

- » conheçam e compreendam de antemão as potenciais soluções disponíveis para satisfazer as necessidades;
- » prestem mais atenção e definam o objeto e o orçamento do contrato;

- » apliquem o princípio da boa gestão financeira e obtenham a melhor relação qualidade/preço.

Recomenda-se vivamente que as autoridades adjudicantes realizem uma análise preliminar do mercado para planear um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio relativamente a um contrato adjudicável apenas a um determinado operador económico.

A análise preliminar do mercado é também necessária quando estão em causa contratos pré-comerciais e parcerias para a inovação, pois estes tipos de contratos apenas são utilizados quando o produto pretendido não existe no mercado.

As parcerias para a inovação requerem igualmente uma análise preliminar do mercado para determinar o número de fornecedores potencialmente interessados a operar no mercado. Tal contribui para evitar a exclusão de outros investimentos em I&D e de vários concorrentes da oferta de soluções inovadoras.



Nem todos os contratos são exequíveis

Um erro comum é a autoridade adjudicante pressupor que o mercado consegue executar um contrato sem antes o consultar acerca das suas propostas. Porém, nem todos os contratos são exequíveis.

Os procedimentos de contratação podem ser mal sucedidos devido à ausência de operadores económicos proponentes ou de propostas aceitáveis. Por vezes, o mercado não consegue realizar as obras, fornecimentos ou serviços.

Os problemas podem ter a ver com a maturidade tecnológica, uma procura demasiado saturada ou níveis inaceitáveis de transferência do risco. A autoridade adjudicante poderá solicitar algo que está para além das capacidades atuais do mercado ou definir calendários e orçamentos irrealistas.

Se for esse o caso, as autoridades adjudicantes têm de recomençar o procedimento de contratação e reconsiderar os objetivos, o âmbito e as condições técnicas e económicas do contrato. Estas tarefas acrescidas aumentam o volume de trabalho, o tempo e os recursos dedicados ao processo de contratação, podendo ser evitadas com uma análise prévia do mercado.

Regra geral, e independentemente do método escolhido, todas as iniciativas associadas à análise preliminar do mercado têm de ser devidamente docu-

mentadas e comunicadas por escrito relativamente a cada procedimento de contratação, de modo a assegurar a transparência e a auditabilidade.



Modelo normalizado para a análise do mercado

A OCDE elaborou uma metodologia global¹⁷ de análise do mercado, que inclui um modelo normalizado de relatório da análise do mercado. Este é útil para:

- » orientar os profissionais durante a análise do mercado;
- » documentar as ações levadas a cabo para garantir a transparência total desta fase do processo. Este procedimento pode servir para reunir conhecimentos a nível interno e para efeitos de auditoria.

Pode consultar recomendações pormenorizadas sobre a abordagem a adotar aqui.

Modelo genérico para relatório de estudo de mercado

Síntese

Quando teve lugar o estudo de mercado?.....

Consultaram-se documentos de concursos semelhantes anteriores?

- Sim, indicar referência do concurso.....
- Não, indicar o motivo

As informações foram coligidas recorrendo a

- pesquisa documental?
- solicitação de participantes privados do mercado?

Caso tenha sido levada a cabo uma pesquisa documental, quais as fontes consultadas?

.....

Caso tenha havido uma solicitação direta de participantes privados do mercado, de que modo foram identificados? Quantos foram contactados?

Quantos responderam?

Caso tenham sido contactados consultores externos para proceder à estimativa de preços ou custos, estes assinaram um acordo de confidencialidade?.....

Resultados do inquérito

Análise do mercado (número de fornecedores):.....

Análise dos fornecedores (competência):.....

Análise dos fornecedores (preço):.....

Além da relação qualidade/preço, quais foram os critérios assinalados como parte do estudo de mercado?

- Ambientais
- Sociais
- Inovação
- Outros

¹⁷ OCDE/SIGMA, Nota n.º 32 sobre contratos públicos, Análise de mercado, consultas preliminares ao mercado e participação prévia de candidatos/proponentes, setembro de 2016.

Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-32-200117.pdf>.



Caixa de ferramentas da análise do mercado

A Procurement Journey Scotland desenvolveu uma **caixa de ferramentas completa para análises de mercado**, que se encontra publicamente disponível em linha.

Este recurso presta aconselhamento e disponibiliza ferramentas como o modelo de resumo da análise do mercado, que pode ser útil às autoridades adjudicantes de outros países.

Fator	Resultados da investigação	
Definição do mercado	O que constitui o mercado Como é descrito na indústria	Síntese dos bens/produtos/ serviços abrangidos por segmentos
Panorâmica do mercado	Dimensão Total volume de negócios do mercado por ano Total volume (quantidade) de vendas Rácios financeiros p.ex. Rendibilidade/RI	Panorâmica do mercado por segmentos p.ex., área geográfica; clientela; setor
Associações comerciais		
Principais fornecedores	Indicar se o mercado de bens/serviços é mundial, europeu, ou do Reino Unido, e identificar os principais 5 fornecedores mais apropriados	
Crescimento do mercado	Tendências dos últimos 2-4 anos Previsões esperadas 2-4 anos Valores crescimento em termos de %, valor ou volume	Panorâmica do mercado por segmentos p.ex., área geográfica; clientela; setor Influências que afetam o crescimento
Tendências e evolução	Tendências do mercado (procura, tecnologia, outros desenvolvimentos, abordagens, etc.) Domínios-chave de tecnologia de apoio ao mercado Atuais tecnologias – maturidade e competências Tendências a nível da evolução tecnológica – para quando o próximo hit?	Ritmo da mudança Impacto na empresa Restrições no acesso à tecnologia
Tendências do mercado de fornecedores	Principais agentes no mercado Tendências a nível de fornecedores	Panorâmica dos principais fornecedores Evolução na atribuição de preços às políticas de descontos – volume / fidelidade / risco:recompensa Determinação dos preços por custo majorado Determinação dos preços de acordo com o mercado

Disponível em: <https://www.procurementjourney.scot/route-3/route-3-develop-strategy-profiling-commodity-supply-market-analysis>

Em termos de planeamento, as boas práticas indicam que os estudos de mercado efetuados bastante antes da publicação do anúncio de concurso podem revelar-se extremamente úteis. Além disso, a publicação no JOUE para efeitos de diálogo aberto antes do concurso através da publicação de um anúncio de pré-informação é acolhida de forma positiva pelo mercado, resulta em documentos do concurso e propostas de natureza mais qualitativa e reduz o risco de queixas numa fase posterior.

Existem duas formas de analisar o mercado:

1. O estudo de mercado;
2. A consulta preliminar ao mercado envolvendo candidatos ou proponentes.

O âmbito e a profundidade da análise de mercado variarão em função da natureza e da dimensão do contrato. Uma pesquisa documental visando clarificar a estrutura do mercado, identificar os operadores económicos ativos e conhecer os preços pode constituir uma abordagem adequada para procedimentos de contratação normais.

1.3.1. Estudo de mercado

O método mais comum de análise do mercado prévia à elaboração de um procedimento de contratação é a pesquisa documental, que pode ser realizada utilizando os recursos internos da autoridade

adjudicante. Consiste na recolha de informações, sobretudo com base na Internet e em contactos por correio ou telefónicos.

O estudo de mercado baseado na pesquisa documental pode fornecer informações sobre a disponibilidade de produtos ou serviços que satisfaçam as necessidades da autoridade adjudicante. A autoridade pode assim determinar a abordagem de contratação mais adequada sem grande dispêndio de tempo ou recursos.

As fontes de informação mais frequentes são:

- » os serviços internos que lidam com o objeto do contrato;
- » catálogos de produtores, distribuidores e comerciantes;
- » publicações de imprensa (publicações especializadas, revistas, boletins informativos, etc.);
- » associações comerciais, organizações empresariais ou câmaras de comércio;
- » estudos de mercado existentes.

Os adquirentes públicos devem analisar estas diferentes fontes de informação aplicando os critérios seguintes.

Quadro 3. Critérios indicativos da análise do mercado

Categorias de análise	Dados e informações
Maturidade do mercado	Mercado estabelecido, mercado em fase de desenvolvimento, existência de fornecedores suficientes para garantir uma concorrência efetiva.
Capacidade de execução do mercado	No prazo exigido, à escala exigida e dentro do orçamento disponível.
Normas e condições	Condições normalmente aplicadas a contratos semelhantes, potenciais limitações do mercado, capacidade dos operadores económicos para cumprirem determinadas normas.
Valor do contrato	Preços do mercado recentes, estrutura de preços, repartição dos custos de contratos semelhantes, custos fixos e variáveis dentro de um orçamento semelhante.
Critérios de seleção e adjudicação	Requisitos mínimos em contratos semelhantes, considerações qualitativas pertinentes, ensinamentos retirados de experiências semelhantes.
Execução do contrato	Riscos potenciais, metas principais, gestão do tempo, ensinamentos retirados de experiências semelhantes.

Nos contratos complexos, deve ser estabelecida uma série de referências predefinidas que indiquem o que seria considerado uma proposta aceitável. A autoridade adjudicante pode até elaborar previamente uma proposta teoricamente ideal.

Sempre que pertinente ou necessário, podem ser empreendidas outras atividades mais ativas de prospeção do mercado, por exemplo, a participação em conferências, feiras, seminários, ou consultas ao mercado com a participação prévia de candidatos.

1.3.2. Consulta preliminar ao mercado

A consulta preliminar ao mercado consiste em entrevistar partes interessadas do mercado ou contactar pessoas conhecedoras do domínio em causa, por exemplo, peritos independentes, organismos especializados, organizações empresariais ou operadores económicos.

A consulta ao mercado tem como finalidade:

1. preparar melhor o procedimento de contratação;
2. informar as empresas do mercado em causa sobre o contrato previsto.

Um diálogo com o mercado antes do início do processo de contratação pode ajudar a identificar soluções inovadoras e novos produtos ou serviços que a autoridade pública eventualmente desconheça. De igual modo, pode ajudar o mercado a satisfazer os critérios aplicados no processo de contratação explicando os requisitos que a autoridade pública deverá impor.

Apesar de não haver regras específicas que regulamentem o processo de consulta ao mercado, este tem sempre de observar os princípios fundamentais da não discriminação, da igualdade de tratamento e da transparência. Este aspeto é particularmente importante se a autoridade adjudicante solicitar ou aceitar conselhos de terceiros ou operadores económicos individuais.

O mercado tem de ser abordado de forma a assegurar o respeito pelos princípios da transparência e da igualdade de tratamento, e a evitar a divulgação de informação privilegiada e/ou de posições privilegiadas no mercado.



Consulta ao mercado sem distorções da concorrência

Importa ter o cuidado de não falsear a concorrência dando previamente conhecimento a determinados operadores económicos de um procedimento de contratação previsto e/ou dos respetivos parâmetros. A concorrência pode também ser falseada caso as especificações técnicas possam ser tidas como influenciadas ou «espelhando» as especificações de um produto ou serviço disponível no mercado.

Quando preparam os concursos, as autoridades adjudicantes podem realizar consultas ao mercado, mas assegurando sempre que a participação de uma empresa anteriormente consultada não falseie a concorrência durante o processo do concurso. Cabe-lhes igualmente assegurar que as informações partilhadas com uma empresa devido à sua participação anterior sejam também disponibilizadas às outras empresas participantes.

A fim de garantir uma concorrência leal e evitar a exclusão de um proponente mais favorecido, as autoridades adjudicantes devem tomar as seguintes medidas:

- » Anunciar abertamente a consulta preliminar ao mercado (por exemplo, através da publicação de um anúncio de pré-informação nos portais de contratos públicos nacionais e no TED);
- » Partilhar com os outros candidatos e proponentes todas as informações pertinentes que resultem da participação de um candidato ou proponente na preparação do procedimento de contratação;
- » Fixar prazos adequados para a receção das propostas, de modo a dar a todos os candidatos tempo suficiente para analisar as informações.

A autoridade adjudicante deve estar particularmente atenta ao excluir um potencial candidato por força da sua participação prévia no processo de elaboração. Efetivamente, a exclusão deve ser equacionada caso não haja outra forma de garantir a igualdade de tratamento, mas os operadores económicos devem ter o direito de provar que a sua participação não falseou a concorrência.

Neste contexto, a análise levada a cabo pela autoridade adjudicante não deve ser formal, devendo igualmente comparar as propostas apresentadas pelos proponentes não participantes na preparação do procedimento.

Os contratos pré-comerciais¹⁸, a par de procedimentos específicos como os diálogos concorrenciais ou as parcerias para a inovação, permitem às autoridades públicas dialogar com o mercado.

1.4. Definir o objeto

As autoridades adjudicantes tendem a considerar que a definição do objeto do contrato (ou seja, o objeto, a duração e o valor) constitui a primeira etapa de um procedimento de contratação. No entanto, tal definição deve ocorrer apenas depois da avaliação da necessidade, da identificação e mobilização das partes interessadas e da análise do mercado.

Paralelamente à definição do objeto, nesta fase, a autoridade adjudicante tem de determinar o tipo, a duração, o calendário, o valor e a estrutura do contrato.

1.4.1. Objeto

É essencial que os adquirentes públicos identifiquem claramente o objeto, de modo a escolherem corretamente o procedimento de contratação a seguir e o tipo de contrato adequado. Os códigos de referência fornecidos pelo Vocabulário Comum para os Contratos Públicos¹⁹ descrevem em pormenor os vários tipos de objeto e podem ajudar a definir a tarefa.

O objeto do contrato deve basear-se num estudo de viabilidade claro.

O estudo de viabilidade constitui a justificação de um projeto ou contrato proposto com base nos seus benefícios previstos. A autoridade adjudicante deve providenciar a elaboração do estudo de viabilidade no departamento de origem do pedido de adjudicação e a sua aprovação pela hierarquia correspondente.

Estudo de viabilidade

Por vezes, avalia-se uma necessidade e lança-se um procedimento de contratação sem documentar as razões subjacentes a determinadas opções nem obter as devidas aprovações. Contudo, é essencial que qualquer decisão no sentido de iniciar um contrato público assente numa avaliação sistemática dos aspetos envolvidos e das opções disponíveis. Os procedimentos de contratação baseados apenas numa avaliação superficial e em pressupostos não testados poderão não atingir os seus objetivos.

Antes do lançamento de um procedimento de contratação, as autoridades adjudicantes devem elaborar um estudo de viabilidade que indique claramente os motivos pelos quais a contratação deve avançar e que demonstre que os aspetos fundamentais do planeamento foram considerados.

Os recursos e o tempo consagrados à preparação do estudo de viabilidade devem ser sempre proporcionais à dimensão e complexidade do projeto: nem todos os aspetos são necessários nos projetos mais pequenos.

¹⁸ Comunicação da Comissão sobre «Contratos pré-comerciais: Promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa» (COM(2007) 799, 14/12/2007).

¹⁹ Comissão Europeia, DG GROW, Vocabulário Comum para os Contratos Públicos. Disponível em: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/common-vocabulary_pt.

O estudo de viabilidade tem por objetivo apresentar uma fundamentação clara para a linha de ação proposta, demonstrando que o projeto/contrato irá:

- » satisfazer as necessidades da organização;
- » escolher o processo de concurso mais adequado;
- » ser exequível;
- » ser economicamente acessível;
- » ser um acordo comercial sólido; e
- » ser sustentável.

O estudo de viabilidade deve ser aprovado ao nível adequado da autoridade adjudicante, de modo a assegurar o orçamento necessário na fase de planeamento da contratação. Deve ser sempre aprovado antes do lançamento efetivo do procedimento de contratação.

O estudo de viabilidade pode seguir uma estrutura básica nos procedimentos de contratação habituais ou mais complexa nos procedimentos mais complexos.

A **estrutura básica** abaixo pode ser utilizada como modelo para a elaboração do estudo de viabilidade, especificando todos os elementos que este último deve abranger:

- » contexto e descrição da necessidade;
- » benefícios a concretizar/problemas que o contrato irá resolver;
- » custos estimados e disponibilidade orçamental;
- » resumo do cronograma;
- » envolvimento de recursos internos, partes interessadas ou utilizadores; e
- » riscos potenciais (ver secção 5.2.2 Gestão dos riscos).

Nos procedimentos de contratação mais complexos ou de maior dimensão, um estudo de viabilidade bem preparado representará um instrumento fundamental para a autoridade adjudicante na preparação e execução do contrato. Pode ser utilizado se o contrato for contestado e para ajudar a referida autoridade a enfrentar eventuais dificuldades e situações imprevistas.

Por conseguinte, o estudo de viabilidade deve fornecer informações mais pormenorizadas, que podem ser organizadas do seguinte modo:

Quadro 4. Estrutura pormenorizada do estudo de viabilidade de contratos complexos

Secção	Conteúdo sugerido
ENQUADRAMENTO ESTRATÉGICO	Contexto e descrição da necessidade; Alinhamento com as estratégias e planos internos; Estratégias externas tidas em consideração (quando aplicável); Objetivos do contrato; Benefícios a concretizar; Principais partes interessadas; Fatores de sucesso e de que forma serão medidos; Riscos potenciais
ESTUDO DE MERCADO	Panorâmica do mercado; Análise dos fornecedores; Preços de mercado; Resultados das consultas (quando aplicável); Tendências e evolução.

Secção	Conteúdo sugerido
AVALIAÇÃO DAS OPÇÕES	Lista de opções disponíveis; Análise da relação custos/benefícios de alto nível, incluindo os benefícios não financeiros; Opção preferida e fundamentação para a escolha; Está a opção preferida disponível através de um contrato já existente?
ACESSIBILIDADE ECONÓMICA	Financiamento disponível e respetivas fontes; Estimativa de custos; Custo do ciclo de vida (quando aplicável).
EXEQUIBILIDADE	Plano de alto nível das tarefas; Calendário de execução do contrato.
CONCLUSÃO	Principais ensinamentos; Próximas etapas; Principais aspetos merecedores de atenção; Recomendação para aprovação.

Tipo de contrato

Incumbe também à autoridade adjudicante determinar se o objeto do contrato constitui um contrato de obras, fornecimento ou serviços (ver quadro 1. Tipo de contratos públicos). Tal determinação será especialmente importante para identificar os limiares a considerar ao aplicar a legislação da UE.

Esta análise pode igualmente concluir que o contrato de concessão é uma opção adequada.

Em casos muito específicos, é ainda possível combinar obras, fornecimentos e serviços em contratos mistos.



Contrato misto combinando obras, fornecimentos e/ou serviços

Relativamente aos **contratos mistos** que combinam obras, fornecimentos e/ou serviços num único contrato, o objeto principal tem de ser determinado em função do elemento de valor mais elevado ou da parte do contrato mais essencial para satisfazer a necessidade.

Mais especificamente, os critérios a aplicar pelos adquirentes públicos para determinar o tipo de contrato são os seguintes:

Situações	Critérios para determinar o tipo de contrato
Obras + fornecimentos	Objeto principal do contrato
Obras + serviços	Objeto principal do contrato
Serviços + fornecimentos	Valor mais elevado
Serviços + serviços ao abrigo do regime simplificado	Valor mais elevado

Em casos específicos, o objeto do contrato pode também inserir-se no âmbito de aplicação de várias diretivas da UE em matéria de contratos públicos.



Contrato misto abrangido por várias diretivas da UE

No que respeita aos contratos mistos para aquisição de objetos abrangidos pela Diretiva 2014/24/UE e aos procedimentos de contratação não abrangidos pela referida diretiva, o regime jurídico aplicável depende de as diferentes partes do contrato serem ou não objetivamente separáveis.

1) Se as diferentes partes forem separáveis, a autoridade adjudicante pode optar por

- (a) adjudicar contratos distintos para as partes distintas; ou
- (b) adjudicar um contrato único.

Se a autoridade adjudicante optar por adjudicar contratos distintos para as partes distintas, a decisão quanto à legislação a aplicar a cada um dos contratos distintos tem de ser tomada com base nas características da parte distinta em causa.

Se a autoridade adjudicante decidir adjudicar um contrato único, aplica-se a Diretiva 2014/24/UE.

2) Se as diferentes partes forem inseparáveis, a legislação aplicável tem de ser determinada com base no objeto principal do contrato em causa.

1.4.2. Contrato único ou em lotes

Uma vez cumpridas as etapas anteriores, os adquirentes públicos podem decidir entre ter apenas um contrato ou fracioná-lo em lotes. As autoridades adjudicantes são incentivadas a fracionar os contratos em lotes, visto que tal permite ajudar as pequenas e médias empresas a participarem nos contratos públicos.

Os contratos que abrangem um conjunto de fornecimentos ou serviços direcionados para um objetivo semelhante, e cujo valor cumulativo limite a capacidade de oferta ou prestação integral dos mesmos a um número reduzido de operadores, devem ser fracionados em lotes. Tal possibilitará que qualquer operador interessado concorra a um ou mais lotes.

O fracionamento de um contrato em lotes aumenta a concorrência, visto que haverá mais probabilidades de as autoridades adjudicantes obterem um leque mais vasto de proponentes colocando no mercado um maior número de contratos igualmente mais pequenos. Deste modo, embora o fracionamento em lotes não deva ser obrigatório para todos

os contratos, deve ser ponderado na elaboração do estudo de viabilidade.

O fracionamento em lotes é também adequado quando um contrato relativo a uma única aquisição é constituído por vários produtos ou serviços oferecidos por empresas a operar em diferentes setores da economia (por exemplo, as atividades de informação e comunicação incluem, frequentemente, a gestão de sítios Web, a produção de vídeos ou a publicação de material escrito). Nestes casos, uma empresa que, mesmo sendo altamente eficiente no seu setor, não tivesse como prover a totalidade dos produtos ou serviços do contrato, ficaria injustamente impedida de concorrer.

O fracionamento de um contrato em lotes facilita igualmente a apresentação de propostas pelas PME. Por exemplo, em muitos contratos de valor elevado, a concorrência só pode ser assegurada mediante o fracionamento do contrato, porquanto apenas um pequeno número de operadores económicos teria capacidade para oferecer todos os produtos ou serviços pretendidos, o que colocaria a autoridade adjudicante na sua dependência.



Fracionar em lotes ou explicar

A menos que o Estado-Membro exija que o contrato seja dividido em lotes, as autoridades adjudicantes têm de explicar por escrito as principais razões que levaram à sua decisão de não fracionar o contrato em lotes. Esta clarificação tem de constar dos documentos do concurso ou no relatório final sobre a adjudicação do contrato.

Por exemplo, as autoridades adjudicantes tendem a não fracionar um contrato em lotes porque um contrato único é mais fácil de organizar e pode originar economias de escala. Com efeito, é mais difícil gerir uma situação com vários contratos e várias partes interessadas.

Se decidir adjudicar um contrato por lotes separados, a autoridade adjudicante não terá de apresentar qualquer explicação e poderá passar à determinação da dimensão e do objeto de cada lote.

A autoridade adjudicante deve indicar, no anúncio do concurso ou no convite à confirmação de interesse, se é possível apresentar propostas para todos os lotes, para determinados lotes ou para um único lote. Mesmo que possam ser apresentadas propostas para vários ou para todos os lotes, as autoridades adjudicantes podem limitar o número de lotes a adjudicar a um proponente. No entanto, têm de indicar o número máximo de lotes por proponente no anúncio do concurso.

A autoridade adjudicante tem de definir regras ou critérios objetivos e não discriminatórios a aplicar nos casos em que a aplicação dos critérios de adjudicação resulte na adjudicação a um proponente de um número de lotes superior ao número máximo fixado. Ao determinar os lotes a adjudicar, a comissão de avaliação (ver secção 4.1 Constituir a comissão de avaliação) tem de aplicar as regras ou critérios indicados nos documentos do concurso.

A autoridade adjudicante pode adjudicar contratos que combinem vários ou todos os lotes. Neste caso, a autoridade adjudicante tem de especificar no anúncio do concurso que se reserva esse direito, bem como indicar os lotes ou grupos de lotes que podem ser combinados. Uma vez que a Diretiva 2014/24/UE confere esta possibilidade a título facultativo, os profissionais têm de verificar o que estabelece o direito nacional.

1.4.3. Duração do contrato

A autoridade adjudicante tem de estabelecer a duração do contrato, ou seja, o período compreendido entre a assinatura do contrato e a aceitação dos produtos ou prestações finais.

Recomenda-se que esta duração inclua a execução das tarefas e a aprovação de eventuais prestações intercalares (por exemplo, serviços, produtos ou fases parciais), visto que, normalmente, a aprovação de uma prestação intercalar determina se o adjudicatário deve ou não continuar a executar as tarefas. Além disso, o tempo despendido pela autoridade adjudicante para aprovar uma prestação não deve reduzir o tempo concedido ao adjudicatário para executar o contrato.

Normalmente, o contrato cessa depois de ambas as partes cumprirem as suas obrigações: o adjudicatário efetuou a entrega de acordo com as condições do contrato e a autoridade adjudicante efetuou o pagamento final. Contudo, algumas das condições em matéria de confidencialidade e acesso dos auditores podem continuar em vigor muito depois do termo do contrato.



Estabelecer um calendário realista

Durante a fase de planeamento, é necessário estabelecer um calendário para todo o processo de contratação, incluindo possíveis procedimentos de recurso, desde a adjudicação do contrato até à fase de execução. Os calendários demasiado otimistas são comuns e levam a erros nas fases de execução posteriores. Por exemplo, podem resultar no fracasso do processo de contratação ou em problemas de execução graves, devido a prazos irrealistas para a elaboração de propostas que limitam o número e afetam a qualidade das mesmas.

A contratação pública de obras, fornecimentos ou serviços que envolvam fundos da UE ocorre frequentemente no âmbito de um projeto de maior envergadura financiado pela UE passível de ser executado através de vários contratos públicos. Os atrasos num contrato podem afetar a execução de outros contratos. A calendarização das aprovações de subvenções e dos pagamentos constitui uma dificuldade suplementar aquando do lançamento de procedimentos de contratação. É necessário que as autoridades adjudicantes tenham este aspeto em conta numa fase inicial do processo.

1.4.4. Valor do contrato

Outro elemento importante a definir nesta fase, e que deve ser publicado no anúncio do concurso, é o valor do contrato, ou seja, o orçamento máximo disponível para os operadores económicos.

A definição de um orçamento realista para que um contrato atinja os resultados pretendidos, sem deixar de obter uma boa relação qualidade/preço, é fundamental e deve basear-se num conjunto de

requisitos claros e em informações atualizadas sobre os preços de mercado.

A autoridade adjudicante tem de calcular e documentar uma estimativa do valor do contrato, de modo a que a justificação e a fundamentação subjacentes ao valor de uma aquisição estejam disponíveis no futuro, quer para outros funcionários da autoridade adjudicante quer para eventuais auditores. A autoridade adjudicante terá de demonstrar não só as fontes e métodos de cálculo da estimativa, mas também a boa relação qualidade/preço da aquisição.

Definição — o que é o valor do contrato?

O valor estimado baseia-se no volume total dos serviços, fornecimentos ou obras a adquirir ao longo de toda a duração do contrato, incluindo todas as opções, fases ou possíveis renovações. Engloba a remuneração total estimada do adjudicatário, incluindo todos os tipos de despesas, por exemplo, recursos humanos, materiais e transportes, e abrange também custos suplementares como manutenção, licenças personalizadas, custos de funcionamento ou despesas de deslocação e de estadia.



O fracionamento artificial do valor do contrato é ilegal

A autoridade adjudicante não pode fracionar artificialmente obras, fornecimentos ou serviços de maior dimensão em unidades mais pequenas para evitar os limiares da UE para publicitação no JOUE ou limiares nacionais, ou para evitar a aplicação de determinados procedimentos concorrenciais.

Relativamente às obras, tem de existir uma junção de todos os contratos separados que tenham uma relação temporal e funcional entre si. De um modo geral, se o conjunto dos contratos se referir ao mesmo objeto, os valores têm de ser agregados. Se os valores juntos forem superiores aos limiares, os contratos têm de ser publicitados no JOUE. Os projetos de colaboração com vários parceiros têm de ter em conta os requisitos de celebração de contratos públicos ao nível do projeto, ou seja, não ao nível de cada parceiro.

Por exemplo, se uma autoridade adjudicante necessitar de pintar um edifício com dez salas, não pode dividir o contrato em dez ou menos contratos (por exemplo, seis) e adjudicá-los sem concurso. Todos esses serviços/fornecimentos ou obras têm de ser «reunidos» para criar um conjunto funcional. Assim, neste exemplo, o valor do contrato tem de ser o valor total dos dez contratos. O valor global determina se é necessário ou não lançar um concurso nos termos da Diretiva 2014/24/UE.

Exemplos de fracionamento artificial ou «seccionação»

1. A análise de um plano de celebração de contrato para um projeto num edifício público revelou um padrão de criação de vários lotes com montantes ligeiramente inferiores ao limiar previsto na diretiva, sem uma justificação técnica clara. Todos estes lotes foram adjudicados a nível local, sem ter em consideração o valor global dos lotes, que ultrapassava largamente o limiar.
2. As obras do projeto foram artificialmente fracionadas num contrato a adjudicar por concurso, cujo valor era 1 % inferior ao limiar previsto na diretiva e num «contrato de obras próprias» executadas diretamente pela autoridade adjudicante.
3. Uma proposta de aquisição de uma determinada quantidade total de veículos é artificialmente subdividida em vários contratos com o intuito de assegurar que o valor de cada contrato fique abaixo dos limiares, ou seja, evitando deliberadamente a publicação do contrato no JOUE para todo o conjunto de fornecimentos.

Oportunidade — Quando deve o valor do contrato ser definido?

As regras em matéria de contratos públicos exigem que o valor seja válido aquando da publicação do concurso ou do lançamento do procedimento sem publicação. No entanto, recomenda-se que os adquirentes públicos estimem o valor do contrato no início do processo, ao definirem o objeto. Em todo o caso, se a Diretiva 2014/24/UE for aplicável, o preço estimado com valor jurídico é o publicado no anúncio de concurso.

Método — Como calcular o valor do contrato?

Os profissionais da contratação pública devem estimar o valor da aquisição com base na experiência adquirida, em contratos semelhantes anteriores e/ou num estudo ou consulta de mercado preliminares.

Tem de ser calculado sem IVA.

Se o contrato estiver fracionado em lotes, o valor da aquisição é o valor cumulativo da totalidade dos lotes.

Nesta fase, os custos do ciclo de vida podem ser tidos em consideração, visto que constituem um método para avaliar o orçamento necessário (ver secção 2.3 Definir os critérios).

No caso dos contratos de obras, importa ter em conta não apenas o valor das obras, mas também o valor total estimado dos fornecimentos necessários à execução das mesmas e postos à disposição do adjudicatário pela autoridade adjudicante.

1.4.5. Contratação conjunta

A contratação conjunta consiste na combinação de procedimentos de contratação de duas ou mais autoridades adjudicantes. Mais concretamente, é lançado apenas um procedimento de contratação em nome de todas as autoridades adjudicantes participantes para a aquisição de serviços, produtos ou obras comuns.

A contratação conjunta pode ocorrer entre várias autoridades adjudicantes do mesmo Estado-Membro ou entre autoridades adjudicantes de diferentes Estados-Membros, através da contratação pública transfronteiriça.

Iniciativas conjuntas de aquisição ocasionais

Ocasionalmente, duas ou mais autoridades adjudicantes podem acordar a realização de um único procedimento de contratação conjunta. Se um procedimento de contratação for realizado conjuntamente em nome e por conta de todas as autoridades adjudicantes em causa, estas ficam solidariamente responsáveis pelo cumprimento das respetivas obrigações legais.

Porém, se um procedimento de contratação conjunta for realizado por várias autoridades adjudicantes, mas o contrato não for partilhado por inteiro (ou seja, apenas certas tarefas do contrato são conjuntamente adquiridas), as autoridades adjudicantes ficam solidariamente responsáveis apenas pelas partes efetuadas em conjunto.

Contratação pública transfronteiriça

As autoridades adjudicantes de vários Estados-Membros podem realizar uma contratação conjunta. Esta pode envolver instituições públicas de diferentes Estados-Membros ou recorrer a centrais de compras situadas noutro Estado-Membro.

Se as atividades de aquisição centralizadas forem asseguradas por uma central de compras situada noutro Estado-Membro, tais atividades terão de conformar-se com a legislação nacional do Estado-Membro em que se situa a central de compras.

A atribuição de responsabilidades entre autoridades adjudicantes de diferentes Estados-Membros, nomeadamente a gestão do procedimento de contratação, a distribuição das obras, fornecimentos ou serviços a adjudicar, a celebração dos contratos e o direito nacional aplicável têm de ser claramente indicados nos documentos do concurso.

1.5. Escolher o procedimento

A decisão sobre o procedimento a utilizar tem um caráter fundamental e estratégico, afetando todo o processo de contratação. Deve ser tomada e justificada na fase de planeamento.

A Diretiva 2014/24/UE prevê cinco procedimentos principais, bem como critérios específicos para determinadas situações, que são apresentados na presente secção. É possível utilizar um novo procedimento, designado por «contrato pré-comercial», para adquirir serviços de I&D, que, no entanto, não é abrangido pela Diretiva 2014/24/UE.

A fim de escolher o procedimento a utilizar, as autoridades adjudicantes necessitam de ponderar uma série de fatores, designadamente:

- » os requisitos específicos e o objetivo de cada procedimento;
- » os benefícios da plena concorrência aberta;
- » as vantagens de restringir a concorrência;
- » a carga administrativa inerente a cada procedimento;
- » o risco provável de queixas e utilização de vias de recurso, frequentemente associado aos riscos de corrupção e de conluio; e
- » o incentivo a soluções inovadoras ou à medida para uma necessidade específica.

A matriz de decisão seguinte visa dar aos profissionais uma panorâmica das possibilidades que os diferentes procedimentos de contratação oferecem, bem como as respetivas vantagens e desvantagens.

Quadro 5. Matriz de decisão para apoiar a escolha do procedimento de contratação

Procedimentos	Requisitos específicos para a utilização do procedimento	Fases	Número mínimo de candidatos	Nível de concorrência	Volume de trabalho para as autoridades adjudicantes	Risco de queixas, utilização de vias de recurso ou irregularidades	Incentivo a ideias ou produtos inovadores ou à medida
Concurso aberto	Nenhum. Pode ser utilizado para todas as aquisições.	1. Seleção e avaliação	Nenhum. Todos os candidatos interessados podem apresentar uma proposta.	ALTA Número ilimitado de propostas.	ALTO Todas as propostas conformes têm de ser analisadas pela AA, o que pode atrasar a adjudicação. Intensivo em recursos tanto para a AA como para os candidatos, que têm de elaborar uma proposta completa.	BAIXO Decisão diretamente focada na adjudicação. Riscos de transparência limitados, visto trata-se de um procedimento aberto, transparente e concorrencial.	BAIXO
Concurso limitado	Nenhum. Pode ser utilizado para todas as aquisições.	1. Pré-qualificação 2. Seleção e avaliação	Todos os candidatos interessados podem apresentar uma manifestação de interesse. Pelo menos cinco candidatos pré-selecionados podem apresentar uma proposta.	MÉDIA Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta. Possibilidade de limitar a participação apenas a operadores de mercado com um elevado nível de especialização.	MÉDIO Número limitado de propostas para avaliar, sendo por isso menos intensiva em recursos para a comissão de avaliação/AA. Os procedimentos em duas fases poderão ser mais prolongados, a fim de respeitar os prazos exigidos.	MÉDIO Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.	BAIXO

<p>Procedimento concorrencial com negociação</p>	<p>Preencher um ou vários dos seguintes critérios: Um concurso aberto ou limitado resultou apenas na apresentação de propostas irregulares ou inaceitáveis. As necessidades da AA não podem ser satisfeitas sem a adaptação das soluções disponíveis. O objeto compreende a concessão ou soluções inovadoras.</p>	<p>1. Pré-qualificação 2. Negociação e avaliação</p>	<p>Todos os candidatos interessados podem apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso. Pelo menos três candidatos pré-selecionados podem apresentar uma proposta.</p>	<p>MÉDIA Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta. Possibilidade de limitar a participação apenas a operadores de mercado com um elevado nível de especialização.</p>	<p>ALTO O ónus da prova em relação às circunstâncias que permitem a utilização deste procedimento recai sobre a AA. A AA está fortemente envolvida na negociação ou diálogo com os proponentes.</p>	<p>MÉDIO Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.</p>	<p>MÉDIO</p>
<p>Diálogo concorrencial</p>	<p>A AA não pode definir as especificações técnicas com precisão suficiente por referência às normas ou requisitos técnicos definidos. O contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias ou riscos específicos relacionados com a natureza, a complexidade ou matérias jurídicas e financeiras.</p>	<p>1. Pré-qualificação 2. Diálogo 3. Seleção e avaliação</p>	<p>Número limitado de propostas para avaliar, sendo por isso menos intensivo em recursos para a comissão de avaliação/AA. Os procedimentos em duas ou três fases poderão ser mais prolongados, a fim de respeitar os prazos exigidos.</p>	<p>ALTO Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA. Os requisitos em matéria de transparência são particularmente exigentes na fase do diálogo.</p>	<p>ALTO Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.</p>	<p>ALTO</p>	<p>ALTO</p>

Procedimentos	Requisitos específicos para a utilização do procedimento	Fases	Número mínimo de candidatos	Nível de concorrência	Volume de trabalho para as autoridades adjudicantes	Risco de queixas, utilização de vias de recurso ou irregularidades	Incentivo a ideias ou produtos inovadores ou à medida
Parceria para a inovação	A AA contrata o desenvolvimento e a aquisição de produtos, serviços ou obras inovadores ainda não disponíveis no mercado.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pré-qualificação 2. Negociação 3. Entrega ou prestação 	<p>Todos os candidatos interessados podem apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso.</p> <p>Pelo menos três candidatos pré-selecionados podem apresentar uma proposta.</p>	<p>MÉDIA</p> <p>Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta.</p> <p>Possibilidade de limitar a participação a apenas a operadores de mercado com um elevado nível de especialização.</p>	<p>ALTO</p> <p>O ónus da prova em relação às circunstâncias que permitem a utilização deste procedimento recai sobre a AA.</p> <p>A AA está fortemente envolvida na execução do contrato, visto que adquire e acompanha a investigação & desenvolvimento e a entrega ou prestação de um novo produto ou serviço ainda não existente.</p> <p>Potencialmente, número limitado de propostas para avaliar, sendo por isso menos intensivo em recursos para a comissão de avaliação/AA.</p> <p>Os procedimentos em três fases poderão ser mais prolongados, a fim de respeitar os prazos exigidos.</p>	<p>ALTO</p> <p>Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.</p> <p>Os requisitos em matéria de transparência são particularmente exigentes nas fases de negociação e de execução do contrato.</p> <p>Risco de exclusão de outros investimentos em I&D e da concorrência na fase de entrega ou prestação (as regras em matéria de auxílios estatais à I&D&I de 2014 estabelecem que só não existe risco de auxílio estatal quando o procedimento é limitado à aquisição de produtos ou serviços únicos ou especializados para os quais não existem outros potenciais fornecedores no mercado).</p>	ALTO

Concurso para trabalhos de conceção		O júri tem de ser composto exclusivamente por pessoas singulares independentes dos participantes no concurso.		1. Seleção e avaliação	<p>Todos os candidatos interessados podem apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso.</p> <p>Possibilidade de limitar o número de participantes com base em critérios de seleção claros e não discriminatórios.</p>	MÉDIA	Número limitado de candidatos autorizados a apresentar uma proposta.	ALTO	Intensivo em recursos tanto para a AA ou o júri como para os candidatos, que têm de elaborar uma proposta completa.	BAIXO	<p>As decisões respeitam a um procedimento com uma única fase.</p> <p>A decisão emana de um júri independente que inclui frequentemente partes interessadas externas.</p>	ALTO
--	--	---	--	------------------------	--	-------	--	------	---	-------	---	------

Procedimentos	Requisitos específicos para a utilização do procedimento	Fases	Número mínimo de candidatos	Nível de concorrência	Volume de trabalho para as autoridades adjudicantes	Risco de queixas, utilização de vias de recurso ou irregularidades	Incentivo a ideias ou produtos inovadores ou à medida
<p>Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso</p>	<p>Este procedimento constitui uma derrogação às regras gerais, apenas podendo ser utilizado numa ou mais das circunstâncias excecionais seguintes:</p> <p>Relativamente a obras, fornecimentos ou serviços:</p> <p>Um concurso aberto ou limitado não atraiu quaisquer propostas ou qualquer proposta adequada;</p> <p>Urgência extrema justificada por acontecimentos imprevisíveis;</p> <p>O contrato só pode ser executado por um determinado operador económico caso tenha por objeto uma obra de arte ou espetáculo artístico único, não exista concorrência por razões técnicas ou seja necessário proteger direitos exclusivos.</p> <p>Relativamente a obras ou serviços:</p> <p>Novas obras ou novos serviços que repitam as obras ou serviços semelhantes, desde que estejam em conformidade com um projeto de base para o qual foi adjudicado o contrato original.</p> <p>Relativamente a fornecimentos ou serviços:</p> <p>Por motivos técnicos ou artísticos, ou devido à existência de direitos especiais ou exclusivos, apenas existe um fornecedor ou prestador de serviços possível.</p>	<p>1. Seleção e avaliação</p>	<p>Possibilidade de limitar o número de participantes a um só.</p>	<p>BAIXA</p> <p>A AA escolhe os operadores económicos para a negociação.</p>	<p>BAIXO</p> <p>Menor volume de trabalho para a AA devido ao número reduzido de propostas para avaliar.</p> <p>São necessárias competências negociais para conduzir o processo de forma adequada.</p>	<p>ALTO</p> <p>A utilização do procedimento tem de ser a título excepcional e facilmente contestável pelos operadores económicos prejudicados.</p> <p>Maior possibilidade de conluio ou corrupção devido ao poder discricionário acrescido da AA.</p>	<p>BAIXO</p>

<p>Aquisição de fornecimentos ou serviços em condições especialmente vantajosas;</p> <p>Relativamente apenas a fornecimentos:</p> <p>Fornecimentos cotados e adquiridos num mercado de matérias-primas.</p> <p>Produtos fabricados apenas para fins de investigação, estudo, experimentação ou desenvolvimento;</p> <p>Entregas complementares para a substituição parcial ou a ampliação de fornecimentos ou instalações existentes, de modo a evitar incompatibilidades ou dificuldades técnicas.</p> <p>Relativamente apenas a serviços:</p> <p>Contrato a adjudicar ao vencedor de um concurso para trabalhos de conceção.</p>	<p>1. Seleção e avaliação</p>	<p>Todos os candidatos interessados podem apresentar uma proposta.</p> <p>O contrato pré-comercial é adjudicado a vários adjudicatários em simultâneo e é orçamentado de modo a terminar com um mínimo de dois adjudicatários na fase final de I&D.</p>	<p>ALTA</p> <p>Número ilimitado de proponentes autorizados a apresentar uma proposta.</p>	<p>MÉDIO</p> <p>O ónus da prova em relação às circunstâncias que permitem a utilização deste procedimento recai sobre a AA.</p> <p>No entanto, o ónus da prova é menor comparativamente às parcerias para a inovação (não há exclusão de investimentos em I&D ou da concorrência para a entrega final de soluções).</p>	<p>BAIXO</p> <p>Decisão diretamente focada na adjudicação.</p> <p>Riscos de transparência limitados, visto trata-se de um procedimento aberto, transparente e concorrencial.</p>	<p>ALTO</p>
<p>Contrato pré-comercial</p> <p>Nota: Este procedimento não é abrangido pela Diretiva 2014/24/UE.</p>	<p>A AA adquire serviços de I&D para investigar e/ou desenvolver produtos, serviços ou obras inovadores ainda não disponíveis no mercado.</p>					

1.5.1. Concurso aberto

Os concursos abertos ou limitados são os métodos habituais de contratos para obras, serviços ou fornecimentos com caráter de rotina.

O concurso aberto utiliza-se sobretudo nos casos em que a concorrência é limitada a um número reduzido de candidatos, o caderno de encargos pode ser complexo e haja a eventual necessidade de conhecimentos técnicos.

Todos os operadores económicos interessados no contrato podem apresentar propostas. Todas as propostas têm de ser consideradas sem qualquer processo de seleção prévia. A seleção e a avaliação são efetuadas após a apresentação das propostas.

Uma vez que é aberto a todos os candidatos interessados, incluindo os de outros países, o concurso aberto promove a concorrência, o que resulta numa melhor relação qualidade/preço para as autoridades adjudicantes. De facto, a percentagem de concursos abertos é tida como um indicador essencial do nível de concorrência de um sistema de contratação pública.

Embora sejam preferíveis pelo nível de concorrência que promovem, os concursos abertos não são adequados para todos os tipos de contratos, podendo implicar uma maior carga administrativa. Os contratos complexos ou altamente especializados podem ser melhor adjudicados através de um processo mais seletivo²⁰.

1.5.2. Concurso limitado

O concurso limitado é um processo em duas fases em que apenas os candidatos pré-selecionados podem apresentar propostas.

Em geral, utiliza-se o concurso limitado quando existe um elevado nível de concorrência (vários proponentes possíveis) no mercado, por exemplo, nos domínios da limpeza, equipamento de TI ou mobiliário, e a autoridade adjudicante decide efetuar uma pré-seleção.

Pré-qualificação

Numa primeira etapa, os requisitos da autoridade adjudicante são enunciados num anúncio de concurso (publicado no JOUE se ultrapassar os limiares aplicáveis) que convida os potenciais proponentes a apresentarem manifestações de interesse. O anúncio de concurso pode indicar as informações pertinentes a apresentar num Documento Europeu Único de Contratação Pública pormenorizado (ver secção 2.1.1 Criar o DEUCP).

Os documentos do concurso têm de ser disponibilizados a partir da publicação do anúncio de concurso ou da confirmação de interesse, caso se utilize um anúncio de pré-informação como meio de abertura do concurso.

Seleção e avaliação

A segunda etapa consiste na emissão do convite à apresentação de propostas, dirigido a pelo menos cinco candidatos pré-selecionados com o nível necessário de conhecimentos e capacidades profissionais, técnicos e financeiros.

1.5.3. Procedimento concorrencial com negociação

Tal como o diálogo concorrencial, o procedimento concorrencial com negociação é um processo que pode ser utilizado em circunstâncias excecionais. Consiste na pré-seleção de pelo menos três candidatos, que são convidados a apresentar uma proposta inicial e, posteriormente, a negociar.

Em qualquer caso, a autoridade adjudicante tem de justificar devidamente a utilização do procedimento concorrencial com negociação, o qual só é autorizado num número limitado de circunstâncias:

- » em resposta a um concurso aberto ou limitado anterior, só foram recebidas propostas irregulares e inaceitáveis;
- » as necessidades da autoridade adjudicante não podem ser satisfeitas sem a adaptação de soluções já disponíveis;

²⁰ Comissão Europeia, DG REGIO, Situação das capacidades, sistemas e práticas de caráter administrativo ao nível da UE para garantir a conformidade e a qualidade dos contratos públicos que envolvam Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), janeiro de 2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/.

- » o contrato compreende a conceção ou soluções inovadoras;
- » as especificações técnicas não podem ser definidas com precisão suficiente por referência a normas ou referências técnicas definidas
- » O contrato não pode ser adjudicado sem negociações prévias devido a circunstâncias ou riscos específicos relacionados com as suas natureza e complexidade ou a matérias jurídicas e financeiras.

Pré-qualificação

Num procedimento concorrencial com negociação, a autoridade adjudicante publica um anúncio de concurso e todos os operadores económicos interessados podem apresentar um pedido de participação no procedimento. Para o efeito, os interessa-

dos têm de demonstrar que são qualificados para executar o contrato.

Negociação e avaliação

Em seguida, a autoridade adjudicante pode seleccionar pelo menos três candidatos e convidá-los a apresentar uma proposta inicial como base para a negociação posterior.

É então organizada uma fase de negociação com base nas propostas iniciais, enquanto a avaliação analisará a versão final das propostas com base no critério da proposta economicamente mais vantajosa.



Exemplos de procedimento concorrencial com negociação

1. Contrato de fornecimento no setor da saúde

Uma autoridade adjudicante do setor da saúde lança um concurso limitado para um contrato de fornecimento de uma máquina de raios X. São apresentadas e avaliadas quatro propostas, mas todas elas incluem pequenas variações em relação às especificações técnicas, nenhuma das quais é permitida. A autoridade adjudicante decide iniciar um procedimento concorrencial com negociação, convidando os quatro operadores económicos que apresentaram as propostas iniciais a participar nas negociações. A autoridade adjudicante negocia com todos os proponentes com base nas propostas iniciais por eles apresentadas. As negociações visam adaptar as propostas apresentadas aos requisitos estabelecidos pela autoridade adjudicante no anúncio de contrato, nas especificações técnicas e em documentos complementares, de modo a obter propostas regulares e aceitáveis.

2. Contrato de empreitada de obras de uma autoridade local

Um município pretende adjudicar um contrato para a construção de um novo edifício de escritórios no centro de uma cidade, sabendo-se que existe a probabilidade de serem encontrados vestígios arqueológicos no local, que terão de ser protegidos durante o processo de construção. As autoridades locais desconhecem o nível de risco que os operadores económicos estão dispostos a assumir quanto ao impacto da proteção dos vestígios arqueológicos nos custos e na calendarização da construção. Esta questão terá de ser negociada com os operadores económicos.

Fonte: OCDE/SIGMA, Nota n.º 10 sobre contratos públicos, Procedimentos de celebração de contratos públicos, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-10-200117.pdf>.

1.5.4. Diálogo concorrencial

As autoridades adjudicantes com projetos complexos poderão não ser capazes de definir como satisfazer as suas necessidades ou avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas, financeiras ou jurídicas. Esta situação pode ocorrer com infraestruturas de transportes integrados em larga escala, grandes redes informáticas ou projetos que impliquem financiamentos complexos e estruturados (por exemplo, uma parceria público-privada), cuja montagem financeira e jurídica não possa ser definida antecipadamente.

O processo de diálogo concorrencial destina-se a assegurar um determinado grau de flexibilidade para proceder a aquisições particularmente complexas. Tal como sucede no procedimento concorrencial com negociação, a autoridade adjudicante só pode recorrer ao diálogo concorrencial apenas num número limitado de circunstâncias e deve justificar sempre a sua decisão (ver secção 1.5.3 Procedimento concorrencial com negociação).

Pré-qualificação

Primeiramente, pelo menos três operadores económicos são pré-selecionados com base na sua capacidade para executar o contrato (tal como no procedimento concorrencial com negociação).

Diálogo

Seguidamente, a autoridade adjudicante dirige o convite à participação apenas aos operadores económicos pré-selecionados, com os quais inicia a fase de diálogo concorrencial.

Durante a fase de diálogo concorrencial, todos os aspetos do projeto podem ser discutidos com os operadores económicos. Fica assim assegurada a transparência entre eles.

Seleção e avaliação

Logo que estiver segura de receber propostas satisfatórias, a autoridade adjudicante convida os operadores económicos a apresentarem as suas propostas, que serão avaliadas com base nos critérios da proposta economicamente mais vantajosa.



O diálogo concorrencial é bastante exigente para as autoridades adjudicantes

As autoridades adjudicantes devem estar cientes de que o diálogo concorrencial **exige uma utilização intensiva de pessoal interno e elevados níveis de competências**, dado tratar-se de um processo complexo e moroso.

Para a autoridade adjudicante levar por diante o processo com as melhores oportunidades de êxito e poder dialogar com os candidatos selecionados, os seus funcionários necessitarão de um elevado nível de conhecimentos técnicos na matéria.

1.5.5. Parceria para a inovação

Uma parceria para a inovação é concretizada através de um processo de contratação em três fases (pré-qualificação, negociação e entrega ou prestação). A autoridade adjudicante adquire os serviços de I&D para desenvolver uma solução inovadora e os produtos, serviços ou obras inovadores daí resultantes.

A lógica subjacente a uma parceria para a inovação é a de que as propostas relativas à I&D e à entrega ou prestação das soluções resultantes sejam apresentadas no início do procedimento de contratação concorrencial e que essas soluções continuem efetivamente a ser desenvolvidas durante a execução do contrato.

Este aspeto estabelece uma grande diferença em relação ao diálogo concorrencial, no qual o diálogo prossegue até a autoridade adjudicante identificar a solução que melhor satisfaz as suas necessidades.

Pré-qualificação

Tal como acontece no procedimento concorrencial com negociação e no diálogo concorrencial, todos os prestadores interessados no contrato podem apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso. A autoridade adjudicante seleciona um mínimo de três candidatos pela sua capacidade de I&D e pelos seus resultados na obtenção de soluções inovadoras.

Tem de ser selecionado o parceiro que apresente a melhor capacidade de I&D e a melhor forma de garantir a aplicação à escala real das soluções inovadoras. Os critérios de seleção podem incluir os resultados anteriores, as referências, a composição da equipa, as instalações e os sistemas de garantia da qualidade do parceiro. As empresas em fase de arranque e as PME podem ter dificuldade em ganhar contratos de parcerias para a inovação, uma vez que os candidatos têm de demonstrar, desde o início do processo, a sua capacidade não só para realizar I&D mas também para apresentar resultados.

Por conseguinte, os candidatos selecionados serão convidados a apresentar uma proposta inicial sob a forma de projeto de investigação e inovação. O objeto, os requisitos mínimos e os critérios de adjudicação têm de ser definidos nos documentos do concurso.

Negociação e execução do contrato

Uma vez apresentadas as propostas, a autoridade adjudicante negocia as propostas iniciais e todas as propostas subsequentes com os candidatos, a menos que decida adjudicar o contrato com base numa das propostas iniciais.

Todos os aspetos são passíveis de negociação, exceto o objeto, os critérios de adjudicação e os requisitos mínimos definidos nos documentos do concurso. No entanto, a repartição dos direitos e obrigações (incluindo os direitos de propriedade intelectual) tem de ser especificada de antemão nos documentos do concurso. Além disso, a autoridade adjudicante não pode alterar o objeto de forma significativa (requisitos mínimos da solução), mesmo que a fase de I&D demonstre que a formulação do objeto no início do processo não foi a ideal. A autoridade adjudicante pode negociar em várias fases sucessivas no sentido de limitar o número de propostas que requeiram negociação e assim eliminar potencialmente alguns dos proponentes do processo.

Depois de adjudicar o contrato a um de vários proponentes, a autoridade adjudicante acorda as condições do contrato de soluções inovadoras e inicia o processo de inovação. Para além das atividades de investigação e desenvolvimento, este inclui a conclusão das obras, o fabrico e a entrega de produtos ou a prestação de serviços.

A autoridade adjudicante tem de pagar aos parceiros participantes em frações adequadas. Cabe às autoridades adjudicantes assegurar, tanto quanto possível, que o grau de inovação da solução prevista e a ordem das atividades de investigação e inovação necessárias para o desenvolvimento de uma solução inovadora sejam tidos em conta para estabelecer a estrutura e o prazo da parceria e o valor das várias fases. O valor estimado da aquisição prevista de fornecimentos, serviços ou obras tem de ser proporcional ao investimento necessário para o efeito.

Entrega ou prestação

Dado que a parceria para a inovação é um contrato que tem por objeto o desenvolvimento e a entrega de soluções inovadoras, a autoridade adjudicante apenas pode rescindir o contrato antes da entrega ou prestação dessas soluções se as metas que fixou no início do procedimento para os produtos, serviços ou obras inovadores recém-criados não forem alcançadas durante a fase de I&D. Caso as novas soluções não atinjam as metas iniciais e os requisitos mínimos, o ónus da prova recai sobre a autoridade adjudicante. Se as metas e os requisitos mínimos forem cumpridos, o procedimento não confere à autoridade adjudicante o direito de interromper o procedimento por outros motivos (por exemplo, nem sequer se surgirem entretanto melhores soluções no mercado).

1.5.6. Concurso para trabalhos de conceção

Um concurso para trabalhos de conceção é um procedimento concorrencial que permite às autoridades adjudicantes a aquisição de um plano ou projeto, sobretudo nos domínios do ordenamento do território, da arquitetura, da engenharia civil ou do tratamento de dados.

Esse plano ou projeto é selecionado por um júri de concurso, após o que o vencedor é convidado a negociar antes da assinatura do contrato. Para o feito, pode ser utilizado o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio (ver secção 1.5.7 Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso).

Além do contrato de trabalhos de conceção, o resultado do procedimento pode também incluir a atribuição de prémios.

Não existem requisitos pormenorizados relativos ao número de fases ou ao processo a seguir.

1.5.7. Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso

No procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso, as autoridades adjudicantes negociam diretamente, sem publicitação, as condições do contrato com um ou mais operadores económicos.

Trata-se de uma derrogação importante aos princípios fundamentais da abertura, da transparência e da concorrência, sendo um procedimento muito excecional. Relativamente às circunstâncias que permitem a utilização do procedimento por negociação, o ónus da prova recai sobre a autoridade adjudicante.

O procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso só pode ser utilizado em circunstâncias excecionais, que têm de ser devidamente justificadas. Tais possibilidades encontram-se claramente definidas no artigo 32.º da Diretiva 2014/24/UE e são enumeradas no quadro seguinte.

Quadro 6. Panorâmica dos casos em que é possível utilizar o procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso

Obras	Serviços	Fornecimentos
<p>Um concurso público ou limitado não atraiu quaisquer propostas ou nenhuma proposta adequada, desde que todos os proponentes sejam incluídos nas negociações e as especificações do contrato não sejam substancialmente alteradas. Entende-se por propostas inadequadas as propostas inutilizáveis, irrelevantes para o contrato e que manifestamente não permitam satisfazer as necessidades e requisitos da autoridade adjudicante especificados nos documentos do concurso.</p> <p>Casos de urgência extrema justificados por acontecimentos imprevisíveis. Trata-se de situações que a autoridade adjudicante não pode prever no início do procedimento de contratação e que não são imputáveis às suas ações (por exemplo, catástrofes naturais, inundações, ataques à segurança). Tal aplica-se igualmente a obras, serviços ou fornecimentos suplementares que exijam uma ação imediata e ocorram mesmo que a autoridade adjudicante tenha preparado o projeto e/ou as especificações técnicas de forma diligente.</p> <p>O contrato só pode ser executado por um determinado operador económico por uma das seguintes razões: criação ou aquisição de uma obra de arte ou um espetáculo artístico únicos, inexistência de concorrência por razões técnicas (desde que os requisitos técnicos não sejam artificialmente reduzidos), proteção de direitos exclusivos, incluindo os direitos de propriedade intelectual.</p>		

Obras	Serviços	Fornecimentos
<p>Novas obras ou serviços em caso de repetição de obras ou serviços semelhantes, desde que estejam em conformidade com um projeto de base que tenha sido objeto de um contrato inicial adjudicado. O projeto de base tem de indicar a amplitude das possíveis obras ou serviços complementares e a eventual utilização deste procedimento para efeitos de adjudicação.</p>		<p>Fornecimentos cotados e adquiridos num mercado de matérias-primas.</p> <p>Aquisição de fornecimentos em condições vantajosas junto de um fornecedor que cesse definitivamente a sua atividade comercial, de um liquidatário num processo de falência, no âmbito de um acordo com credores ou num processo da mesma natureza.</p> <p>Os produtos são fabricados apenas para fins de investigação, experimentação, estudo ou desenvolvimento.</p> <p>Entregas complementares para a substituição parcial ou ampliação de fornecimentos ou instalações existentes, apenas nos casos em que a mudança de fornecedor obrigue a AA a adquirir fornecimentos com características técnicas incompatíveis ou causadoras de dificuldades técnicas desproporcionadas na utilização e manutenção.</p>
	<p>O contrato vem na sequência de um concurso de conceção e deve ser adjudicado, de acordo com as regras do concurso, ao vencedor ou a um dos vencedores desse concurso.</p>	

Fonte: Artigo 32.º da Diretiva 2014/24/UE.

Antes de decidirem utilizar este procedimento, as autoridades adjudicantes devem assegurar a existência efetiva das circunstâncias exatas que justificam a negociação. Em caso de dúvida, aconselha-se o recurso a aconselhamento jurídico, mantendo um registo escrito para o efeito.



Casos que não justificam a utilização do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso

Uma autoridade adjudicante adjudica um contrato público através de um procedimento por negociação, mas não consegue justificar tal procedimento (que apenas pode ser utilizado a título excepcional e em circunstâncias muito específicas).

Antes de utilizar o procedimento, **verifique atentamente a lista dos requisitos principais e aconselhe-se** junto das autoridades nacionais em matéria de contratos públicos, caso tenha dúvidas.

1.5.8. Contrato pré-comercial

O contrato pré-comercial²¹ utiliza o atual concurso aberto para adquirir serviços de I&D de modo a utilizar o desenvolvimento concorrencial por fases, e reparte os direitos de propriedade intelectual e os riscos e benefícios conexos entre a autoridade adjudicante e os proponentes participantes.

Isenção das regras em matéria de contratação pública para a aquisição de serviços de I&D

Convém salientar que o contrato pré-comercial não é abrangido pelas diretivas da UE relativas aos contratos públicos nem pelas regras do Acordo sobre Contratos Públicos da OMC. No entanto, a Diretiva 2014/24/UE faz-lhe referência, prevendo uma isenção para os serviços de I&D.

Utilizam-se contratos de serviços de I&D quando as soluções existentes no mercado não oferecem uma resposta adequada para as necessidades da autoridade adjudicante.

²¹ Comissão Europeia, COM(2007) 799 final, Contratos pré-comerciais: promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa.

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0799:FIN:PT:PDF>.

Ao utilizar esta isenção, a autoridade adjudicante pode adquirir serviços de I&D sem ter de observar as regras da UE e da OMC, desde que continue a respeitar os princípios do Tratado da União Europeia e selecione os operadores económicos de forma transparente e não discriminatória.

Partilha de propriedade intelectual e de benefícios

No contrato pré-comercial, a autoridade adjudicante não reserva exclusivamente para si a totalidade dos direitos de propriedade intelectual e benefícios da I&D, antes os partilha com os operadores económicos em condições de mercado, garantindo assim a inexistência de qualquer auxílio estatal.

A partilha dos benefícios significa que a autoridade adjudicante abdica dos direitos de detenção de propriedade intelectual a favor dos operadores económicos participantes, conservando os direitos isentos de licença para a utilização dos resultados da I&D e o direito de (exigir aos operadores económicos a) concessão de licenças a terceiros.

O interesse da autoridade adjudicante reside, em primeiro lugar, no direito de utilizar a solução e, eventualmente, licenciá-la em qualquer contrato subsequente. Além disso, a autoridade adjudicante incentiva a concorrência entre operadores económicos, selecionando-os gradualmente com base nos resultados por eles obtidos relativamente a metas predefinidas e nas suas propostas para a fase seguinte. Por último, caso os resultados não atinjam os objetivos previstos, a autoridade adjudicante deve poder pôr termo ao projeto em qualquer altura.

Do ponto de vista dos operadores económicos, a principal vantagem reside no facto de poderem propor uma solução para uma necessidade de serviço público que não é provida de forma satisfatória pelo mercado atual. De igual modo, podem testar essa solução e recolher as impressões dos utilizadores durante a fase de I&D. Se for bem sucedido, este processo permite-lhes testar as soluções e vendê-las a outros adquirentes públicos ou outros mercados.

Além disso, o contrato pré-comercial pode ser particularmente interessante para as PME, porquanto os proponentes apenas têm de satisfazer os requisitos

de qualificação profissional e capacidade financeira para a investigação e desenvolvimento, não para o fornecimento de volumes comerciais de soluções.

Adjudicação de contratos

Um contrato pré-comercial tem de ter uma duração limitada e pode prever o desenvolvimento de protótipos ou volumes limitados de primeiros produtos ou serviços sob a forma de uma série de testes ou ensaios.

Contudo, a aquisição dos novos produtos ou serviços não pode inserir-se no âmbito do mesmo contrato. O contrato pré-comercial distingue o contrato de I&D dos eventuais contratos subsequentes pela aquisição de volumes comerciais da solução inovadora criada.

1.5.9. Regime simplificado para a contratação de serviços sociais e de saúde

As autoridades adjudicantes podem utilizar um regime simplificado em várias categorias de contratos de serviços nos setores social e da saúde.

Estes serviços, muitas vezes designados por «serviços pessoais», são prestados num contexto particular que pode diferir consoante os Estados-Membros. Além disso, costumam ter, por natureza, uma dimensão transfronteiriça muito limitada.

A esta abordagem simplificada é aplicável um limiar de 750 000 EUR, que é muito superior ao limiar aplicável aos serviços ao abrigo do regime geral.

Esta abordagem simplificada pode ser adotada para a aquisição de serviços de saúde, sociais e outros indicados nos códigos do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos enumerados no anexo XIV da Diretiva 2014/24/UE.

A lista destes serviços inclui:

- » saúde, serviços sociais e serviços conexos;
- » serviços administrativos nas áreas social, da educação, da saúde e da cultura;
- » serviços relacionados com a segurança social obrigatória;

Comissão Europeia, Commission staff working document — Example of a possible approach for procuring R&D services applying risk-benefit sharing at market conditions, i.e. pre-commercial procurement, 2007.

Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1511547965552&uri=CELEX:52007SC1668>.

- » serviços de hotelaria e restauração;
- » serviços jurídicos, na medida em que não estejam conjuntamente excluídos das diretivas;
- » serviços de investigação e segurança;
- » serviços internacionais;
- » serviços postais.



As práticas decorrentes da Diretiva 2004/18/CE podem induzir em erro

A anterior Diretiva 2004/18/CE relativa aos contratos públicos (diretiva clássica) estabelecia uma distinção entre serviços (anexo II-A) e serviços prioritários (anexo II-B).

A Diretiva 2014/24 suprime essa distinção e introduz um procedimento de contratação simplificado aplicável aos contratos públicos de serviços de saúde, serviços sociais e outros serviços indicados nos códigos do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos enumerados no anexo XIV.

As autoridades adjudicantes devem consultar atentamente o anexo XIV para determinar se um requisito de serviço anteriormente inserido na «parte B» se inscreve ou não no regime simplificado.

Embora a lista de serviços constante do anexo XIV seja semelhante à lista do anexo II-B da diretiva de 2004, **as listas não são iguais**. Certos contratos de serviços anteriormente incluídos na «parte B», mas não enumerados no anexo XIV, continuarão sujeitos às regras de contratos públicos do regime geral.

A Diretiva 2014/24/UE inclui poucas disposições sobre a contratação de serviços ao abrigo do regime simplificado. Por conseguinte, cabe aos Estados-Membros estabelecer regras nacionais conformes com os princípios da transparência e da igualdade de tratamento dos operadores económicos, tendo em conta a natureza específica dos serviços.

No entanto, ao abrigo do regime simplificado, as autoridades adjudicantes são obrigadas a anunciar a oportunidade de contrato no JOUE, mediante um anúncio de concurso ou anúncio de pré-informação, e a publicar um anúncio de adjudicação de contrato no JOUE.

1.5.10. Acordos-quadro

Os acordos-quadro não são um procedimento específico ou um tipo de contrato, mas sim um instrumento recomendado para satisfazer necessidades estabelecidas e recorrentes nos casos em que a autoridade adjudicante não conheça antecipadamente o valor do contrato ou não saiba exatamente quan-

do é que essas necessidades irão surgir. Os acordos-quadro são um dos instrumentos e técnicas de contratação pública agregada definidos na legislação da UE.

Os acordos-quadro podem aplicar-se a obras, fornecimentos ou serviços e ser celebrados por uma autoridade adjudicante (ou entre várias autoridades adjudicantes) com um ou vários operadores económicos.

A autoridade adjudicante anuncia o acordo-quadro no JOUE e utiliza um dos procedimentos normais de contratação definidos na diretiva para selecionar e avaliar as propostas. Depois de receber e avaliar as propostas, a autoridade adjudicante adjudica o acordo-quadro a um ou mais operadores económicos.

Os adjudicatários (normalmente selecionados através de concurso aberto ou limitado) beneficiam da exclusividade do acordo-quadro. O acordo regula a forma como os contratos serão adjudicados aos membros do quadro e as condições aplicáveis a essa adjudicação durante um determinado prazo.

A lógica subjacente à utilização de um acordo-quadro para efeitos de aquisição reside no facto de este instrumento contribuir para a obtenção de economias, tanto nos custos da aquisição, graças às economias de escala, como no tempo despendido no processo de contratação.

Os acordos-quadro são frequentemente utilizados por centrais de compras agindo em seu próprio nome ou em nome de várias autoridades adjudicantes. Os acordos-quadro podem também ser facilmente conjugados com a contratação conjunta, tal como nos exemplos a seguir descritos.



Exemplos de acordos-quadro

A utilização mais adequada de um acordo-quadro ocorre quando uma autoridade adjudicante tem uma necessidade recorrente de obras, serviços ou fornecimentos, mas não consegue determinar de antemão os respetivos volumes exatos, como nos seguintes casos:

1. «Uma central de compras, agindo em nome de dez organismos no domínio da saúde, celebra um acordo-quadro com quatro fornecedores para o fornecimento de veículos de emergência.»
2. «Quatro autoridades locais vizinhas celebram um acordo-quadro com um único operador económico para a manutenção das estradas.»
3. «Um serviço da administração pública celebra com três fornecedores um acordo-quadro para o fornecimento de artigos de papelaria.»

Fonte: OCDE/SIGMA, Nota n.º 19 sobre contratos públicos, Acordos-quadro, setembro de 2016.

Disponível em: <http://www.sigmaxweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-19-200117.pdf>.



Mais informações sobre os acordos-quadro

Ligação para explicações completas e orientações sobre os acordos-quadro:

Comissão Europeia, DG GROW, Nota explicativa sobre os acordos-quadro. Disponível em: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_pt

1.6. Planear o procedimento

Nesta fase, recomenda-se a elaboração de um plano global para todo o procedimento de contratação, de modo a organizar a execução e gestão

futuras do contrato. Tal pode ser feito com base em todos os elementos essenciais já definidos: necessidade(s) por satisfazer, equipa e partes interessadas, objeto, duração e valor do contrato, e o procedimento.



O planeamento pode ser rápido e permite poupar tempo no futuro

O planeamento é fundamental e não implica necessariamente processos pesados e morosos.

Trata-se simplesmente de **definir o que fazer, quando e com que recursos**. Se a autoridade adjudicante não cumprir devidamente esta etapa do processo, é muito provável que comecem a surgir erros e problemas.

Nos procedimentos de contratação normais, a equipa principal pode efetuar o planeamento apenas com algumas horas de trabalho, utilizando uma ferramenta de planeamento simples, como a apresentada na secção 1.6.2 Ferramenta de planeamento simples.

A autoridade adjudicante deve elaborar um calendário completo, ferramentas ou normas-tipo (por exemplo, para a comunicação com os proponentes) e criar um sistema de registo das decisões principais (ou seja, para registar as informações conhecidas na fase em causa, as opções disponíveis e a justificação da opção escolhida). O plano deve incluir metas realistas e regulares para acompanhar os progressos na execução de contratos, sejam eles complexos ou mais simples.

Recomenda-se igualmente que a autoridade adjudicante estabeleça regras relativamente à gestão do contrato, à participação das partes interessadas e ao acompanhamento e controlo dos procedimentos de contratação (ver capítulo 5 Execução do contrato).

1.6.1. Planear contratos complexos

No que toca aos contratos complexos, é possível criar um diagrama de Gantt para ter em conta todas as tarefas necessárias, distribuir as responsabilidades e identificar de forma clara as relações de causalidade entre as etapas do processo.

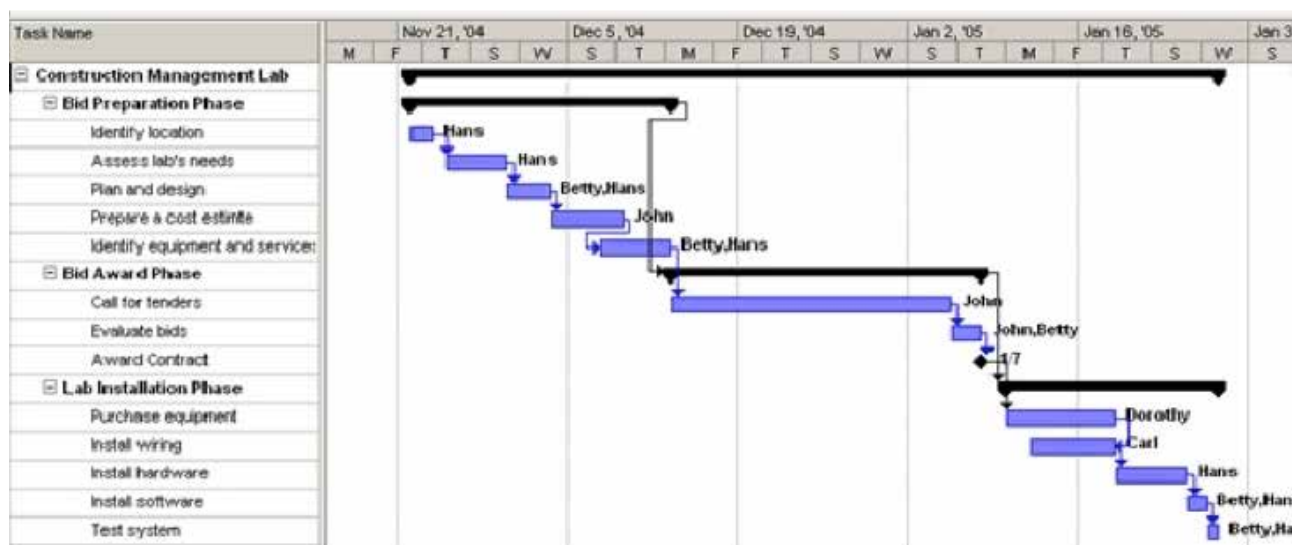
Para efetuar a programação no diagrama de Gantt, são necessários os seguintes dados:

- » sequência das tarefas a executar;
- » duração estimada das tarefas;
- » necessidades de recursos humanos;
- » condicionalismos de prazos e principais metas;
- » entregas, prestações ou equivalentes;
- » dependências entre tarefas.

O diagrama de Gantt centra-se na sequência das tarefas necessárias para concluir um determinado projeto. Cada tarefa é representada como uma barra horizontal. O eixo horizontal é a escala temporal da execução do projeto. Assim, a extensão de cada

barra de tarefa corresponde à duração da tarefa ou ao tempo necessário para concluí-la. As setas que ligam as tarefas representam a relação de causalidade entre algumas delas (ver exemplo abaixo)²².

Figura 3. Exemplo de diagrama de Gantt de um procedimento de contratação gerado pelo MS Project



O diagrama de Gantt é uma excelente ferramenta para avaliar rapidamente a situação de um projeto. É, portanto, adequado para elaborar relatórios de situação e comunicar informações sobre o andamento de um projeto a todas as partes interessadas.

Pode ser desenvolvido utilizando software como o Microsoft Project ou um modelo do Microsoft Excel, que tem menos funcionalidade mas é mais fácil e rápido de utilizar.

1.6.2. Ferramenta de planeamento simples

Para os contratos de natureza mais rotineira, pode-se preencher fácil e rapidamente um painel de avaliação global, sob a forma de um simples quadro, para planejar e acompanhar a preparação e execução dos contratos.

O quadro indicativo seguinte permite reunir numa única folha as informações necessárias para cada uma das fases principais do processo de contratação.

²² Direção dos Contratos Públicos (DCP) do Tesouro da República de Chipre, GUIA DE BOAS PRÁTICAS EM MATÉRIA DE CONTRATOS PÚBLICOS, 2008. Disponível em: http://www.publicprocurementguides.treasury.gov.cy/OHS-EN/HTML/index.html?7_4_1_5_time_planning_of_activities.htm.

Quadro 7. Estrutura de painel de avaliação simples para o planeamento da contratação

Tarefas e principais metas	Pessoa responsável	Partes interessadas envolvidas	Sistemas e ferramentas	Manutenção de registos	Calendarização/ Conclusão prevista
----------------------------	--------------------	--------------------------------	------------------------	------------------------	------------------------------------

1. Preparação e planeamento

Identificar as necessidades futuras					
Envolver as partes interessadas (nomear grupo de trabalho)					
Analisar o mercado					
Definir o objeto					
Escolher o procedimento					

2. Publicação e transparência

Elaborar os documentos do concurso					
Publicar o anúncio de concurso					
Prestar esclarecimentos aos potenciais proponentes					

3. Avaliação e adjudicação

Abrir e avaliar as propostas					
Adjudicar o contrato					
Assinar o contrato					
Publicar o anúncio de adjudicação de contrato					

4. Execução do contrato

Gerir e acompanhar a execução					
Emitir pagamentos					
Se for caso disso, modificação do contrato					
Se for caso disso, rescisão do contrato					

Idealmente, este painel de avaliação deve ser elaborado conjuntamente e partilhado com as partes interessadas a nível interno no início do processo,

de modo a garantir a concordância e compreensão comuns do planeamento geral.

2. Publicação e transparência

A fase da publicação e transparência visa atrair propostas competitivas que permitam executar o contrato de forma satisfatória, isto é, com resultados que satisfaçam as necessidades da autoridade adjudicante.

Para tal, é necessário:

Elaborar documentos do concurso claros

que estabeleçam de forma precisa a necessidade e o objeto do contrato nas especificações técnicas, os critérios de exclusão e os critérios de seleção e adjudicação;

Fixar prazos suficientes para os proponentes poderem elaborar adequadamente as suas propostas;

Publicitar devidamente o contrato ou convidar os candidatos a apresentarem propostas e, se necessário, prestar esclarecimentos.

2.1. Elaborar os documentos do concurso

A elaboração dos documentos do concurso é uma etapa fundamental do processo de contratação. É através dela que a autoridade adjudicante explica ao mercado, ou seja, a todos os interessados em apresentar propostas, as suas necessidades e os objetivos e requisitos conexos.

O número e a natureza dos documentos do concurso dependem do tipo de procedimento escolhido. No entanto, na maior parte dos casos, o processo do concurso incluirá os elementos abaixo referidos.

Quadro 8. Principais documentos do concurso

Documento	Descrição
Convite à apresentação de propostas ou convite para efeitos de pré-qualificação	Este documento consiste numa breve carta que convida os operadores económicos a apresentarem à autoridade adjudicante uma proposta ou um pedido de participação, no caso de um procedimento em duas fases (por exemplo, o concurso limitado ou o procedimento concorrencial com negociação).
Anúncio de concurso	O anúncio de concurso é o documento que lança formal e publicamente o procedimento de contratação . Consoante o valor do contrato e as normas nacionais, o anúncio de concurso é publicado no Jornal Oficial da UE e/ou em publicações nacionais, regionais ou locais (ver secção 2.5.2 Anúncios a publicitar). Fornece informações essenciais sobre o contrato, refere os principais organismos competentes e indica onde as partes interessadas podem aceder a todos os documentos do concurso.
Especificações técnicas	As especificações técnicas constituem o documento principal do processo do concurso. Podem incluir informações gerais sobre o contrato, a descrição do objeto, os motivos de exclusão, os critérios de seleção e adjudicação, e pormenores sobre o âmbito específico das obras exigidas ao operador económico.

Documento	Descrição
	<p>Têm como objetivo principal fornecer aos operadores económicos as informações necessárias para prepararem as suas propostas ou pedidos de participação. Além disso, ao definirem uma fonte de informação única e clara para o(s) proponente(s), as especificações técnicas poderão servir para, numa fase posterior, proteger a autoridade adjudicante. Mais precisamente, impedem que os proponentes aleguem que não tinham conhecimento de determinadas circunstâncias durante as fases de adjudicação ou de execução.</p> <p>No domínio dos serviços, as especificações técnicas são frequentemente designadas por caderno de encargos (CdE). Em certos casos, o caderno de encargos inclui mais documentos para além das especificações técnicas.</p>
<p>Instruções aos proponentes</p>	<p>As instruções consistem em orientações e regras formais que regulam o procedimento de contratação.</p> <p>Estas regras destinam-se a apoiar os operadores económicos na preparação e apresentação das suas propostas ou pedidos de participação. Normalmente, fornecem indicações práticas sobre a forma como as propostas devem ser estruturadas, a língua em que devem ser redigidas, a tabela de preços, o método de apresentação por via eletrónica ou os requisitos de apresentação formal (por exemplo, é frequente as propostas técnicas e financeiras terem de ser apresentadas em envelopes selados separados).</p> <p>Recomenda-se a inclusão de uma lista de verificação de conformidade formal para ajudar os proponentes a preparar a documentação e para facilitar a verificação dos documentos por parte da autoridade adjudicante ou comissão de avaliação.</p>
<p>Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP)</p>	<p>O DEUCP é uma declaração sob compromisso de honra de que o operador económico possui uma situação financeira, capacidades e habilitação para participar num procedimento de contratação pública. Está disponível em todas as línguas da UE e é utilizado como comprovativo prévio de que o proponente cumpre as condições exigidas nos procedimentos de contratação pública. Graças ao DEUCP, os proponentes deixaram de ter de apresentar todas as provas documentais e diferentes formulários anteriormente utilizados nos contratos públicos da UE, o que vem simplificar sobremaneira o acesso às oportunidades de apresentação de propostas transfronteiriças. A partir de 18 de outubro de 2018, o DEUCP apenas poderá ser apresentado em formato eletrónico .</p>
<p>Proposta de contrato</p>	<p>Os documentos do concurso podem incluir uma proposta de contrato para fornecer informações claras aos operadores económicos sobre as disposições contratuais necessárias. Uma proposta de contrato é um documento jurídico pormenorizado que, em geral, indica o valor, objeto, duração e calendário do contrato, as condições de pagamento e outras disposições legais, tais como a proteção das partes, representações, garantias, indemnizações, condições e todas as disposições legislativas e regulamentares aplicáveis.</p>

Os principais elementos relativos à parte administrativa das propostas são descritos com mais pormenor mais à frente, enquanto secções específicas abordam de forma mais aprofundada a parte técnica das propostas (ver secções 2.2 Definir as especificações e normas e 2.3 Definir os critérios).

2.1.1. Criar o DEUCP

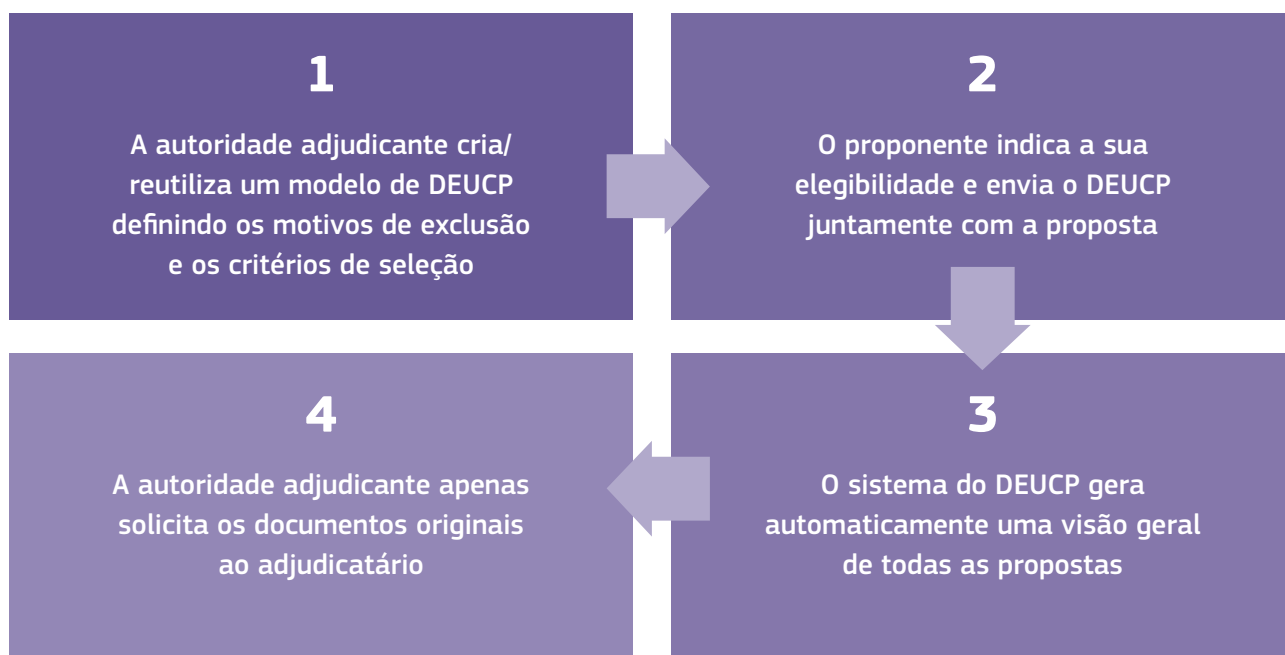
O Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP) visa reduzir a carga administrativa dos operadores económicos, em especial das PME, que advém da necessidade de apresentar um número significativo de certificados e documentos administrativos relacionados com os motivos de exclusão e os critérios de seleção.

O DEUCP permite que os operadores económicos declarem por via eletrónica que preenchem as condições exigidas para participar num procedimento de contratação pública. Por outras palavras, o DEUCP consiste numa declaração formal dos operadores confirmando que os motivos de exclusão não se lhes aplicam e que cumprem os critérios de seleção.

Apenas o adjudicatário necessitará de apresentar todas as provas documentais que sustentem esta declaração. Futuramente, mesmo esta obrigação poderá ser levantada quando for possível ligar os documentos por via eletrónica às bases de dados nacionais.

A figura abaixo apresenta as principais etapas relativas ao DEUCP.

Figura 4. Quatro etapas para verificar a elegibilidade do proponente



Fonte: Comissão Europeia, DG GROW, 2016.

Como funciona o DEUCP?

A partir de 18 de abril de 2018, os Estados-Membros da UE passarão a utilizar a contratação pública exclusivamente eletrónica. Até lá, o DEUCP pode ser impresso, preenchido manualmente, digitalizado e enviado por via eletrónica.

Para criar e utilizar o DEUCP, as autoridades adjudicantes podem utilizar uma ferramenta integrada nas suas próprias plataformas de contratação públi-

ca eletrónica ou utilizar a ferramenta DEUCP desenvolvida pela Comissão (ver Figura 5 abaixo).

A Comissão desenvolveu uma [ferramenta](#) que permite às autoridades adjudicantes criar o seu DEUCP e anexá-lo aos documentos do concurso²³. Em seguida, as autoridades adjudicantes podem adaptar o DEUCP às suas necessidades e exportá-lo num formato eletrónico.

²³ Comissão Europeia, DG GROW, Documento Europeu Único de Contratação Pública e e-Certis, 2017. Disponível em: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/e-procurement/espd_pt.

Figura 5. Ferramenta em linha para criar e utilizar o DEUCP

Advertência jurídica | Testemunhos de conexão (=cookies=) | Contacto | Acerca de | Português

Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP)

Serviço para preenchimento e reutilização do DEUCP

Comissão Europeia > Ferramentas > Documento Europeu Único de Contratação Pública

Começar | Procedimento | Exclusão | Seleção | Terminar

Bem-vindo ao serviço DEUCP

O Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP) é um documento pelo qual a própria empresa declara que possui uma situação financeira e capacidades para participar num procedimento de contratação pública. Está disponível em todas as línguas da UE e será utilizado como comprovativo prévio do cumprimento das condições exigidas nos procedimentos de contratação pública em toda a UE. Graças ao DEUCP, os proponentes já não precisarão de apresentar todas as provas documentais e formulários anteriormente utilizados nos procedimentos de contratação pública na UE, o que se traduz numa simplificação significativa do acesso a oportunidades de contratação além-fronteiras. A partir de outubro de 2018, o DEUCP passará a existir apenas em formato eletrónico.

A Comissão Europeia disponibiliza um serviço Web gratuito para ajudar os adquirentes, proponentes e outras partes interessadas no preenchimento em linha dos DEUCP. O formulário em linha pode ser preenchido, impresso e enviado ao adquirente juntamente com a proposta. Se o procedimento for gerido eletronicamente, o DEUCP pode ser exportado, armazenado e apresentado por via eletrónica. Os DEUCP entregues no quadro de um procedimento de contratação anterior poderão ser reutilizados, desde que a informação continue a estar atualizada. Os proponentes poderão ser excluídos do procedimento ou mesmo ser objeto de procedimento criminal se as informações que apresentarem no DEUCP forem enganosas, se ocultarem informações ou se as informações não puderem ser comprovadas por documentação de apoio.

Para mais informações sobre o DEUCP, queira clicar [aqui](#)

Para ficar a conhecer as respostas às perguntas mais frequentes sobre o DEUCP queira consultar [Perguntas mais frequentes \(FAQ\)](#)

Diga-nos quem é

- Sou uma autoridade contratante
- Sou uma entidade adjudicante
- Sou um operador económico

O que deseja fazer?

- Criar um novo DEUCP
- Reutilizar um DEUCP existente
- Analisar um DEUCP

Onde está localizada a sua autoridade?

Selecionar país: ---

Fonte: Comissão Europeia, 2017. Disponível em: <https://ec.europa.eu/tools/espdl/filter?lang=pt>

O DEUCP tem de acompanhar os outros documentos do concurso. Além disso, o anúncio de concurso deve indicar que os candidatos ou proponentes são obrigados a preencher e apresentar um DEUCP como parte da candidatura ou proposta.

Antes da adjudicação do contrato, a autoridade adjudicante tem de exigir ao proponente a quem decidiu adjudicar o contrato que apresente documentos atualizados comprovativos das informações declaradas no DEUCP. Se a autoridade adjudicante estiver já na posse ou tiver pleno acesso aos documentos comprovativos atualizados pertinentes ou a outras provas documentais através de uma base de dados nacional, o adjudicatário não é obrigado a voltar a apresentar os documentos comprovativos.

Além disso, os operadores económicos podem reutilizar um DEUCP que já tenha sido utilizado num procedimento de contratação anterior, desde que confirmem que as informações dele constantes continuam corretas.

e-Certis, base de dados em linha de provas documentais administrativas

O e-Certis é uma fonte de informação gratuita destinada a ajudar os operadores económicos e as autoridades adjudicantes a identificar os diferentes certificados e atestados frequentemente solicitados no âmbito dos procedimentos de contratação pública na UE.

O sistema encontra-se disponível em linha: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>.

Ajuda os proponentes a saber quais os documentos comprovativos exigidos por uma autoridade adjudicante (por exemplo, em relação aos motivos de exclusão ou aos critérios de seleção), e ajuda as autoridades adjudicantes a compreender os

documentos fornecidos por um operador económico. É especialmente útil no quadro de um procedimento de contratação transfronteiriço em que as diferentes partes sejam oriundas de vários Estados-Membros.



O e-Certis é uma ferramenta de referência, não um serviço de consultoria jurídica

A fiabilidade do sistema e-Certis depende das informações prestadas pelos vários organismos responsáveis pela contratação pública em todos os Estados-Membros, bem como da atualização periódica destas informações.

Deste modo, o e-Certis não pode garantir que as informações obtidas na sequência de uma pesquisa sejam reconhecidas como válidas por uma autoridade adjudicante. É uma ferramenta de informação que ajuda os utilizadores a identificar e reconhecer os certificados e atestados mais frequentemente exigidos no âmbito dos procedimentos de contratação dos vários Estados-Membros.

Em caso de dúvida, recomenda-se o contacto direto com a parte competente (autoridade adjudicante ou autoridades nacionais) para obter mais esclarecimentos sobre as provas documentais necessárias.

2.1.2. Proposta de contrato

As autoridades adjudicantes devem publicar, nos documentos do concurso, a proposta de contrato a celebrar com o adjudicatário, de modo a que todos os operadores económicos tenham conhecimento do quadro jurídico que rege a execução do contrato (ver capítulo 5 Execução do contrato).

Um contrato bem elaborado deve incluir disposições em matéria de legislação aplicável, objeto, preço, atrasos, faltas graves, responsabilidade, resolução de litígios, cláusulas de revisão, direitos de propriedade intelectual, obrigações de confidencialidade e quaisquer outros aspetos pertinentes.

O contrato deve ser equitativo e equilibrado em termos de partilha de riscos. Mais especificamente, as autoridades adjudicantes devem evitar cláusulas ou condições contratuais que transfiram para o adjudicatário riscos que estejam totalmente fora do

seu controlo, pois estas podem limitar o número de propostas, ter um impacto significativo no preço ou conduzir a litígios sobre o contrato.

Recomenda-se que as autoridades adjudicantes utilizem um contrato pro forma normalizado, emitido pelo seu departamento jurídico ou pelos organismos nacionais em matéria de contratos públicos. De igual modo, poderá ser útil dividir os modelos de contrato em «condições específicas» e «condições gerais», sendo estas últimas normalizadas e as primeiras adaptadas a cada procedimento de contratação específico. Em caso de dúvida, as autoridades adjudicantes devem sempre procurar aconselhamento jurídico adequado.

O conjunto completo dos documentos do concurso e a proposta completa do adjudicatário devem ser anexados ao contrato definitivo assinado por todas as partes.



As alterações contratuais podem dar origem a erros

A possibilidade de modificação do contrato deve ser bem ponderada durante a fase de planeamento. Assim, a proposta de contrato deve enunciar de forma clara, precisa e inequívoca as cláusulas de revisão, incluindo o âmbito e a natureza das eventuais modificações, bem como as condições em que podem ser aplicadas.

O princípio subjacente é que qualquer modificação do procedimento de contratação inicial que altere substancialmente o contrato em termos de objeto, valor, calendário ou âmbito de aplicação, na medida em que seja suscetível de alterar o resultado do procedimento inicial, deve ser considerada um novo contrato para obras ou serviços complementares.

São apresentadas mais informações no capítulo 5 Execução do contrato.

2.2. Definir as especificações e normas

2.2.1. Elaboração das especificações

O **documento mais importante do procedimento de contratação** é o das especificações técnicas.

As especificações destinam-se a dar ao mercado uma descrição clara, precisa e completa das necessidades da autoridade adjudicante, a fim de permitir aos operadores económicos proporem uma solução para a satisfação das mesmas.

As especificações constituem a base da escolha do adjudicatário e integram o contrato definitivo, estabelecendo o que se exige do adjudicatário. Desse modo, a revisão final e a validação das especificações constituem um importante momento de decisão no procedimento de contratação, pelo que importa que os responsáveis pela decisão tenham os conhecimentos, autoridade e experiência necessários para o efeito.

Normalmente, as especificações descrevem as necessidades da autoridade adjudicante, o objeto do contrato explicando o serviço, fornecimento ou obras a realizar, os recursos, as realizações e resultados previstos e as normas a observar, apresentando também informações sobre os antecedentes e contexto. Ao elaborarem as especificações, os redatores devem ter presente que estas têm um impacto direto no custo.

Existem três tipos principais de especificações, baseadas nos recursos, nas realizações ou nos resultados:

- » A especificação baseada nos **recursos** consiste numa série de instruções sobre a forma de executar uma determinada tarefa. Este tipo de especificação raramente é utilizado (salvo para contratos públicos de base), visto que não é flexível, não garante frequentemente uma boa relação qualidade/preço e não permite que o proponente proporcione valor acrescentado ou inovação. Normalmente, é acompanhada por um critério de adjudicação baseado no preço mais baixo (ver secção 2.3.3 Critérios de adjudicação).
- » A especificação baseada nas **realizações** centra-se nas realizações ou prestações pretendidas em termos comerciais e não em especificações técnicas pormenorizadas sobre a forma como as realizações devem ser concretizadas. Tal permite que os proponentes proponham soluções inovadoras que podem não ter ocorrido à autoridade adjudicante.
- » A especificação baseada nos **resultados** pode ser a de mais fácil elaboração, mas a mais difícil de avaliar e acompanhar. Consiste na descrição de uma necessidade e na explicação dos benefícios previstos, e não numa descrição de recursos e prestações.

Os últimos dois tipos de especificações podem ser combinados, tendo os proponentes de elaborar uma proposta metodológica que defina como é possível cumprir os requisitos. Uma vez que cada proponente pode propor algo diferente, é necessário que a autoridade adjudicante seja capaz de avaliar essas alternativas.

Regra geral, as especificações técnicas bem elaboradas devem:

- » ser exatas na forma como descrevem os requisitos;
- » ser facilmente compreendidas pelos operadores económicos e por todas as outras partes interessadas;
- » definir de forma clara recursos, realizações e resultados alcançáveis e mensuráveis;
- » fornecer informações suficientemente pormenorizadas que permitam aos operadores económicos apresentar propostas realistas e adaptadas às necessidades;
- » ter em conta, tanto quanto possível, as opiniões da autoridade adjudicante, dos potenciais utilizadores ou beneficiários do contrato e de partes interessadas externas, bem como os contributos do mercado;
- » ser elaboradas por pessoas com conhecimentos especializados suficientes, seja no seio da autoridade adjudicante seja recorrendo a peritos externos;
- » não mencionar nomes de marcas ou requisitos que limitem a concorrência;

- » ser elaboradas de forma a ter em conta critérios de acessibilidade para pessoas com deficiência, ou ser concebidas para todos os utilizadores caso a aquisição se destine a ser utilizada por pessoas singulares, quer se trate do público em geral ou de pessoal da autoridade adjudicante;
- » ser aprovadas pelos responsáveis e órgãos competentes da autoridade adjudicante, em função das regras internas aplicáveis.

As especificações técnicas de obras devem incluir, no mínimo: uma descrição técnica da obra, um relatório técnico, um conjunto de informações sobre o projeto (desenhos de engenharia, cálculos do projeto, desenhos pormenorizados), pressupostos e regulamentação, incluindo condições de trabalho (desvio de tráfego, trabalho noturno), mapas de quantidades (quando aplicável), a lista de preços e o calendário das obras.

Se for caso disso, as especificações técnicas devem prever cláusulas de revisão explícitas permitindo um certo grau de flexibilidade para proceder a eventuais modificações do contrato durante a sua execução. As cláusulas de revisão têm de especificar o âmbito e a natureza das alterações possíveis de forma clara e precisa, não podendo ter uma redação genérica para abranger todas as modificações possíveis. De igual modo, têm de indicar as condições em que podem ser aplicadas (ver secção 5.3 Modificações do contrato).



Especificações técnicas sólidas permitem melhorar a qualidade geral do procedimento

Uma formulação deficiente das especificações é, em muitos casos, a causa principal de modificações subsequentes ao contrato, por não explicitar devidamente as necessidades da autoridade adjudicante e os resultados previstos das obras, fornecimentos ou serviços.

Esta falta de clareza pode levar a alterações contratuais, sob a forma de modificações ou aditamentos de tarefas, alterando assim o âmbito e o valor do contrato em relação aos inicialmente previstos. As autoridades adjudicantes seriam então obrigadas a consultar as regras em matéria de modificações do contrato e, se necessário, lançar um novo procedimento de contratação (ver secção 5.3 Modificações do contrato).

Além disso, especificações técnicas claras, completas e precisas ajudam os operadores económicos a apresentar propostas de elevada qualidade e adaptadas às necessidades da autoridade adjudicante.

O recurso a conhecimentos especializados sobre o objeto do contrato (a nível interno ou externo) contribui para a eficiência geral do processo, pois resulta na disponibilização de informações devidamente estudadas, analisadas, avaliadas e redigidas.

Objeto

As informações constantes do anúncio de concurso e/ou dos documentos do concurso têm de ser suficientes para que os potenciais proponentes ou candidatos possam identificar o objeto do contrato. Por exemplo, as especificações técnicas não devem descrever apenas «mobiliário» ou «veículos», sem explicar que tipo de mobiliário ou veículos se pretende adquirir.

As pessoas responsáveis pela elaboração das especificações devem deter competências suficientes para descrever as necessidades e expectativas de forma precisa, devendo obter apoio junto das outras partes interessadas.

As especificações têm de **descrever o objeto do contrato de forma clara e neutra**, sem qualquer tipo de referências discriminatórias a determinadas marcas ou empresas. Se tal não for possível por razões objetivas, as autoridades adjudicantes devem sempre acrescentar a menção «ou equivalente(s)».



Evitar especificações técnicas discriminatórias

As autoridades adjudicantes não podem estabelecer especificações técnicas para o fornecimento de equipamento mencionando uma determinada marca sem permitir um «equivalente» ou utilizando especificações à medida que, de forma deliberada ou não, favoreçam determinados fornecedores.

Esta situação ocorre por vezes quando pessoal inexperiente responsável pela elaboração das especificações técnicas de um dado equipamento se limita a copiar as especificações diretamente de uma brochura de um determinado fabricante, sem se aperceber de que tal pode limitar o número de empresas com a possibilidade de fornecer o equipamento.

Deve utilizar-se a menção «ou equivalente(s)» sempre que a referência a uma determinada marca seja inevitável.

Orçamento

Considera-se uma boa prática incluir o orçamento estimado (ou seja, o valor estimado do contrato) no anúncio de concurso ou nas especificações técnicas, de modo a que os documentos do concurso sejam tão transparentes quanto possível.

Isto implica que o referido orçamento deve ser realista face às obras, serviços ou fornecimentos solicitados. O valor do contrato não só constitui uma indicação dada aos proponentes para a elaboração das suas propostas financeiras como fornece também informações essenciais sobre os resultados e níveis de qualidade pretendidos pela autoridade adjudicante (ver secção 1.4.4 Valor do contrato).

Há sempre a possibilidade de lançar um concurso aberto sem indicar o orçamento, mas os documentos do concurso têm de estabelecer que a autoridade

de adjudicante se reserva o direito de não avançar se não receber propostas a preços razoáveis (ou por qualquer outra razão objetiva). Neste caso, a autoridade adjudicante tem de fixar um preço máximo aceitável não publicado antes de lançar o procedimento de contratação, e as especificações técnicas têm de ser elaboradas de forma precisa.

Variantes

Regra geral, os operadores económicos devem elaborar as respetivas propostas com base no que é solicitado nos documentos do concurso. No entanto, as autoridades adjudicantes podem decidir dar margem para a apresentação de diferentes abordagens ou soluções alternativas. Para o efeito, podem permitir a apresentação de variantes.

Os documentos do concurso, incluindo o anúncio de concurso, têm de indicar claramente se é ou não permitida a apresentação de variantes. Caso estas sejam permitidas, as autoridades adjudicantes devem assegurar o seguinte:

- » A possibilidade de apresentação de variantes deve ser abordada na **fase de planeamento**. O estudo de mercado deve revelar se existe a possibilidade de o projeto de especificações ser cumprido por um adjudicatário empregando métodos diferentes dos previstos. Em caso afirmativo, e se a autoridade adjudicante estiver disposta a recorrer a esta possibilidade, as especificações devem ser elaboradas em conformidade.
- » As autoridades adjudicantes apenas podem emitir convites à apresentação de variantes no caso das **especificações baseadas em realizações ou resultados**, mas não em recursos, caso em que as autoridades adjudicantes dirigem instruções aos proponentes. As autoridades adjudicantes devem definir os requisitos mínimos a observar pelas variantes.
- » Os **critérios de adjudicação e o método de avaliação** têm de ser elaborados de modo a que tanto as propostas «conformes» como as «variantes» possam ser avaliadas aplicando os mesmos critérios. Neste caso, é fundamental que os critérios de adjudicação sejam exaustivamente ensaiados na fase de planeamento do procedimento de contratação, de modo a garantir uma avaliação justa, aberta e transparente. Em casos extremos, se tal não acontecer, o concurso poderá ter de ser anulado e reiniciado.

Prever a possibilidade de apresentação de variantes nas especificações técnicas é uma tarefa difícil que exige conhecimentos técnicos adequados durante a avaliação das propostas. Assim, a aceitação de variantes tem de ser abordada e acordada o mais cedo possível, antes da publicitação do procedimento de contratação.

2.2.2. Utilização estratégica de critérios ecológicos, sociais e de inovação nos contratos públicos

Habitualmente, a contratação pública tem por objetivo principal conseguir a melhor relação qualidade/preço na aquisição de obras, fornecimentos ou serviços. Contudo, num contexto de penúria financeira e restrições orçamentais, as autoridades públicas recorrem cada vez mais aos contratos públicos, não só para satisfazer uma necessidade e adquirir obras, fornecimentos ou serviços, mas também para prosseguir objetivos de política estratégicos.

Dada a percentagem significativa de contratos públicos das economias europeias (cerca de 14% do PIB da UE), a contratação pública afigura-se um poderoso instrumento para promover objetivos ambientais, sociais e de inovação e estimular o acesso das PME aos contratos públicos.

Existem três formas de contratação pública estratégica²⁴:

- » O **contrato público ecológico (CPE)** visa a aquisição de bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos²⁵;
- » O **contrato público socialmente responsável (CPSR)** permite que as autoridades adjudicantes tenham em consideração diversos aspetos sociais, tais como a inclusão social, as normas laborais, a igualdade de género e o comércio ético²⁶;
- » O **contrato público para soluções inovadoras (CPSI)** permite que as autoridades adjudicantes adquiram bens e serviços inovadores ainda não disponíveis numa base comercial em larga escala. Com a autoridade adjudicante na qualidade de primeiro cliente, trata-se de um instrumento do lado da procura para fomentar a inovação e, ao mesmo tempo, satisfazer as necessidades da autoridade adjudicante²⁷.

²⁴ Comissão Europeia, DG GROW, Estudo sobre a utilização estratégica dos contratos públicos para promover as políticas ecológicas, sociais e de inovação — Relatório final, 2016.
Disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17261?locale=pt>.

²⁵ Comissão Europeia, Comunicação (COM(2008) 400) — Contratos públicos para um ambiente melhor.
Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1517067386024&uri=CELEX:52008DC0400>.

²⁶ Comissão Europeia, DG EMPL, Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos, 2011.
Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=89&newsId=978>.

²⁷ OCDE, Contrato público para soluções inovadoras — Boas práticas e estratégias, 2017.
Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement-for-innovation-9789264265820-en.htm>.

O quadro legislativo da UE em matéria de contratos públicos autoriza explicitamente as autoridades adjudicantes a utilizarem **disposições específicas para facilitar o trabalho de realização dos objetivos estratégicos** nos procedimentos de contratação. Essas disposições podem:

- » prever requisitos específicos (por exemplo, sociais ou ambientais) como critérios de adjudicação ao utilizar a melhor relação qualidade/preço, desde que esses requisitos estejam relacionados com o contrato;
 - » exigir certificações, rótulos ou outros comprovativos equivalentes da aplicação das normas de qualidade, ambientais ou sociais (ver secção 2.2.3 Utilização de normas ou rótulos);
 - » ter em conta os custos do ciclo de vida ao definir os critérios de adjudicação, a fim de incentivar aquisições mais sustentáveis. Embora, numa primeira análise, se afigure mais onerosa, esta prática poderá permitir poupar dinheiro a longo prazo (ver secção 2.3.3 Critérios de adjudicação);
 - » utilizar procedimentos destinados a apoiar a inovação no domínio dos contratos públicos, designadamente o diálogo concorrencial e a parceria para a inovação (ver secções 1.5.4 Diálogo concorrencial e 1.5.5 Parceria para a inovação);
 - » estabelecer condições relativas ao modo de execução do contrato, incluindo considerações de natureza ambiental ou social. Estas condições
- » têm de ser não discriminatórias e compatíveis com a legislação da UE (por exemplo, as cláusulas relativas às condições de trabalho têm de ser elaboradas em conformidade com as regras da UE relativas às normas mínimas aplicáveis a todos os trabalhadores europeus);
 - » reservar certos contratos de prestação de serviços para organizações específicas, desde que preencham cinco condições:
 - » prossigam uma missão de serviço público;
 - » reinvestam os lucros no objetivo da organização;
 - » sejam geridas com base na participação dos trabalhadores no capital social ou em princípios participativos;
 - » não lhes tenha sido adjudicado um contrato nos últimos três anos;
 - » os contratos adjudicados utilizando esta opção não podem ter uma duração superior a três anos.
 - » reservar certos contratos para organizações em que pelo menos 30% da força de trabalho seja composta por pessoas com deficiência ou pessoas desfavorecidas.



Contratos reservados para apoiar a inclusão social

Independentemente do tipo de contrato (fornecimento, obras, serviço) e do seu objeto, as autoridades adjudicantes podem reservar a participação no concurso a entidades e operadores económicos cujo objetivo principal seja a integração profissional de pessoas com deficiência ou desfavorecidas, ou exigir que o contrato seja executado por uma entidade deste tipo.

As propostas apenas têm legitimidade para ser analisadas se pelo menos 30% do pessoal empregado na execução do contrato forem pessoas com deficiência ou desfavorecidas. Caso decida utilizar esta opção, a autoridade adjudicante tem de especificar claramente a natureza reservada do contrato no anúncio de concurso.



Critérios comuns aos contratos públicos ecológicos ao nível da UE

A fim de facilitar a inclusão de considerações de natureza ambiental nos procedimentos de contratação, a Comissão Europeia desenvolveu conjuntos práticos de critérios de contratos públicos ecológicos (especificações técnicas e critérios de adjudicação) para os diversos grupos de produtos que as autoridades adjudicantes podem utilizar diretamente caso pretendam adquirir produtos e serviços respeitadores do ambiente²⁸.

Além disso, a Comissão publica regularmente informações e orientações para apoiar as autoridades adjudicantes na utilização dos CPE, nomeadamente:

- » uma lista de rótulos ecológicos europeus e internacionais²⁹;
- » «Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos», disponível em todas as línguas da UE³⁰. Este documento fornece orientações sobre como incluir as considerações de ordem ambiental em cada fase do processo de contratação no atual quadro jurídico da UE;
- » uma compilação de casos de boas práticas³¹.

2.2.3. Utilização de normas ou rótulos

A utilização de normas, rótulos e certificações nos contratos públicos é uma prática generalizada, na medida em que estes são objetivos e mensuráveis e constituem uma forma prática e fiável de as autoridades adjudicantes atestarem a conformidade dos proponentes com determinados requisitos mínimos. As autoridades adjudicantes podem mencionar normas ou rótulos do conhecimento geral nos documentos do concurso para garantir que o produto é fornecido ou o serviço é prestado em conformidade com determinadas normas setoriais ou de qualidade.

Normalmente, as normas ou rótulos utilizados nos procedimentos de contratação têm a ver com garantia da qualidade, certificação ambiental, rótulos ecológicos, sistemas de gestão ambiental e requisitos de caráter social como a acessibilidade para pessoas com deficiência ou a igualdade de género.

As autoridades adjudicantes devem ter unicamente como referência normas elaboradas por organismos independentes, de preferência a nível europeu ou internacional, tais como o Sistema de Ecogestão e Auditoria (EMAS) ou as certificações da Organização Internacional de Normalização (ISO).

Caso decidam fazer menção a uma certificação nacional ou regional, as autoridades adjudicantes devem aceitar certificações equivalentes de outros Estados-Membros ou quaisquer outros elementos comprovativos do cumprimento do requisito.

²⁸ Comissão Europeia, DG ENV, Critérios para contratos públicos ecológicos ao nível da UE (todas as línguas da UE). Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm.

²⁹ Comissão Europeia, DG ENV, Lista dos atuais rótulos ecológicos da UE e internacionais. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/ecolabels.pdf>.

³⁰ Comissão Europeia, DG ENV, Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos, 2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm.

³¹ Comissão Europeia, DG ENV, Boas práticas no domínio dos contratos públicos ecológicos. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm.



Ao exigir uma norma ou rótulo, utilizar a menção «ou equivalente(s)»

Regra geral, não são aceitáveis condições das especificações técnicas passíveis de ser interpretadas como discriminatórias, nomeadamente contra proponentes de outro país, ou que exijam bens só disponibilizáveis por um único fornecedor (ou por fornecedores de um país).

Caso uma autoridade adjudicante pretenda mencionar uma norma específica ou um determinado rótulo, explicando de forma clara os critérios aplicáveis, as especificações devem indicar de forma clara que os rótulos ou normas equivalentes serão igualmente aceites.

Deste modo, é necessária a utilização da menção «ou equivalente(s)» para evitar restrições à concorrência.

2.3. Definir os critérios

As autoridades adjudicantes devem definir nos documentos do concurso os critérios de escolha da melhor proposta. Estes critérios têm de ser publicados de forma clara e transparente.

Existem três tipos de critérios utilizados para escolher a proposta vencedora:

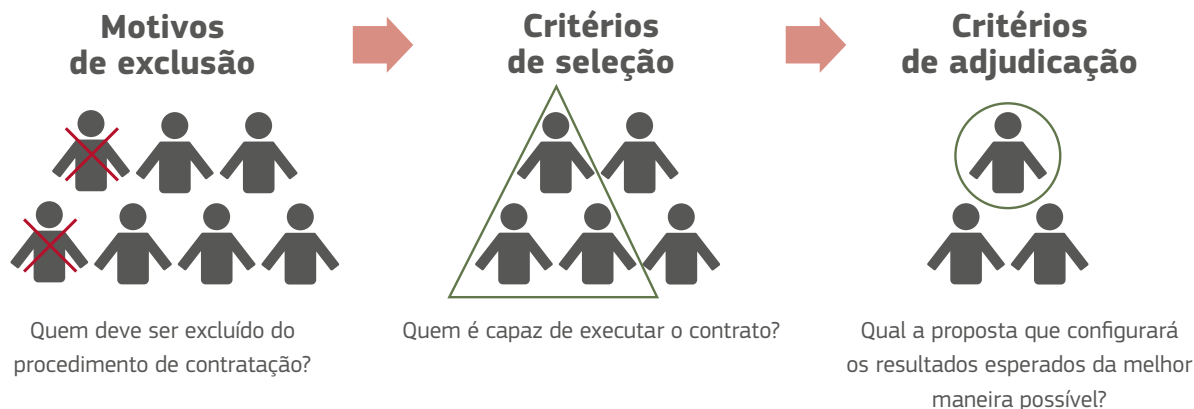
- » os **motivos de exclusão** são circunstâncias que obrigam à exclusão de um operador económico do procedimento de contratação;
- » os **critérios de seleção** determinam a habilitação dos proponentes para executar o contrato;
- » os **critérios de adjudicação** determinam o proponente que elaborou a proposta economicamente mais vantajosa para alcançar os resultados previstos e ao qual, por conseguinte, deve ser adjudicado o contrato.



Não misturar os diferentes tipos de critérios

Importa clarificar as diferenças entre os tipos de critérios. As autoridades adjudicantes e os operadores económicos devem assegurar que não haja confusão entre esses diferentes tipos.

Os três tipos de critérios correspondem a três etapas diferentes da seleção da proposta vencedora. Visam objetivos diferentes e destinam-se a responder a três perguntas diversas.



Ao identificar os critérios, as autoridades adjudicantes devem atentar nestas perguntas, de modo a evitar qualquer confusão e a eventual inclusão de critérios inadequados.

2.3.1. Motivos de exclusão

As autoridades adjudicantes têm de excluir do procedimento de contratação todos os operadores económicos que infrinjam ou tenham infringido a lei, ou que tenham tido um comportamento profissional altamente condenável. A legislação define uma série de motivos de exclusão de carácter obrigatório ou deixados ao poder discricionário das autoridades adjudicantes, consoante a transposição para o direito nacional das diretivas da UE aplicáveis.

Nos casos de apresentação de uma proposta conjunta, em que vários operadores económicos formam um consórcio para apresentar uma proposta conjunta, os motivos de exclusão são aplicáveis a todos os proponentes.

Os **motivos de exclusão obrigatória** têm de ser aplicados por todas as autoridades adjudicantes.

Têm de ser excluídos de qualquer procedimento de contratação os operadores económicos que tenham sido condenados por uma das seguintes **infrações**:

- » participação numa organização criminosa;
- » corrupção;
- » fraude;
- » terrorismo;
- » branqueamento de capitais;
- » trabalho infantil ou tráfico de seres humanos.

Além disso, são obrigatoriamente excluídos de qualquer procedimento de contratação os operadores económicos que não tenham procedido ao devido pagamento de **impostos e contribuições para a segurança social** no seu Estado-Membro.

A título excecional, as autoridades adjudicantes podem aceitar uma **derrogação** a esta regra caso o não pagamento de impostos ou contribuições para a segurança social respeite apenas a pequenos montantes ou o operador económico tenha sido informado tardiamente do incumprimento das suas obrigações, ficando assim impossibilitado de proceder ao pagamento em tempo oportuno.

Além dos motivos de exclusão obrigatória, recomenda-se também às autoridades adjudicantes (que podem ser obrigadas a tal, consoante a transposição para o direito nacional das diretivas da UE aplicáveis) que excluam da participação num procedimento de contratação os operadores económicos que se encontrem numa das seguintes situações (ou seja, **motivos de exclusão facultativa, consoante o Estado-Membro**):

- » incumprimento da legislação ambiental, social ou laboral;
- » falência ou objeto de processo de insolvência;
- » falta profissional grave que afete a idoneidade do operador económico;
- » distorção da concorrência, por exemplo, através de conluio com outros proponentes ou da participação de um operador económico na preparação do procedimento de contratação;
- » conflito de interesses impossível de resolver através de medidas «menos gravosas» do que a exclusão;
- » deficiências significativas na execução de um contrato público anterior;
- » não prestação de informações necessárias para confirmar a inexistência de motivos de exclusão;
- » exercício de influência indevida no processo de decisão da autoridade adjudicante, obtenção de informações confidenciais conferindo vantagens indevidas no concurso, ou prestação, com negligência, de informações erróneas suscetíveis de influenciar materialmente as decisões relativas à exclusão, seleção ou adjudicação.

A fim de poderem avaliar adequadamente a conformidade com os motivos de exclusão, é fundamental que as autoridades adjudicantes tenham **aceso a informações atualizadas**, quer através das bases de dados nacionais de outras administrações públicas quer através da documentação apresentada pelos proponentes. Estas informações são particularmente importantes em caso de dificuldades financeiras que afetem a habilitação de um operador económico ou devido a uma dívida por liquidar relativa a impostos ou contribuições para a segurança social.



Indicar os critérios e a sua ponderação no anúncio de concurso ou nas especificações técnicas

Os motivos de exclusão e os critérios de seleção e de adjudicação, bem como a respetiva ponderação, têm de ser indicados no anúncio de concurso, nas especificações técnicas ou noutros documentos do concurso.

A utilização de listas de verificação específicas e de formulários normalizados de anúncios de concurso ou de documentos do concurso ajuda a evitar o esquecimento destes elementos-chave.

2.3.2. Critérios de seleção

A seleção visa determinar quais os operadores económicos qualificados para executar o contrato. Os critérios de seleção destinam-se a identificar os candidatos ou proponentes com capacidade para executar o contrato e alcançar os resultados previstos.

Para serem selecionados, os operadores económicos têm de demonstrar a sua aptidão para executar o contrato preenchendo as seguintes condições:

- » habilitação para o exercício da atividade profissional;
- » capacidade económica e financeira; e
- » capacidade técnica e profissional.

Definir os critérios de seleção

Os critérios de seleção correspondem aos níveis mínimos de capacidade necessários para participar no concurso, tendo de ser:

- » conformes com os princípios do Tratado da UE, nomeadamente os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação;
- » relacionados com e proporcionais à dimensão e natureza do contrato;
- » determinados em função da(s) necessidade(s)

específica(s) de cada contrato;

- » pertinentes em relação ao contrato específico a adjudicar e estabelecidos de forma não abstrata;
- » formulados de forma simples e clara, de modo a poderem ser facilmente compreendidos por todos os operadores económicos;
- » elaborados de modo a não dissuadir a participação dos operadores económicos com potencial para serem prestadores ou fornecedores eficientes, incluindo as pequenas e médias empresas.

Ao especificar normas, marcas ou origens de qualquer tipo, os critérios de seleção têm de incluir sempre a menção «ou equivalente(s)».

Uma vez que os critérios de seleção dependem da natureza e âmbito específicos do concurso, a melhor prática passa por defini-los quando se elaboram as especificações.

O quadro seguinte resume os potenciais critérios de seleção previstos na Diretiva 2014/24/UE, que podem ser aplicados pelas autoridades adjudicantes para selecionar os proponentes.

Quadro 9. Exemplos de critérios de seleção

Objetivo	Requisito a cumprir pelos operadores económicos
Avaliar a habilitação para o exercício da atividade profissional	Estar inscrito num dos registos profissionais ou comerciais mantidos no Estado-Membro em causa
	Autorização oficial para prestar um determinado tipo de serviço (por exemplo, engenheiros civis, arquitetos)
	Certificado de seguro profissional válido (este documento pode também ser solicitado aquando da assinatura do contrato).
Avaliar a capacidade económica e financeira	Volume de negócios anual mínimo, que não pode exceder o dobro do valor estimado do contrato (por exemplo, 2 milhões de EUR se o valor do contrato for 1 milhão de EUR anuais), incluindo um determinado volume de negócios mínimo no domínio abrangido pelo contrato
	Informações sobre as contas anuais apresentando o rácio entre ativos e passivos (por exemplo, um nível de solvabilidade mínimo igual ou superior a 25%)
	Nível adequado de seguro contra riscos profissionais
Avaliar a capacidade técnica e profissional	Recursos humanos (por exemplo, qualificações relevantes dos elementos essenciais do pessoal) e técnicos (por exemplo, equipamento específico) adequados para executar o contrato de acordo com o nível de qualidade exigido
	Experiência do próprio adjudicatário — não dos membros do pessoal — para executar o contrato garantindo um nível de qualidade adequado (por exemplo, referências de contratos anteriores nos últimos três anos, incluindo pelo menos dois contratos semelhantes)
	As competências, eficiência, experiência e fiabilidade necessárias para prestar o serviço ou executar a instalação ou as obras



Uma vez definidos os critérios de seleção, não são aceitáveis alterações substanciais

Após a publicação dos documentos do concurso, apenas são aceitáveis pequenas alterações dos critérios de seleção principais, tais como alterações na redação ou no endereço para a apresentação das candidaturas.

As alterações de requisitos como os pormenores financeiros (volume de negócios anual ou taxa de capital próprio), o número de referências ou a cobertura de seguro são consideradas alterações significativas, exigindo a prorrogação do prazo para a apresentação da candidatura ou proposta (ver secção 2.4 Definir os prazos) ou a anulação do concurso.

³² a lista completa dos registos profissionais ou comerciais dos Estados-Membros da UE é apresentada no anexo XI da Diretiva 2014/24/UE.

Avaliar os critérios de seleção

A metodologia adotada para selecionar os proponentes depende da natureza e complexidade do procedimento de contratação. A metodologia deve permitir que a autoridade adjudicante determine de forma objetiva e transparente quais os proponentes com capacidade para executar o contrato.

Os critérios de seleção podem ser avaliados através de:

- » uma pergunta de «cumprimento ou incumprimento»;
- » um sistema de ponderação dos critérios;
- » uma metodologia de avaliação para os contratos mais complexos.

Pode igualmente ser utilizada uma metodologia de classificação numérica para ajudar as autoridades adjudicantes a classificar e pré-selecionar os proponentes, se necessário. Nos concursos limitados, depois de excluídos os proponentes que não cumprem os critérios mínimos de seleção, deve ser atribuída uma classificação numérica, caso seja necessário reduzir o número de candidatos para efetuar uma pré-seleção. Neste caso, as autoridades adjudicantes têm de estabelecer, no anúncio de concurso ou no convite à confirmação de interesse:

- » o método objetivo e não discriminatório que pretendem aplicar;

- » o número mínimo de candidatos que pretendem convidar; e
- » se for caso disso, o número máximo de candidatos que serão convidados.

Na classificação dos candidatos, a decisão sobre as pontuações tem de ser sempre acompanhada de observações, de modo a poder explicar os resultados no futuro.

Tal como acontece com muitos aspetos da contratação, **os critérios de seleção e a metodologia de seleção dos proponentes têm de ser transparentes e indicados nos documentos do concurso.**

Ao definir os critérios de seleção, é comum as autoridades adjudicantes cometerem os seguintes erros:

- » não verificar se todos os critérios de seleção são pertinentes e proporcionais a um determinado contrato, e reutilizar pura e simplesmente os mesmos critérios em novos procedimentos;
- » adicionar questões sem qualquer reflexão sobre as respostas possíveis;
- » não publicar a metodologia de avaliação e classificação da conformidade com os critérios de seleção.



Crítérios de seleção ilegais e/ou discriminatórios

Os critérios de seleção não podem ser desproporcionados ou injustos, nem limitar desnecessariamente o número de proponentes. Por exemplo, as autoridades adjudicantes têm de indicar um requisito de receita anual razoável por ano e não podem distinguir entre uma referência do setor público e outra do setor privado. Em caso de dúvida, deve procurar-se aconselhamento jurídico.

Os exemplos de obrigações abaixo descritos referem-se a casos em que os operadores económicos foram dissuadidos de apresentar uma proposta devido a critérios de seleção ilegais, o que obrigou as autoridades adjudicantes a proceder a correções financeiras:

1. ter já um escritório ou um representante no país ou região, ou experiência no país ou região;
2. ter receitas anuais de 10 milhões de EUR, mesmo que o valor do contrato seja de apenas 1 milhão de EUR;
3. ter pelo menos cinco referências semelhantes apenas do setor público, e não do setor privado (por exemplo, em contratos de limpeza), exceto em casos devidamente justificados e não discriminatórios;

4. apresentar referências de obras anteriores que sejam significativamente superiores em termos de valor e âmbito às do contrato a concurso, exceto em casos devidamente justificados e não discriminatórios;
5. ter já certificados de qualificações ou profissionais reconhecidos no país da autoridade adjudicante aquando da apresentação das propostas, porquanto seria difícil aos proponentes estrangeiros cumprirem um prazo tão curto;
6. cumprir uma determinada norma profissional sem utilizar a menção «ou equivalente(s)» (por exemplo, as normas estabelecidas pela Federação Internacional dos Engenheiros Consultores (FIDIC), normas mundiais da Federação Internacional dos Trabalhadores dos Serviços Sociais, normas sobre tratamento de águas da NSF, normas da Organização da Aviação Civil Internacional ou da Associação do Transporte Aéreo Internacional, etc.).

2.3.3. Critérios de adjudicação

Após a seleção dos proponentes que satisfazem os motivos de exclusão e os critérios de seleção, as autoridades adjudicantes têm de escolher a melhor proposta com base nos critérios de adjudicação. À semelhança dos critérios de seleção, os critérios de adjudicação têm de ser previamente definidos e publicados nos documentos do concurso e não podem obstar a uma concorrência leal.

As autoridades adjudicantes têm de basear a adjudicação do contrato na **proposta economicamente mais vantajosa**. Este critério pode ser aplicado através de três abordagens diferentes, todas elas envolvendo um elemento económico:

- » apenas o preço;
- » apenas o custo, utilizando uma abordagem custoe-ficácia, como o cálculo dos custos do ciclo de vida;
- » melhor relação qualidade/preço.

As autoridades adjudicantes têm total liberdade para escolher um destes três métodos, exceto nos casos do diálogo concorrencial e da parceria para a inovação, em que é obrigatória a aplicação do critério da melhor relação qualidade/preço. O critério do preço pode igualmente assumir a forma de um preço fixo, a partir do qual os operadores económicos concorrerão com base em critérios de qualidade.

A abordagem escolhida para os critérios de adjudicação tem de ser claramente indicada no anúncio de concurso. Além disso, caso seja utilizada a melhor relação qualidade/preço, os critérios de adjudicação e a respetiva ponderação devem ser indicados no anúncio de concurso ou nos documentos do concurso (por exemplo, nas especificações técnicas) através de uma matriz de classificação ou de uma metodologia de avaliação clara³³.

Apenas o preço ou o preço mais baixo

Na abordagem baseada apenas no preço, o preço é o único elemento tido em conta para a escolha da melhor proposta. A proposta com o preço mais baixo ganha o contrato. Neste tipo de escolha, não há análise de custos nem avaliação de aspetos qualitativos.

A utilização do critério baseado apenas no preço pode ser útil nos seguintes casos:

- » Nas obras em que os projetos são fornecidos pela autoridade adjudicante ou com um projeto já existente, é comum aplicar o critério do preço mais baixo.
- » Nos fornecimentos de produtos simples e normalizados imediatamente disponíveis (por exemplo, artigos de papelaria), o preço pode ser o único fator relevante que serve de base à decisão de adjudicação do contrato.

³³ OCDE/SIGMA, Nota n.º 8 sobre contratos públicos, Definir os critérios de adjudicação, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-8-200117.pdf>.

- » Em certos serviços normalizados (por exemplo, serviços de limpeza de edifícios ou serviços de publicação), a autoridade adjudicante pode preferir por menorizar os requisitos exatos das especificações e, posteriormente, selecionar a proposta que preencha os requisitos e ofereça o preço mais baixo.
- » custos de aquisição (por exemplo, aquisição, instalação, formação inicial);
- » custos de funcionamento (por exemplo, energia, consumíveis, manutenção);
- » custos de fim de vida (por exemplo, reciclagem, eliminação);
- » impactos ambientais (por exemplo, emissões poluentes).

Convém salientar que, apesar de a aplicação do critério baseado apenas no preço ser ainda permitido e poder ser útil para aquisições simples, as autoridades adjudicantes podem decidir limitar a utilização deste critério, pelo facto de poder não ajudar a alcançar a melhor relação qualidade/preço.

Custo-eficácia, cálculo dos custos do ciclo de vida

Na abordagem custo-eficácia, a proposta vencedora é a que oferece o custo total mais baixo, tendo em conta todos os custos dos bens, obras ou serviços ao longo de todo o seu ciclo de vida. Os custos do ciclo de vida abrangem todos os custos, pontuais ou recorrentes, suportados pela autoridade adjudicante, incluindo³⁴:

As autoridades adjudicantes têm de especificar, nos documentos do concurso, o método a utilizar para calcular os custos do ciclo de vida, e têm de indicar com precisão os dados que serão necessários aos proponentes para o efeito.



Ferramentas e recursos para o cálculo dos custos do ciclo de vida

A Agência Nacional de Compras Públicas da Suécia desenvolveu ferramentas específicas para o cálculo dos custos do ciclo de vida dos seguintes grupos de produtos: iluminação de interiores e exteriores, máquinas de venda automática, eletrodomésticos e aparelhos para uso profissional.

Disponível em: <http://www.upphandlingsmyndigheten.se/en/subject-areas/lcc-tools/>

O projeto SMART SPP desenvolveu e testou uma ferramenta em formato Excel para ajudar as autoridades adjudicantes a calcular os custos do ciclo de vida e as emissões de CO₂ e a comparar as propostas.

Disponível em: <http://www.smart-spp.eu/index.php?id=7633>

A Comissão Europeia desenvolveu uma ferramenta de cálculo dos custos do ciclo de vida que visa facilitar a adoção desta abordagem pelos adquirentes públicos. Centra-se em categorias específicas de produtos, tais como equipamento de TI para escritório, iluminação de exteriores e interiores, eletrodomésticos, máquinas de venda automática e equipamento eletromedicinal.

Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/lcc.htm>

³⁴ OCDE/SIGMA, Nota n.º 34 sobre contratos públicos, Cálculo dos custos do ciclo de vida, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-34-200117.pdf>.

Melhor relação qualidade/preço

A **melhor relação qualidade/preço** visa identificar a proposta economicamente mais vantajosa. Tem de ser avaliada com base nos critérios ligados ao objeto do contrato público em causa, os quais podem incluir aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais.

Considera-se que a melhor relação qualidade/preço é adequada nos seguintes casos:

- » obras projetadas pelo proponente;
- » fornecimentos que impliquem a instalação e/ou manutenção de produtos importantes e especializados, e/ou atividades de formação do utilizador. Neste tipo de contrato, a qualidade é, normalmente, de extrema importância;

- » serviços ligados a atividades intelectuais, tais como os serviços de consultoria, nos quais a qualidade seja essencial. A experiência mostra que, na aquisição deste tipo de serviços, os melhores resultados são obtidos aplicando o critério da melhor relação qualidade/preço.

Em geral, os critérios de adjudicação baseados na relação qualidade/preço são classificados por meio de um sistema que atribui coeficientes de ponderação aos vários critérios. A ponderação relativa de cada um dos critérios utilizados para avaliar as propostas tem de ser expressa em percentagens ou em valores quantificáveis, por exemplo, «preço 30%, qualidade 40%, serviço 30%». Se tal não for possível por razões objetivas, os critérios devem ser enumerados por ordem de importância descendente (ver secção 4.2 Aplicar os critérios de adjudicação).

O quadro abaixo apresenta os critérios e subcritérios de adjudicação habituais e utilizáveis caso a autoridade adjudicante opte pela abordagem da melhor relação qualidade/preço.

Quadro 10. Exemplos de critérios de adjudicação da abordagem da melhor relação qualidade/preço

Critérios	Subcritérios
Preço	Preço fixo Tarifas (por exemplo, taxas diárias, custos unitários) Custo do ciclo de vida
Qualidade	Valor técnico Características estéticas e funcionais Acessibilidade e conceção para todos os utilizadores Condições sociais, ambientais e de inovação
Organização	Gestão do projeto Análise dos riscos Controlo da qualidade
Pessoal afetado à execução do contrato	» Caso a qualidade do pessoal afetado tenha um impacto significativo na forma como o contrato irá ser executado: » Qualificação do pessoal; » Experiência do pessoal.

Critérios	Subcritérios
Serviço	Condições de entrega, tais como a data de entrega, o processo de entrega e o prazo de entrega ou de conclusão Manutenção Serviço pós-venda Assistência técnica

Os critérios de adjudicação devem ser específicos de cada contrato público. As autoridades adjudicantes devem defini-los ao elaborar os documentos do concurso, não podendo alterá-los posteriormente.



Nunca alterar os critérios de adjudicação durante o procedimento de contratação

Os critérios de adjudicação e as respetivas ponderações são considerados elementos substanciais dos documentos do concurso, pelo que não podem ser alterados depois da publicação do anúncio de concurso.

Tal como acontece com os critérios de seleção, caso os critérios de adjudicação constantes dos documentos do concurso não estejam corretos e tenham de ser modificados, é necessário prorrogar o prazo para a apresentação das propostas (ver secção 2.5.2 Anúncios a publicar).

Além disso, os esclarecimentos prestados aos proponentes não podem resultar na alteração dos critérios publicados ou de outras informações substanciais.

A definição dos critérios de adjudicação de um contrato complexo exige competências técnicas consideráveis, pelo que as autoridades adjudicantes poderão ter de solicitar aconselhamento de peritos, a nível interno ou externo (ver secção 1.2 Envolver as partes interessadas). Os consultores técnicos podem também participar como membros sem direito de voto nas comissões de avaliação (ver capítulo 4 Avaliação das propostas e adjudicação), mas importa que não tenham qualquer conflito de interesses em relação a potenciais proponentes (ver secção 1.2.3 Integridade e conflito de interesses).

Uma vez que os critérios de adjudicação têm de ser específicos de cada procedimento de contratação e estar estreitamente ligados ao objeto do contrato, não se pode nem deve elaborar critérios de adjudicação universais para todos os casos. Contudo, para uma melhor orientação dos profissionais da contratação pública, é possível apontar alguns erros comuns a evitar e enumerar alguns exemplos de práticas aconselháveis e desaconselháveis na elaboração dos critérios de adjudicação.



Seguem-se exemplos de más práticas ou erros que deram origem a sanções pecuniárias por não cumprirem as regras em matéria de contratos públicos e terem dissuadido a apresentação de propostas por parte dos operadores económicos:

1. critérios de adjudicação sem ligação clara ao objeto do contrato.
2. critérios de adjudicação demasiado vagos, por exemplo, a qualidade é avaliada com base na durabilidade e solidez do produto, mas não existe uma definição clara de durabilidade ou solidez nos documentos do concurso.
3. requisitos mínimos utilizados para adjudicar o contrato (por exemplo, prazo de garantia de cinco anos, cor azul, prazo de entrega de sete dias), quando deviam ser utilizados como critérios de seleção (ou seja, resposta sim/não).
4. erros matemáticos na soma das pontuações e na classificação das propostas.
5. confusão entre critérios de seleção e critérios de adjudicação, ou seja, os critérios de seleção são aplicados como critérios de adjudicação ou os critérios já utilizados na fase de seleção voltam a ser utilizados na fase de adjudicação. Por exemplo, a experiência adquirida com um contrato semelhante não deve ser utilizada como critério de adjudicação, pois respeita à capacidade do proponente para executar o contrato. Esta deve ser avaliada na fase de seleção, não na fase de adjudicação. No entanto, a experiência do pessoal afetado ao contrato, caso a qualidade do pessoal possa ter um impacto significativo na execução do contrato, pode ser utilizada como critério de adjudicação.
6. utilização da média de preços, na qual são atribuídos mais pontos às propostas próximas da média de todas as propostas do que às distantes dessa média. Embora o preço da proposta seja um critério objetivo para aplicar na fase de adjudicação, a utilização desta metodologia resulta num tratamento desigual dos proponentes, nomeadamente em relação a propostas baixas válidas.
7. utilização das sanções contratuais como critério de adjudicação, ou seja, quanto maior for a sanção contratual que o proponente esteja disposto a pagar por atrasos na entrega do contrato, mais pontos são concedidos. Caso sejam previstas, tais sanções devem constar apenas das condições do contrato.
8. utilização da duração do contrato como critério de adjudicação. A duração do contrato deve ser estabelecida nos documentos do concurso e igual para todos os potenciais proponentes.
9. utilização de «extras ao contrato» como critério de adjudicação, por exemplo, atribuindo pontos adicionais aos proponentes que ofereçam elementos gratuitos para além dos solicitados.
10. utilização do nível da «subcontratação» a fim de limitá-la, por exemplo, atribuindo uma maior pontuação aos proponentes que não tencionem utilizar a subcontratação do que àqueles que a proponham.

O quadro seguinte apresenta alguns exemplos de boas práticas na elaboração de critérios.



Exemplos de práticas aconselháveis e desaconselháveis na definição dos critérios de adjudicação

Os exemplos seguintes de critérios de adjudicação destacam certos pormenores importantes a ter em conta na definição dos critérios de adjudicação.

Esses pormenores podem fazer a diferença entre um critério útil e um critério ineficaz.

Práticas desaconselháveis	Práticas aconselháveis
<p>Horário de funcionamento mínimo do proponente das 8h00 às 16h00. Um horário de funcionamento alargado será avaliado de forma positiva.</p> <p>→ a autoridade adjudicante não define o «horário de funcionamento alargado».</p>	<p>Horário de funcionamento mínimo das 8h00 às 16h00. Um horário de funcionamento alargado de até 24 horas por dia, sete dias por semana será avaliado e ponderado de forma positiva.</p> <p>→ Os proponentes competem com horários de funcionamento entre 8h00-16h00 e 24 horas por dia, sete dias por semana.</p>
<p>Dias de demora da entrega a partir da data de encomenda. Um tempo de entrega curto será avaliado positivamente.</p> <p>→ a autoridade adjudicante não define o «tempo de entrega curto», por exemplo, o tempo máximo em dias e os dias indicados da proposta que terão uma ponderação positiva.</p>	<p>Tempo máximo de entrega a partir da data de encomenda de 12 dias. Uma proposta de 4 dias terá uma avaliação e ponderação positivas.</p> <p>→ Os proponentes competem entre 12 e 4 dias. Não serão atribuídos pontos adicionais a um tempo de entrega inferior a 4 dias.</p> <p>O modelo de pontuação pode ser indicado e publicado como se segue:</p> <p>≤4 dias: 5 pontos 5-6 dias: 4 pontos 7-8 dias: 3 pontos 9-10 dias: 2 pontos 11 dias: 1 ponto >12 dias 0 pontos</p>
<p>Custos suplementares de encomendas urgentes.</p> <p>→ a autoridade adjudicante deve indicar um número previsto de «encomendas urgentes» por ano para que os proponentes possam calcular os custos associados.</p>	<p>Custos suplementares de encomendas urgentes. O número previsto de «encomendas urgentes» por ano é de 500.</p> <p>→ Os proponentes podem calcular um custo total por ano para as encomendas urgentes que seja realista e claro.</p>
<p>Garantia mínima do produto de dois anos a contar da data de produção.</p> <p>→ a autoridade adjudicante não define um período de garantia preferencial.</p>	<p>Garantia mínima do produto de dois anos a contar da data de produção. Uma garantia de cinco anos será avaliada e ponderada de forma positiva.</p> <p>→ Os proponentes competem com um período de garantia de entre dois e cinco anos. Não serão atribuídos pontos adicionais a um período de garantia superior a cinco anos.</p>

Fórmula de classificação das propostas

Após a avaliação e pontuação dos critérios de adjudicação, deve ser utilizada uma fórmula específica para classificar as propostas e determinar a proposta que deve ganhar o concurso. Tal não se aplica se for utilizado o critério baseado apenas no preço, método em que a classificação das propostas é facilmente determinada comparando as propostas financeiras.

Para calcular a proposta que oferece a melhor relação qualidade/preço, as autoridades adjudicantes devem ter em conta a pontuação da qualidade e o preço, expressos sob a forma de índices. O método aplicado tem de ser indicado nos documentos do concurso e permanecer inalterado durante todo o procedimento.

Não existe uma forma obrigatória de definir a melhor relação qualidade/preço, utilizando-se geralmente duas fórmulas :

a) um método básico sem uma ponderação específica da relação qualidade/preço;

$$\text{Score for tender X} = \frac{\text{cheapest price}}{\text{price of tender X}} \times \text{total quality score (out of 100) for tender X}$$

b) um método que aplica uma ponderação entre qualidade e preço expressa em termos percentuais (por exemplo, 60%/40%):

$$\text{Score for tender X} = \frac{\text{cheapest price}}{\text{price of tender X}} \times 100 \times \text{price weighting (in \%)} + \text{total quality score}$$

(out of 100) for tender X x quality criteria weighting (in %)

A ponderação determina o montante adicional que a autoridade adjudicante está disposta a gastar para adjudicar o contrato a um operador económico cuja proposta apresente um valor técnico mais elevado.

O exemplo abaixo mostra as diferenças do cálculo dos resultados e da classificação de três propostas válidas (A, B e C) utilizando os dois métodos acima descritos.

Ambas as fórmulas dão uma classificação final de 100 pontos. O contrato é adjudicado à proposta com a classificação mais elevada.

A fórmula de ponderação b) atribui claramente mais importância à qualidade do que a fórmula a).

Quadro 11. Exemplo de cálculos para classificação de propostas

Pro-posta	Preço	Pontuação da qualidade	a) Sem fórmula de ponderação		b) Com fórmula de ponderação 40% para o preço, 60% para a qualidade	
			Cálculo	Classificação	Cálculo	Classificação
A	100	62	$\frac{100}{100} \times 62 = 62$ points	1st	$\frac{100}{100} \times 100 \times 0.4 + 62 \times 0.6 = 77.20$ points	2nd
B	140	84	$\frac{100}{140} \times 84 = 60$ points	2nd	$\frac{100}{140} \times 100 \times 0.4 + 84 \times 0.6 = 78.97$ points	1st
C	180	90	$\frac{100}{180} \times 90 = 50$ points	3rd	$\frac{100}{180} \times 100 \times 0.4 + 90 \times 0.6 = 76.22$ points	3rd

2.4. Definir os prazos

Nesta fase do processo, a autoridade adjudicante tem de fixar o período de tempo entre a publicação do procedimento de contratação e o prazo-limite para a apresentação das propostas ou dos pedidos de participação por parte dos operadores económicos.

As autoridades adjudicantes podem optar por dar mais ou menos tempo aos operadores económicos para estes elaborarem as suas propostas, tendo em conta a dimensão e a complexidade do contrato.

Na prática, as autoridades adjudicantes confrontam-se habitualmente com limitações de tempo significativas e prazos apertados a nível interno. Por conseguinte, tendem a aplicar os prazos mínimos permitidos pela legislação. Além disso, em casos excecionais, as autoridades adjudicantes podem recorrer a procedimentos acelerados para dar mais celeridade ao processo de contratação.

2.4.1. Prazos mínimos

Tal como explicado anteriormente (ver secção 1.5 Escolher o procedimento), a escolha do procedimento deve ser feita e justificada na fase de planeamento. Para cada tipo de procedimento, as autoridades adjudicantes têm de respeitar os prazos mínimos estabelecidos na Diretiva 2014/24/UE.

O quadro seguinte resume os prazos mínimos obrigatórios a observar para os procedimentos acima dos limiares da UE.

Convém referir que a publicação de um anúncio de pré-informação (API), aliada à possibilidade de os operadores económicos apresentarem as suas propostas por via eletrónica, reduz consideravelmente os prazos mínimos.

Quadro 12. Prazos mínimos acima dos limiares da UE

Procedimento	Receção dos pedidos de participação		Receção das propostas	
	Apresentação normal	Apresentação eletrónica	Apresentação normal	Apresentação eletrónica
Concurso aberto	–	–	35 dias <u>sem</u> API 15 dias <u>com</u> API	30 dias <u>sem</u> API 15 dias <u>com</u> API
Concurso limitado	30 dias	30 dias	30 dias <u>sem</u> API 10 dias <u>com</u> API	25 dias <u>sem</u> API 10 dias <u>com</u> API
Procedimento concorrencial com negociação	30 dias	30 dias	30 dias <u>sem</u> API 10 dias <u>com</u> API	25 dias <u>sem</u> API 10 dias <u>com</u> API
Diálogo concorrencial	30 dias	30 dias	Sem prazo mínimo	Sem prazo mínimo
Parceria para a inovação	30 dias	30 dias	Sem prazo mínimo	Sem prazo mínimo
Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso	–	–	Sem prazo mínimo	Sem prazo mínimo
Concurso para trabalhos de conceção	–	–	Sem prazo mínimo	Sem prazo mínimo

Fonte: Diretiva 2014/24/UE, artigos 27.º a 31.º, em número de dias a contar da data de envio do anúncio de concurso para publicação no JOUE.

Seguem-se explicações suplementares relativas aos procedimentos de contratação mais frequentes, o concurso aberto e o concurso limitado.

Concurso aberto

A Diretiva 2014/24/UE prevê um **prazo mínimo de 35 dias** a contar da data de publicação do anúncio de concurso (AC) no JOUE até à receção das propostas.

Este prazo pode ser reduzido em cinco dias se o anúncio de concurso for transmitido por via eletrónica e a autoridade adjudicante der acesso eletrónico total aos documentos do concurso.

O prazo pode ser reduzido para 15 dias a contar da data de publicação do AC se for publicado um anúncio de pré-informação (API) entre 35 dias e 12 meses antes da data da publicação do AC. O API tem de incluir todas as informações exigidas para o anúncio de concurso na Diretiva 2014/24/UE (anexo V, parte B, secção I), na medida em que tais informações estejam disponíveis no momento da publicação do API.

Todas as respostas a perguntas dos proponentes têm de ser dadas a título anónimo e enviadas para todas as partes interessadas, o mais tardar seis dias antes do termo do prazo para a apresentação de propostas.

Os esclarecimentos prestados aos proponentes não devem resultar na alteração de aspetos importantes das especificações iniciais (incluindo os critérios de seleção e de adjudicação iniciais). A fim de garantir a total transparência, todos os esclarecimentos devem ser publicados antes do termo do prazo para a apresentação de propostas, no sítio Web da autoridade adjudicante, para que possam ficar disponíveis para todos os potenciais proponentes.

Um anúncio de adjudicação de contrato tem de ser publicado no prazo de 30 dias a contar da data de celebração do contrato (assinado por todas as partes).

Concurso limitado

A Diretiva 2014/24/UE estipula um **prazo mínimo de 30 dias** a contar da data de publicação do anúncio de concurso (AC) no JOUE até à receção do pedido de participação.

Se a AA quiser limitar o número de proponentes no âmbito deste procedimento, o limite mínimo é cinco. No entanto, a AA não é obrigada a especificar um limite se o não quiser aplicar.

Com base nos pedidos de participação, a autoridade adjudicante seleciona um mínimo de cinco candidatos, que serão convidados a apresentar uma proposta.

Os candidatos selecionados terão de receber um convite por escrito à apresentação de propostas, prevendo-se um prazo mínimo de 30 dias a contar da data de envio dos convites até à receção das propostas. Este prazo pode ser reduzido em cinco dias se a autoridade adjudicante aceitar a apresentação de propostas por via eletrónica.

Se tiver sido publicado eletronicamente um anúncio de pré-informação (API) entre 35 dias e 12 meses antes da data da publicação do AC, o prazo para apresentação de propostas pode ser reduzido para 10 dias. Tal como no concurso aberto, o API tem de incluir todas as informações exigidas para o anúncio de concurso na Diretiva 2014/24/UE (anexo V, parte B, secção I), na medida em que tais informações estejam disponíveis no momento da publicação do API.

Todas as respostas a perguntas dos proponentes têm de ser dadas a título anónimo e enviadas para todas as partes interessadas, o mais tardar seis dias antes do termo do prazo para a apresentação de propostas.

Um anúncio de adjudicação de contrato tem de ser publicado no prazo de 30 dias a contar da data de celebração do contrato (assinado por todas as partes).



O incumprimento dos prazos mínimos leva a correções financeiras

Antes de publicarem o anúncio, as autoridades adjudicantes têm de considerar os prazos estabelecidos nos artigos 27.º a 31.º da Diretiva 2014/24/UE e definir calendários realistas na fase de planeamento (ver quadro 12. Prazos mínimos acima dos limiares da UE).

Se os prazos para a receção das propostas (ou dos pedidos de participação) forem mais curtos do que os previstos na Diretiva 2014/24/UE, a autoridade adjudicante não estará a conceder aos operadores económicos tempo suficiente para a sua participação.

Caso os prazos sejam reduzidos na sequência da publicação de um anúncio de pré-informação (API), as autoridades adjudicantes têm de assegurar que o API inclua todas as informações necessárias para o anúncio de concurso.

2.4.2. Prorrogação dos prazos inicialmente estabelecidos

Os prazos podem ser prorrogados para que os operadores económicos tomem conhecimento de todas as informações pertinentes sobre os documentos do concurso nas seguintes situações:

- » foram introduzidas alterações significativas nos documentos do concurso;
- » foram dadas respostas a pedidos de esclarecimento de potenciais proponentes menos de seis dias antes do termo do prazo fixado para a receção de

propostas ou menos de quatro dias no âmbito de um procedimento acelerado (ver secção 2.4.3 Redução dos prazos: o procedimento acelerado);

- » os operadores económicos necessitam de ter acesso a informações na hora para poderem preparar as suas propostas, por exemplo, informações cujo acesso só seja possível com visitas no local, dados que não existam em formato eletrónico ou documentos bastante extensos.



Não publicação no JOUE da prorrogação de prazos para a receção de propostas ou de pedidos de participação

Os pormenores sobre a prorrogação dos prazos de receção de propostas (ou de pedidos de participação) **têm de ser publicados** em conformidade com as regras aplicáveis.

Relativamente aos contratos que careçam da publicação de um anúncio de concurso no JOUE nos termos dos artigos 18.º, 47.º e 27.º a 31.º da Diretiva 2014/24/UE, todas as prorrogações de prazos têm de ser publicadas no JOUE.

2.4.3. Redução dos prazos: o procedimento acelerado

O procedimento acelerado previsto na Diretiva 2014/24/UE permite que as autoridades adjudicantes acelerem um procedimento de contratação pública especialmente urgente caso os prazos normais sejam impraticáveis. Embora não corresponda a um procedimento de contratação distinto (ver secção 1.5 Escolher o procedimento), esta prática é designada por «procedimento acelerado».

Os prazos podem ser reduzidos nas seguintes condições:

- » a urgência do procedimento torna os prazos normais irrealistas;

- » a utilização do procedimento acelerado tem de ser devidamente justificada, com uma explicação clara e objetiva, no anúncio de concurso;
- » estas disposições relativas ao procedimento acelerado aplicam-se apenas a três tipos de procedimento: concurso aberto, concurso limitado e procedimento concorrencial com negociação.

O quadro seguinte resume a redução dos prazos possível no âmbito do procedimento acelerado.

Quadro 13. Prazos acelerados

Procedimento	Prazo normal para a receção de pedidos de participação	Prazo acelerado	Prazo normal para a receção de propostas	Prazo acelerado
Concurso aberto	–	–	35 dias	15 dias
Concurso limitado	30 dias	15 dias	30 dias	10 dias

Fonte: Diretiva 2014/24/UE, artigos 27.º e 28.º, em número de dias a contar da data de envio do anúncio de concurso para publicação no JOUE.

Não raro, o procedimento acelerado é utilizado indevidamente. As autoridades adjudicantes têm de

poder justificar a sua utilização com factos claros e objetivos.



O «procedimento acelerado» não é um procedimento em si mesmo

A possibilidade concedida pela Diretiva 2014/24/UE de «acelerar» um concurso aberto ou um concurso limitado não constitui outro tipo de procedimento.

Este processo não deve ser confundido com o procedimento por negociação sem publicação, em casos de urgência extrema justificados por acontecimentos imprevisíveis, que não exige a publicação de um anúncio de concurso (ver secção 1.5.7 Procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso).

2.5. Publicitar o contrato

A publicidade do contrato consiste em tornar público o procedimento de contratação, de modo a que todos os operadores económicos interessados tenham a possibilidade de nele participar e apresentar uma proposta (ou um pedido de participação).

A publicação é um dos elementos mais importantes da contratação pública, garantindo a transparência, a igualdade de tratamento e a concorrência entre os operadores económicos no mercado único.

A publicidade contribui para aumentar a transparência e combater a corrupção, pois garante que os operadores económicos e a sociedade civil, incluindo os meios de comunicação social, assim como o público em geral, têm conhecimento das oportunidades de contratos públicos disponíveis e dos contratos anteriormente adjudicados. De igual modo, permite que as autoridades adjudicantes informem o maior número possível de potenciais operadores económicos sobre as oportunidades de negócio no setor público e, por conseguinte, que haja concorrência entre estes operadores, o que conduz à obtenção da melhor relação qualidade/preço por parte das autoridades adjudicantes³⁵.

2.5.1. Acima dos limiares, a publicação no JOUE é obrigatória

Se o valor de um contrato for superior aos limiares da UE (ver secção Novas definições, novos limiares e uma nova categoria de autoridade adjudicante), será necessário respeitar o disposto na Diretiva 2014/24/UE e, conseqüentemente, o contrato terá de ser publicado no suplemento do Jornal Oficial da União Europeia (JOUE). Os anúncios são publicados gratuitamente pelo Serviço das Publicações da União Europeia.

Os contratos públicos cuja publicação no JOUE seja obrigatória podem igualmente ser publicados noutros diários oficiais ou jornais internacionais, nacionais ou locais. As autoridades adjudicantes têm de atentar no facto de esta publicidade suplementar não poder anteceder a publicação do anúncio de concurso no JOUE, nem conter qualquer informação que não conste do anúncio de concurso publicado no JOUE.

Além disso, os contratos cujo valor seja inferior aos limiares da UE mas com um potencial interesse transfronteiriço devem também ser publicitados no JOUE. Regra geral, a publicação no JOUE está aberta a qualquer tipo de contrato abaixo dos limiares da UE, mesmo que não tenha um interesse transfronteiriço específico.



Em caso de dúvida, publicitar o contrato no Jornal Oficial da UE (JOUE)

A falta de publicidade adequada representa um dos erros mais graves.

Sempre que os contratos abaixo dos limiares da UE tenham um potencial interesse transfronteiriço, a forma mais segura de evitar riscos de irregularidades e eventuais correções financeiras consiste em publicitar o contrato no JOUE e num sítio Web de contratação pública nacional, ou num sítio Web de contratação pública do conhecimento geral.

Em caso de dúvida, por exemplo, sobre os limiares ou o potencial de interesse transfronteiriço de um contrato, recomenda-se a publicidade no JOUE como forma de garantir a concorrência ao nível da UE.

Muitos Estados-Membros já têm as respetivas plataformas de contratação pública ligadas ao suplemento eletrónico do Jornal Oficial (o TED), podendo a publicação no JOUE ser feita em paralelo com a publicação a nível nacional. No entanto, a fim de evitar erros, as autoridades adjudicantes devem sempre efetuar uma dupla verificação na plataforma do TED para se certificarem da correta publicação do anúncio.

³⁵ OCDE/SIGMA, Nota n.º 6 sobre contratos públicos, Publicidade, setembro de 2016.

Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-6-200117.pdf>.

2.5.2. Anúncios a publicitar

Um dos princípios fundamentais da legislação da UE em matéria de contratos públicos é o de que todos os contratos acima dos limiares da UE devem ser anunciados no JOUE de acordo com um formato normalizado ao nível da UE, de modo a que os operadores económicos de todos os Estados-Membros tenham a possibilidade de concorrer a contratos cujos requisitos considerem estar em condições de preencher.

As autoridades adjudicantes podem elaborar os anúncios através da sua habitual plataforma de contratação pública eletrónica, caso esta possa gerar anúncios compatíveis com os formulários-tipo da UE, ou da [eNotices](#), a aplicação em linha para elaborar e publicar anúncios de contratos públicos³⁶.

Todos os anúncios enviados ao JOUE têm de utilizar um vocabulário normalizado. O **Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV, do inglês Common Procurement Vocabulary)** é um sistema de classificação de oito dígitos (com um nono para verificação) que visa normalizar as referências utilizadas pelas autoridades adjudicantes para descrever os objetos dos contratos públicos. Os códigos CPV estão acessíveis em linha, no sítio Web do SIMAP³⁷.

Os profissionais da contratação pública podem também consultar as orientações específicas elaboradas pela Comissão Europeia para o preenchimento dos formulários-tipo a utilizar nos contratos acima dos limiares da UE³⁸.

Os documentos essenciais a publicitar no JOUE para os contratos acima dos limiares da UE são os três anúncios abaixo descritos.

Quadro 14. Principais anúncios a publicar para os contratos acima dos limiares da UE

Acrónimo do anúncio	Formulários-tipo ³⁹	Objetivo	Obrigatório?	Prazo
API	Anúncio de pré-informação	Alerta o mercado para contratos futuros	Não	Entre 35 dias e 12 meses antes da publicação do AC ou do convite aos candidatos
AC	Anúncio de concurso	Lança um procedimento de contratação	Sim	–
AAC	Anúncio de adjudicação de contrato	Informa o mercado do resultado de um procedimento de contratação	Sim	No prazo de 30 dias a contar da data de celebração do contrato

³⁶ Comissão Europeia, SIMAP, eNotices. Disponível em: <http://simap.europa.eu/enotices/>.

³⁷ Comissão Europeia, SIMAP, Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV). Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>.

³⁸ Comissão Europeia, DG GROW, Orientações sobre os formulários-tipo dos contratos públicos, versão 1.05, 2015-09-19. Disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/14683/attachments/1/translations/en/renditions/pdf>.

³⁹ Comissão Europeia, SIMAP, Standard forms for public procurement. Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu/en/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>.

Anúncio de pré-informação (API)

A publicação do API não é obrigatória.

Porém, a publicação de um API no início do ano permite aproveitar os prazos reduzidos para a apresentação de propostas (ver secção 2.4 Definir os prazos).

O API foi introduzido para que as autoridades adjudicantes pudessem informar o mercado de todos os seus contratos futuros, por exemplo, nos seis meses seguintes ou no ano seguinte. O API pode igualmente servir para anunciar consultas preliminares ao mercado futuras, embora estas possam também ser lançadas sem a publicação do API. Esta possibilidade acompanha a previsão periódica (na maioria dos casos, anual) dos procedimentos de contratação que as autoridades adjudicantes deverão elaborar para promover a elevada qualidade dos contratos públicos em geral⁴⁰.

Mais recentemente, as autoridades adjudicantes têm utilizado o API associando-o especificamente a um contrato. O API tem de ser publicado entre 35 dias e 12 meses antes da publicação do contrato em causa através do anúncio de concurso.

Anúncio de concurso (AC)

Se o contrato exceder o limiar da UE (e, por conseguinte, se inserir no âmbito de aplicação da Diretiva 2014/24/UE), é obrigatório publicar o AC.

O AC fornece informações sobre a autoridade adjudicante, o objeto do contrato (incluindo os códigos CPV), o valor do contrato, as condições de participação (informações jurídicas, económicas, financeiras e técnicas), o tipo de contrato, o procedimento utilizado, o prazo e as instruções para a apresentação de propostas, e os órgãos competentes em matéria de recurso.

Uma vez publicado o anúncio, não pode haver alterações substanciais dos conteúdos principais dos documentos do concurso (nomeadamente, os requisitos técnicos, o volume, o calendário, os critérios de seleção e adjudicação e as condições contratuais) sem uma prorrogação dos prazos (ver secção 2.4.2 Prorrogação dos prazos inicialmente estabelecidos).

Caso ocorram pequenas alterações dos documentos do concurso antes do termo do prazo para a apresentação de propostas, as autoridades adjudicantes têm de publicar as alterações no JOUE, recomendando-se sempre a prorrogação do prazo para a apresentação de propostas.



A não publicação do anúncio de concurso pode levar a correções financeiras graves

Exceto em casos muito específicos, a não publicação do anúncio de concurso de um contrato com um valor superior aos limiares da UE será considerada uma violação das regras da UE em matéria de contratos públicos e pode conduzir a uma correção financeira de 25 % a 100 % das despesas associadas⁴¹.

Os requisitos de publicidade da Diretiva 2014/24/UE são cumpridos com a publicação do anúncio de concurso e o fornecimento de todas as informações exigidas pelo formulário-tipo de forma clara e precisa.

⁴⁰ Comissão Europeia, DG REGIO, Situação das capacidades, sistemas e práticas de carácter administrativo ao nível da UE para garantir a conformidade e a qualidade dos contratos públicos que envolvam Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), janeiro de 2016.

Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/study/.

⁴¹ Comissão Europeia, Decisão da Comissão, de 19.12.2013, relativa à definição e à aprovação das orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos, COCOF(2013)9527 final.

Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/cocof/2013/cocof_13_9527_annexe_pt.pdf.

Anúncio de adjudicação de contrato (AAC)

O AAC enuncia a decisão resultante do procedimento de contratação (ver secção 4.6 Adjudicar o contrato). Além das informações sobre a adjudicação, incluindo o adjudicatário e o valor definitivo do contrato, a maior parte dos conteúdos relacionados com o procedimento de contratação podem ser automaticamente preenchidos com as informações do anúncio de concurso. No entanto, a autoridade adjudicante tem de tomar a decisão deliberada de publicar o AAC no prazo exigido.

Se um contrato não for adjudicado, recomenda-se (mas não é obrigatório) que a autoridade adjudicante publique um AAC explicando a razão da não adjudicação do contrato. Na maior parte dos casos, a não adjudicação deve-se ao facto de não terem sido apresentadas propostas ou pedidos de participação, ou de todos eles terem sido rejeitados. É necessário indicar outros motivos que tenham levado à anulação do procedimento⁴².

Caso o contrato seja adjudicado, o AAC fornece informações sobre as propostas recebidas (número de propostas e principais características dos proponentes), o nome e os dados do proponente vencedor (isto é, do adjudicatário) e o valor total definitivo do contrato.

Novos anúncios

As autoridades adjudicantes têm sempre de informar o mercado (isto é, os potenciais proponentes) de eventuais alterações nos documentos do concurso e nos anúncios (por exemplo, a data de receção das propostas) através da publicação de um novo anúncio e, adicionalmente, informando todos os operadores que manifestaram interesse no contrato.

É possível enviar uma retificação das informações publicadas utilizando o formulário [F14 Retificação - Anúncio de alterações ou outras informações](#), criado pelo Serviço das Publicações da UE. São publicadas mais instruções sobre como utilizar uma retificação no sítio Web do SIMAP⁴³.

2.5.3. Acesso aos documentos do concurso

As autoridades adjudicantes têm de conceder acesso ilimitado, direto e total aos documentos do concurso, a título gratuito, a partir da data de publicação do anúncio de concurso (AC). Para o efeito, o anúncio de concurso tem de indicar às partes interessadas o sítio Web em que os documentos de concurso se encontram disponíveis.

Se não for possível conceder este acesso livre, direto e total aos documentos do concurso, as autoridades adjudicantes têm de indicar, no anúncio de concurso ou no convite à confirmação de interesse, que os documentos em causa serão fornecidos por outros meios. Os potenciais proponentes ou candidatos podem depois aceder aos documentos do concurso e apresentar as suas propostas através de uma plataforma eletrónica ou de correio eletrónico.

De igual modo, as autoridades adjudicantes têm de fornecer informações adicionais relativas ao anúncio de concurso e aos documentos do concurso a todos os proponentes interessados. Assim, as autoridades adjudicantes têm de manter um registo de todos os operadores económicos que descarregaram os documentos do concurso, manifestaram o seu interesse ou solicitaram esclarecimentos sobre o procedimento de adjudicação.

⁴² OECD/SIGMA, Public Procurement Training Manual, Update 2015. Module E, Conducting the procurement process, 2.11.1 Advertising the award of the contract. Disponível em: <http://www.sigmapweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>.

⁴³ Comissão Europeia, SIMAP, F14 Corrigendum — Notice for changes or additional information. Disponível em: http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/99173/EN_F14.pdf.
Comissão Europeia, SIMAP, Instructions for the use of the standard form 14 'Corrigendum'. Disponível em: http://simap.ted.europa.eu/documents/10184/166101/Instructions+for+the+use+of+F14_EN.pdf/909e4b38-1871-49a1-a206-7a5976a2d262.

3. Apresentação das propostas e seleção dos proponentes

A fase de apresentação e seleção destina-se a assegurar a receção e seleção de propostas conformes com as regras e critérios estabelecidos nos documentos do concurso (ver secção 2.1 Elaborar os documentos do concurso).



Assegurar a transparência antes da apresentação das propostas

Antes da apresentação das propostas, os potenciais proponentes podem ser autorizados a contactar a autoridade adjudicante para solicitar esclarecimentos, desde que tal esteja previsto nos documentos do concurso, que os canais de comunicação estejam à disposição de todos os potenciais proponentes e que sejam definidos prazos e datas-limite claros para o efeito.

Em tais casos, recomenda-se que as comunicações sejam feitas exclusivamente por escrito, e todas as informações suplementares fornecidas pela autoridade adjudicante têm de ser tornadas públicas para todos os potenciais proponentes, e não apenas para o proponente que solicitar esclarecimentos.

As comunicações com os proponentes após o prazo para a apresentação de propostas limitam-se à clarificação da proposta, mas apenas nos concursos abertos e limitados. Qualquer diálogo relativo à substância de uma proposta é inaceitável e será interpretado como negociação.

3.1. Assegurar a apresentação das propostas de acordo com as instruções

As autoridades adjudicantes devem fornecer instruções técnicas e administrativas claras nos documentos do concurso para apoiar os operadores económicos na elaboração e apresentação das suas propostas ou pedidos de participação.

Recomenda-se também a inclusão de uma **lista de verificação da conformidade formal** para ajudar os proponentes a preparar a documentação necessária e facilitar a verificação dos documentos por parte da autoridade adjudicante (ver secção 2.1 Elaborar os documentos do concurso).

Se for exigida uma cópia em papel da proposta, é fundamental explicar pormenorizadamente as instruções de entrega, ou seja, para onde deve ser enviada a proposta (nome, morada, número da sala ou escritório), o número de exemplares exigido e eventuais instruções de acondicionamento. As autoridades adjudicantes podem igualmente especificar que as propostas têm de ser apresentadas num envelope sem qualquer identificação da empresa, por exemplo, o seu carimbo ou logótipo. No contexto da contratação pública eletrónica, nomeadamente em caso de apresentação por via eletrónica, os sítios Web e plataformas de contratação pública eletrónica correspondentes têm de estar disponíveis para todos os potenciais proponentes.

O prazo para a receção das propostas ou pedidos de participação tem de constar do anúncio de concurso. Cabe ao proponente assegurar a apresentação dentro do prazo.



Indicar a data e hora da entrega de forma clara

A fim de evitar que um potencial proponente seja pura e simplesmente excluído do processo, é de extrema importância indicar de forma clara um prazo no anúncio de concurso e nos documentos do concurso.

Para evitar qualquer mal-entendido, as autoridades adjudicantes devem indicar:

- » A data completa (dia, mês, ano); e
- » A hora exata (horas e minutos).

Se for exigida aos proponentes uma cópia em papel e esta puder ser enviada por correio, deve-se especificar se a data do selo postal é considerada válida ou se a cópia em papel tem de ser entregue no local indicado pela autoridade adjudicante antes do termo do prazo.

Caso se decida prorrogar o prazo para a apresentação de propostas (ver secção 2.4.2 Prorrogação dos prazos inicialmente estabelecidos), todos os proponentes devem ser imediatamente informados por escrito e deve ser enviado um anúncio para o JOUE ou para outra plataforma de contratação pública eletrónica utilizada. Pretende-se assim que todos os potenciais proponentes tomem conhecimento do novo prazo, para o caso de estarem interessados em apresentar uma proposta na sequência da prorrogação do mesmo. Tal abrange os proponentes que já tenham apresentado as suas propostas, que podem assim apresentar uma proposta de substituição dentro do novo prazo.

3.2. Confirmar a receção e abrir as propostas

Sejam as propostas apresentadas em papel ou por via eletrónica, aconselha-se as autoridades adjudicantes a elaborar uma **lista das propostas recebidas**, com o nome de todos os proponentes e a data e hora de receção.

Além disso, se as propostas forem apresentadas através do serviço de correio normal ou expresso, em mão ou por via eletrónica, os proponentes devem receber uma confirmação oficial por escrito da receção, com a data e hora da entrega registada.

No caso da apresentação de propostas por via eletrónica, os portais de contratação pública eletrónica devem disponibilizar uma estrutura de apresentação fiável e gerar automaticamente uma confirmação de receção para os proponentes.

A confidencialidade e a segurança das propostas apresentadas devem ser preservadas.

Seguidamente, incumbirá à autoridade adjudicante verificar todas as propostas para assegurar a sua conformidade formal com as instruções dadas aos proponentes (por exemplo, número de exemplares, acondicionamento, estrutura da proposta). Caso não estejam conformes, e não haja possibilidade de pedir esclarecimentos (quer porque a não conformidade ultrapasse o que é permitido pelas regras relativas aos esclarecimentos, quer porque estes não sejam simplesmente permitidos pelo direito nacional), as propostas devem ser imediatamente rejeitadas e deve-se explicar aos proponentes o(s) motivo(s) da rejeição. Tanto a rejeição como o(s) seu(s) motivo(s) têm de ser registados.

Considera-se boa prática que as autoridades adjudicantes organizem uma **cerimónia de abertura** formal das propostas conformes com os requisitos formais. Devem estar presentes pelo menos duas pessoas da comissão de avaliação para registar os pormenores da proposta (ver secção 4.1 Constituir a comissão de avaliação). O local, a hora e a data da cerimónia de abertura podem constar do anúncio do concurso, de modo a que todos os proponentes ou outras partes interessadas possam estar presentes.

Convém ressaltar que esta prática varia nos diferentes países europeus e que, em caso de dúvida quanto à organização do evento, as autoridades adjudicantes devem consultar as respetivas autoridades nacionais em matéria de contratação pública.

3.3. Avaliar e selecionar as propostas

A seleção das propostas consiste em avaliá-las com base nos motivos de exclusão e nos critérios de seleção enunciados nos documentos do concurso (ver secção 2.3 Definir os critérios). A avaliação das propostas será efetuada após esta fase, com base nos critérios de adjudicação (ver secção 4 Avaliação das propostas e adjudicação).

A avaliação com base nos motivos de exclusão e critérios de seleção pode ser efetuada através de uma matriz que reúne os critérios constantes dos documentos do concurso e as diferentes propostas (ver quadro 15. Matriz de avaliação dos motivos de exclusão e dos critérios de seleção). Os motivos de exclusão e os critérios de seleção não podem ser alterados durante a avaliação.

Mesmo que os motivos de exclusão e os critérios de seleção sejam transparentes e objetivos, recomenda-se que a avaliação seja efetuada por pelo menos duas pessoas da autoridade adjudicante e/ou da comissão de avaliação (ver secção 4.1 Constituir a comissão de avaliação), uma para analisar cada um dos critérios e outra para rever a avaliação.

Quadro 15. Matriz de avaliação dos motivos de exclusão e dos critérios de seleção

Avaliação	Nome do avaliador:	Data da avaliação:
Revisão	Nome do revisor:	Data da revisão:

Propostas	Proposta A	Proposta B	Proposta ...
Motivo de exclusão 1	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	...
Motivo de exclusão 2	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	...
Motivo de exclusão 3	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	Conforme: Sim/Não Fonte: ... (DEUCP, outra)	...
Motivo de exclusão
O proponente cumpre os requisitos para ser selecionado	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, o proponente é excluído do processo de contratação.	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, o proponente é excluído do processo de contratação.	...
Critério de seleção 1	Conforme: Sim/Não ou Pontuação: ... Fonte: ... (DEUCP, outra) Observação:	Conforme: Sim/Não ou Pontuação: ... Fonte: ... (DEUCP, outra) Observação:	...

Propostas	Proposta A	Proposta B	Proposta ...
Critério de seleção 2	Conforme: Sim/Não ou Pontuação: ... Fonte: ... (DEUCP, outra) Observação:	Conforme: Sim/Não ou Pontuação: ... Fonte: ... (DEUCP, outra) Observação:	...
Critério de seleção
Proponente selecionado: a proposta pode ser avaliada	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, a proposta é excluída do processo de contratação.	<input type="checkbox"/> Sim <input type="checkbox"/> Não, a proposta é excluída do processo de contratação.	...

Em primeiro lugar, a autoridade adjudicante determinará se existem motivos para excluir os operadores económicos da participação e se foi estabelecida alguma derrogação (ver secção 2.3.1 Motivos de exclusão). Em seguida, a autoridade adjudicante apreciará se os operadores económicos não excluídos preenchem os requisitos aplicáveis para ser selecionados como proponentes. Os operadores económicos selecionados serão então convidados

a apresentar propostas, negociar ou participar no diálogo. No caso do concurso aberto, as propostas que já tiverem apresentado serão avaliadas⁴⁴.

Caso um proponente incorra num motivo de exclusão ou não cumpra um critério de seleção, a proposta deve ser considerada não elegível e o seu restante conteúdo não deve ser avaliado.



Apresentação de uma proposta conjunta para cumprir os critérios de seleção

É prática comum vários operadores económicos decidirem cooperar e unir forças para provar que, enquanto agrupamento ou consórcio, cumprem os requisitos de capacidade económica, financeira, técnica ou profissional dos critérios de seleção. Por exemplo, é suficiente que os requisitos de capacidade económica e financeira sejam preenchidos pelo agrupamento no seu conjunto e não por cada um dos seus membros.

Além disso, um operador económico pode, se for caso disso e relativamente a um determinado contrato, recorrer às capacidades de outras entidades, independentemente da natureza jurídica das relações que com elas mantenha. Neste caso, tem de provar que terá à sua disposição os recursos necessários, por exemplo, através da apresentação de um compromisso dessas entidades nesse sentido.

Esta possibilidade contribui para promover a participação das PME nos procedimentos de contratação pública.

⁴⁴ OECD/SIGMA, Nota n.º 7 sobre contratos públicos, Seleção dos operadores económicos, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-7-200117.pdf>.



Aceitação de proponentes que deviam ter sido eliminados

Registaram-se casos de proponentes que deviam ter sido eliminados por incumprimento de um determinado critério de seleção mas que, não obstante, foram aceites para avaliação pela comissão de avaliação. Em certos casos, esses proponentes acabaram por ganhar o contrato. Trata-se de um caso evidente de desigualdade de tratamento que tem de ser evitado.

Aconselha-se as autoridades adjudicantes a assegurarem a aplicação do princípio dos «quatro olhos» no seio da comissão de avaliação, de modo a garantir o reexame pelo menos do adjudicatário e assim assegurar o cumprimento de todos os critérios de seleção pelos proponentes selecionados para avaliação.

3.3.1. Utilização da pontuação

Caso esteja previsto um mecanismo de pontuação para avaliar a conformidade com os critérios de seleção, as autoridades adjudicantes devem certificar-se de que a pontuação é aplicada de forma tão objetiva e coerente quanto possível por uma comissão de avaliação (ver secção 4.1 Constituir a comissão de avaliação).

Em primeiro lugar, a modalidade de pontuação deve ser decidida pela comissão de avaliação antes de qualquer membro iniciar a classificação. O mecanismo de pontuação deve ser descrito no anúncio de concurso e nos documentos do concurso e claramente explicado a todos os membros da comissão de avaliação.

Além disso, convém decidir se a pontuação deve ser dada de forma individual ou colegial e como atribuir as pontuações. Se for aplicada a pontuação individual, cada membro da comissão tem de criar uma matriz de avaliação individual para apresentar as pontuações que atribuir, bem como a pontuação total. Se preferir, a comissão de avaliação pode acordar uma pontuação colegial, em vez de calcular uma média das pontuações individuais. Se for esta a opção, deve ser utilizada uma única matriz de avaliação.

Durante a avaliação, cada proponente tem de ser tratado equitativamente, e a abordagem utilizada para a pontuação tem de ser coerente, não discriminatória e justa.

As pontuações devem ser estabelecidas apenas com base nas informações constantes das propostas, não podendo a comissão de avaliação ter em conta quaisquer outras informações recebidas por outro meio, incluindo o conhecimento ou experiência pessoais do proponente.

O conteúdo das pontuações da comissão de avaliação, individualmente ou no total, não deve ser divulgado a pessoas externas à comissão.

3.3.2. Pedido de esclarecimento

Se um proponente incorrer num dos motivos de exclusão e não cumprir os critérios de seleção, terá de ser excluído.

Nesta fase, as autoridades adjudicantes podem solicitar aos proponentes que confirmem ou esclareçam certas informações, por exemplo, se estas estiverem redigidas de forma imprecisa ou claramente



Consultar a legislação nacional em matéria de contratos públicos antes de pedir esclarecimentos

Em certos países, a legislação nacional em matéria de contratos públicos pode não permitir que as autoridades adjudicantes solicitem aos proponentes o esclarecimento de informações nesta fase ou pode permiti-lo apenas em determinadas condições.

Recomenda-se às autoridades adjudicantes que verifiquem as correspondentes disposições nacionais em matéria de contratos públicos ou contactem o organismo nacional competente na matéria.

erradas. As autoridades adjudicantes podem também convidar os proponentes a complementar ou explicitar os documentos apresentados. Os pedidos de esclarecimento e as respetivas respostas têm de ser enviados por escrito.

Os esclarecimentos não devem ser entendidos como negociações. A falta de certificados ou de documentos comprovativos, o cálculo acidental, erros aritméticos, erros ortográficos ou gralhas serão aceites como complementos ou esclarecimentos. Não são

autorizadas alterações ou modificações substanciais da proposta.

Por exemplo, uma autoridade adjudicante pode solicitar um determinado documento (por exemplo, um certificado existente) que o proponente se tenha esquecido de juntar aos restantes. No entanto, caso o faça, a autoridade adjudicante é obrigada a tratar todos os proponentes de igual forma e tem de pedir documentação suplementar a todos os proponentes cujos documentos careçam de ser complementados.



Desigualdade de tratamento dos proponentes

Durante o processo de seleção, as autoridades adjudicantes têm de garantir que todos os pedidos de esclarecimento ou documentação complementar relativos aos critérios de seleção sejam dirigidos de forma igual a todos os proponentes afetados. A comissão de avaliação tem de pedir esclarecimentos a todos os proponentes relativamente a omissões sobre os mesmos aspetos das suas propostas.

Por exemplo, constitui desigualdade de tratamento solicitar a um proponente que apresente um certificado de conformidade fiscal que, claramente por esquecimento, não tenha sido incluído na proposta apresentada e, ao mesmo tempo, não fazer o mesmo em relação a outro proponente.

A fim de garantir a máxima concorrência, as autoridades adjudicantes podem também solicitar informações complementares, desde que estas não alterem o conteúdo da proposta.

Na sequência da avaliação das informações complementares solicitadas, a comissão de avaliação deve prosseguir com a avaliação de todas as propostas selecionadas.

3.3.3. Pré-seleção

No âmbito de determinados procedimentos de contratação, por exemplo, o concurso limitado (ver secção 1.5 Escolher o procedimento), as autoridades adjudicantes podem optar por pré-selecionar apenas um número limitado de proponentes qualificados se tal estiver previsto no anúncio de concurso, juntamente com o número ou o leque de candidatos a incluir na pré-seleção.

A pré-seleção de proponentes que satisfaçam os critérios mínimos de seleção tem de reger-se por regras e critérios não discriminatórios e transparentes comunicados aos candidatos.

Contudo, a fim de assegurar uma concorrência adequada, é necessário convidar pelo menos cinco proponentes a apresentar propostas, desde que exista pelo menos este número de proponentes que satisfaçam os critérios de seleção, e um mínimo de três proponentes no procedimento concorrencial com negociação, no diálogo concorrencial e na parceria para a inovação.

Refira-se que a pré-seleção não é permitida nos concursos abertos.

4. Avaliação das propostas e adjudicação

A avaliação das propostas tem por objetivo identificar aquela que, observando os motivos de exclusão e os critérios de seleção, constitui a proposta economicamente mais vantajosa com base nos critérios de adjudicação publicados.

A avaliação das propostas deve ser efetuada por uma comissão de avaliação (por vezes também designada por painel de avaliação), que tem por objetivo dirigir à autoridade adjudicante uma recomendação sobre a adjudicação do contrato.

A avaliação tem de decorrer de forma equitativa e transparente e basear-se nos critérios de adjudicação publicados nos documentos do concurso.

A comissão de avaliação é frequentemente presidida pelo gestor de contrato responsável pelo procedimento de contratação na autoridade adjudicante.

Este pode ser assistido por um secretário com experiência em matérias financeiras e/ou jurídicas no domínio dos contratos públicos. Nos procedimentos de contratação de menor dimensão, as funções de presidente e secretário da comissão podem ser exercidas por uma única pessoa (por exemplo, o gestor de contrato).

Os avaliadores podem ser pessoal técnico da autoridade adjudicante ou peritos externos especializados no objeto do contrato. É igualmente possível a participação, na qualidade de membros sem direito de voto, de consultores técnicos ou partes interessadas externas ligados aos resultados do contrato.

O quadro seguinte apresenta o exemplo de uma comissão de avaliação aplicável à maioria dos procedimentos de contratação.

4.1. Constituir a comissão de avaliação

É boa prática constituir a comissão de avaliação assim que seja tomada a decisão de avançar com a contratação, de modo a assegurar que o processo envolva, desde o início, todos os participantes com as qualificações e os conhecimentos especializados necessários (ver secção 1.2 Envolver as partes interessadas).

Quadro 16. Exemplo de estrutura da comissão de avaliação

Presidente	Secretário	Avaliadores
 <p>Conduz, coordena, orienta e controla a avaliação das propostas;</p> <p>Assegura que a avaliação se realize em conformidade com a legislação em matéria de contratos públicos e os princípios do Tratado;</p> <p>Assina uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade.</p>	 <p>Apoia o presidente e exerce as funções administrativas ligadas à avaliação;</p> <p>Elabora e regista atas de reuniões e relatórios de avaliação;</p> <p>Não tem necessariamente direito de voto;</p> <p>Assina uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade.</p>	 <p>Avalia as propostas (a título individual ou colegial) com base nos critérios de adjudicação e segundo o método de avaliação previsto nos documentos do concurso;</p> <p>Assina uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade.</p>

As autoridades adjudicantes devem exigir a todos os membros da comissão de avaliação a assinatura de uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade (ver 6.5 Modelo de declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade).

Além disso, devem ser utilizadas técnicas de extração de dados ou sinais de alerta para identificar e investigar eventuais ligações não reveladas entre os membros da comissão de avaliação e os proponentes (ver secção 1.2.3 Integridade e conflito de interesses).



Evitar os conflitos de interesses não revelados

As autoridades adjudicantes devem ter orientações ou protocolos para lidar com os conflitos de interesses, nomeadamente no que toca aos membros das comissões de avaliação.

Por exemplo, se o/a cônjuge de um membro da comissão de avaliação for um alto funcionário de um dos proponentes, o referido membro tem de informar a autoridade adjudicante desse facto e retirar-se da comissão e do procedimento de contratação em geral.

4.2. Aplicar os critérios de adjudicação

Durante a elaboração dos documentos do concurso, a autoridade adjudicante terá decidido qual o método de avaliação a adotar. Este método tem de ser claramente apresentado nos documentos do concurso (ver secção 2.3 Definir os critérios) de acordo com o tipo de critérios de adjudicação:

- » apenas o preço;
- » apenas o custo, utilizando uma abordagem custo-eficácia, como o cálculo dos custos do ciclo de vida;
- » melhor relação qualidade/preço.



É proibido modificar uma proposta durante a avaliação

As autoridades adjudicantes não podem permitir que os proponentes modifiquem as suas propostas durante o processo de avaliação, por exemplo, com a apresentação de informações substanciais suplementares.

Cabe ao presidente da comissão de avaliação e/ou ao responsável pela contratação garantir que sejam avaliadas apenas as informações apresentadas dentro do prazo.

De igual modo, as autoridades adjudicantes não podem modificar uma proposta em circunstância alguma: tal ato pode ser considerado favoritismo ou corrupção.



Não negociar durante a avaliação no âmbito de um concurso aberto ou limitado

No âmbito de um concurso aberto ou limitado, a autoridade adjudicante não pode negociar com os proponentes durante a fase de avaliação, pois tal levaria à alteração das condições iniciais previstas no anúncio de concurso e nos documentos do concurso (por exemplo, uma alteração significativa do âmbito do projeto ou do preço do contrato).

Após a apresentação das propostas, todos os esclarecimentos ou comunicações com os proponentes devem ser efetuados por escrito. Se tiver dúvidas acerca da clareza dos documentos do concurso, a autoridade adjudicante deverá considerar o reinício do procedimento com especificações revistas.

4.2.1. Apenas o preço

Caso seja escolhido o critério do preço mais baixo, o método de avaliação é bastante simples e transparente, visto que consiste apenas na comparação das diferentes propostas financeiras, desde que a proposta técnica, caso exista, esteja conforme com as especificações técnicas.

No entanto, na avaliação dos preços das propostas, é necessário ter em conta certos aspetos importantes:

As propostas financeiras têm de incluir todos os elementos do preço, de acordo com os requisitos estabelecidos nos documentos do concurso:

- » os erros aritméticos têm de ser corrigidos e registados;
- » os descontos têm de ser aplicados;
- » as propostas anormalmente baixas têm de ser devidamente analisadas.

O critério do preço mais baixo ou baseado apenas no preço só é aconselhável na condição de a autoridade adjudicante definir previamente especificações técnicas e requisitos mínimos de qualidade que, por conseguinte, têm de ser iguais para todas as propostas.



Nunca alterar o âmbito do contrato

Se o âmbito do contrato for alterado no decorrer do procedimento de contratação, tal afetará sobremaneira a avaliação das propostas financeiras.

Efetivamente, as propostas financeiras apresentadas pelos proponentes não serão proporcionais ao novo âmbito (seja ele reduzido ou alargado) e a sua avaliação será irrelevante.

Uma tal alteração deve obrigar à anulação do procedimento, pois os proponentes poderiam ter proposto preços diferentes e outros operadores económicos poderiam ter manifestado interesse em participar se tivessem tido conhecimento do valor real do contrato.

4.2.2. Cálculo dos custos do ciclo de vida

Caso seja adotada uma abordagem custo-eficácia, a comissão de avaliação tem de aplicar o método publicado nos documentos do concurso para calcular os custos ao longo do ciclo de vida dos produtos, serviços ou obras. Sempre que a legislação dos Estados-Membros estabeleça um método comum obrigatório para o cálculo dos custos do ciclo de vida (CCV), esse método tem de ser aplicado.

Os custos do ciclo de vida podem cobrir os custos suportados pela autoridade adjudicante ou outros utilizadores, bem como os custos imputáveis a externalidades ambientais ligadas aos produtos, serviços ou obras durante o seu ciclo de vida, desde que seja possível determinar e verificar o seu valor monetário.

A comissão de avaliação deve certificar-se de que:

- » as propostas incluem os dados indicados no método de cálculo dos CCV nos documentos do concurso;
- » o método publicado para determinar os CCV não foi alterado durante o processo de avaliação;
- » é aplicado o mesmo método a todas as propostas.

Ao avaliarem e classificarem as propostas financeiras, os avaliadores devem seguir a mesma lógica do critério baseado apenas no preço, assegurando que todas as despesas sejam incluídas, os erros aritméticos sejam corrigidos, os descontos sejam aplicados e qualquer proposta anormalmente baixa seja atentamente analisada.

4.2.3. Melhor relação qualidade/preço

A proposta economicamente mais vantajosa com base na melhor relação qualidade/preço tornou-se um **método de avaliação comum** entre as autoridades adjudicantes, se bem que, em certos países, o critério baseado apenas no preço continue a ser a prática principal.

Neste contexto, as autoridades adjudicantes têm de dispor dos recursos necessários para realizar uma avaliação com base no preço e na qualidade, no mérito técnico e nas características funcionais. De igual modo, os proponentes têm de saber como elaborar uma proposta nessa base.

Em certos casos, as autoridades adjudicantes podem solicitar a ajuda de peritos externos independentes dos proponentes (ver secção 1.2.2 Principais partes interessadas a nível externo).

Caso seja adotada a abordagem da melhor relação qualidade/preço, a comissão de avaliação tem de aplicar os critérios específicos publicados e a sua ponderação relativa. Se os documentos do concurso indicarem uma metodologia de avaliação mais por menorizada, essa metodologia tem de ser seguida⁴⁵.

A avaliação das propostas pode utilizar uma **matriz de avaliação**. Esta matriz pode servir como instrumento prático e ferramenta de manutenção de registos a incluir no relatório de avaliação (ver secção 4.5.2 Relatório de avaliação).

Na pontuação das propostas em função dos critérios de adjudicação, a lógica da pontuação tem de ser decidida antes de os membros da comissão de avaliação iniciarem a avaliação. Sugere-se a adoção de uma abordagem estruturada, como a apresentada no quadro abaixo.

A matriz seguinte respeita ao critério da melhor relação qualidade/preço, mas pode ser adaptada a outros critérios de adjudicação. Os critérios e as respetivas ponderações são meramente indicativos, servindo apenas de exemplo.

⁴⁵ OCDE/SIGMA, Nota n.º 9 sobre contratos públicos, Avaliação das propostas e adjudicação do contrato, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-9-200117.pdf>

Quadro 17. Matriz de avaliação das propostas com base na melhor relação qualidade/preço

ID da proposta	A, B, ...	
Avaliação	Nome do(s) avaliador(es):	Data:

PEMV	Ponderação	Pontuação	Categoria	Ponderação	Pontuação	Subconjunto	Ponderação	Pontuação
Preço	30	...	Custo	30	...	Custo	30	...
Qualidade	70	...	Técnica	25	...	Pertinência	12	...
						Valor acrescentado	5	...
						Gestão	8	...
			Entrega ou prestação	10	...	Capacidade de resposta e flexibilidade	4	...
						Comunicação	4	...
						Gestão dos riscos	2	...
			Recursos	15	...	Pertinência	10	...
						Gestão do pessoal	5	...
			Ambiente	10	...	Compromisso/medidas	7	...
						Metas	3	...
	Responsabilidade social	10	...	Compromisso/medidas	7	...		
				Metas	3	...		
TOTAL	100	...						

Ao realizar a avaliação, a comissão de avaliação deve prestar especial atenção aos seguintes aspetos:

- » os critérios de adjudicação publicados devem sempre incluir um critério relativo ao preço;
- » os critérios de adjudicação e as respetiva ponderações, incluindo os subcritérios e qualquer metodologia de avaliação, não podem ser alterados durante o processo de avaliação.

Na pontuação das propostas, os membros da comissão de avaliação têm de acordar uma abordagem coerente para garantir uma avaliação válida e de qualidade.

Ao avaliarem e classificarem as propostas financeiras, os avaliadores devem seguir a mesma lógica do critério baseado apenas no preço, assegurando que todas as despesas sejam incluídas, os erros aritméticos sejam corrigidos, os descontos sejam aplicados e qualquer proposta anormalmente baixa seja atentamente analisada.



Modificação dos critérios de adjudicação ou da metodologia de avaliação após o termo do prazo para a apresentação de propostas

Pode acontecer que os avaliadores modifiquem erradamente certos critérios ou elaborem outros critérios ou subcritérios durante o processo de avaliação, mesmo quando essas alterações ou aspetos suplementares não constem dos documentos do concurso. Estas práticas são ilegais e têm de ser evitadas.

Assim, se os critérios de adjudicação forem modificados durante o processo de avaliação, a adjudicação será decidida com base em critérios que não foram publicados, daí resultando uma avaliação incorreta das propostas.

Se houver necessidade de modificar os critérios de adjudicação após a publicação do anúncio de concurso, a autoridade adjudicante tem de i) anular e relançar o procedimento de contratação ou ii) emitir uma errata e, eventualmente, prorrogar o prazo para a apresentação de propostas.

4.3. Propostas anormalmente baixas

A avaliação de «propostas anormalmente baixas» pode ser problemática para as autoridades adjudicantes, porquanto não existe uma abordagem direta que possa ser utilizada para identificá-las. As propostas anormalmente baixas ocorrem quando o preço proposto por um operador económico suscita dúvidas quanto à sustentabilidade económica e à exequibilidade da proposta⁴⁶.

Caso a proposta financeira de uma proposta se afi-gure anormalmente baixa, a comissão de avaliação deve solicitar ao proponente que clarifique por escrito que a proposta é economicamente sustentável e pode ser executada de forma adequada. Pode acontecer que o proponente tenha compreendido mal as especificações ou subestimado o volume de trabalho ou os riscos, ou que os requisitos técnicos não sejam suficientemente claros.

O proponente deve explicar por que razão a sua proposta financeira é tão baixa e se existem circunstâncias que contribuam de forma razoável para tal, nomeadamente:

- » soluções técnicas inovadoras;
- » possibilidade de o proponente obter auxílios estatais;
- » circunstâncias específicas que lhe permitam obter fornecimentos ou subcontratar tarefas em condições favoráveis.

Com base na análise da justificação dada pelo proponente, a comissão de avaliação deve decidir se a proposta deve ser rejeitada ou aceite.

A rejeição de uma proposta anormalmente baixa tem de ser devidamente justificada no relatório de avaliação.

⁴⁶ OCDE/SIGMA, Nota n.º 35 sobre contratos públicos, Propostas anormalmente baixas, setembro de 2016. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-35-200117.pdf>.



Rejeição de propostas anormalmente baixas sem justificção

As autoridades adjudicantes têm de dar sempre aos proponentes que apresentem propostas baixas a oportunidade de as justificar, não podendo excluí-las automaticamente. É obrigatório solicitar ao proponente uma justificção escrita que clarifique os motivos do baixo preço da proposta.

Caso uma proposta seja rejeitada, a decisão tem de ser claramente justificada no relatório de avaliação e ter em conta a resposta do proponente.

Além disso, algumas autoridades adjudicantes estabelecem um preço de proposta mínimo de referência, frequentemente calculado por meio de uma fórmula matemática.

As propostas inferiores a este preço de referência são automaticamente eliminadas, sem que os proponentes tenham a oportunidade de justificá-las. Esta prática é ilegal e tem de ser evitada.

4.4. Solicitar esclarecimentos

Nos concursos abertos e limitados, a comissão de avaliação pode solicitar esclarecimentos aos proponentes sobre as respetivas propostas. Deve-se referir que outros procedimentos permitem igualmente os esclarecimentos, prevendo mesmo a ocorrência de negociações com os proponentes.

Os pedidos de esclarecimento podem respeitar apenas a pequenas questões relacionadas com informações já apresentadas pelo proponente, por exemplo:

- » informações incoerentes ou contraditórias na proposta;
- » descrição pouco clara de um produto ou serviço oferecido;
- » pequenos erros ou omissões;
- » aspetos não conformes com os requisitos não fundamentais e/ou formais estabelecidos nos documentos do concurso.

Recomenda-se que as autoridades adjudicantes solicitem sempre ao proponente que esclareça ou complemente documentos apresentados caso o texto da

proposta seja demasiado vago ou pouco claro e determinadas circunstâncias, conhecidas pela autoridade adjudicante, sugiram que esta ambiguidade pode ser facilmente explicada ou eliminada. Neste caso, a autoridade adjudicante não deve excluir o proponente sem antes lhe solicitar esclarecimentos ou a apresentação de documentos suplementares.

De acordo com o princípio da igualdade de tratamento, não podem ser solicitadas nem aceites alterações substanciais de uma proposta através de um pedido de esclarecimento. Acresce que o pedido de esclarecimento não implica a realização subsequente de negociações.

Além disso, o pedido de esclarecimento tem sempre de ser enviado por escrito, de preferência, pelo presidente da comissão de avaliação (e não por um dos avaliadores). A correspondência relativa ao esclarecimento tem de ser pormenorizadamente resumida no relatório de avaliação, indicando claramente se as respostas recebidas são consideradas satisfatórias pelos avaliadores. Se não for esse o caso, o relatório tem de indicar os motivos para tal.

Os esclarecimentos apresentados por um proponente sobre a sua proposta que não sejam solicitados pela comissão de avaliação não podem ser tidos em conta na avaliação⁴⁶.



Os esclarecimentos não podem alterar propostas apresentadas

Os esclarecimentos não devem resultar na alteração das propostas já apresentadas no que respeita a informações substanciais como aspetos relativos à fixação de preços, qualidade e serviço.

Assim, um pedido de esclarecimento não pode permitir, por exemplo:

- » que uma proposta não conforme passe a estar em conformidade com as especificações essenciais estabelecidas;
- » a alteração do preço proposto (exceto para a correção de erros aritméticos detetados durante a avaliação das propostas, quando aplicável).

4.5. Concluir a avaliação e decidir

Normalmente, a avaliação das propostas termina com uma reunião de avaliação em que cada proposta pode ser conjuntamente analisada e debatida, e os membros da comissão de avaliação podem tomar uma decisão comum.

A decisão da comissão é seguidamente comunicada à autoridade adjudicante a título de recomendação da adjudicação do contrato a um determinado proponente, através de um relatório de avaliação pormenorizado.

4.5.1. Reunião de avaliação

Considera-se boa prática realizar uma reunião de avaliação com a presença de todos os membros da comissão de avaliação. A reunião deve ser agendada antecipadamente pelo presidente da comissão, de modo a que os seus membros possam ter tempo suficiente para concluir a sua avaliação individual, se for essa a abordagem adotada.

Cada membro deve preencher previamente uma matriz de avaliação para cada proposta (ver exemplo no quadro 17. Matriz de avaliação das propostas com base na melhor relação qualidade/preço), de modo a poder partilhar os resultados e discutir as diferentes propostas com os restantes membros. Outra opção passa por preencher uma única matriz de avaliação por proposta na reunião de avaliação.

Durante a reunião, a comissão discute as pontuações atribuídas e as observações formuladas por cada membro para estabelecer a classificação das propostas avaliadas e acordar a recomendação da adjudicação a incluir no relatório de avaliação.

Devem ser previamente acordadas medidas específicas para lidar com eventuais divergências importantes nos pontos de vista e pontuações da comissão. Tais medidas podem passar por solicitar esclarecimentos aos proponentes ou o aconselhamento de peritos. Neste caso, será necessário realizar mais de uma reunião para debater e conciliar tais divergências⁴⁶. Caso subsista a discordância entre os membros da comissão, o presidente deve decidir em última instância e assegurar que essa discordância seja inscrita no relatório de avaliação.

A proposta vencedora deve ser escolhida durante a reunião, sendo esta decisão comunicada à autoridade adjudicante no relatório de avaliação.

4.5.2. Relatório de avaliação

A recomendação sobre a adjudicação do contrato consta do relatório de avaliação, que é normalmente elaborado pelo presidente ou secretário da comissão de avaliação, com o apoio dos avaliadores (ver secção 4.2 Aplicar os critérios de adjudicação).

O relatório de avaliação deve ser claro e suficientemente pormenorizado para demonstrar como foi tomada a decisão de adjudicação do contrato.

Deve descrever a forma como foram aplicados os diferentes critérios, bem como os resultados das atividades de avaliação. A recomendação sobre a adjudicação do contrato tem de ser claramente justificada e sustentada pelo mecanismo de pontuação, pelos esclarecimentos, quando aplicável, e pelo processo de decisão seguido na comissão de avaliação.

Além disso, os trabalhos da reunião de avaliação devem ser registados, devendo o relatório de avaliação incluir uma lista de presenças.

Segue-se uma estrutura indicativa do conteúdo do relatório de avaliação.

Quadro 18. Exemplo de estrutura do relatório de avaliação

ID da proposta	A, B, ...	
Comissão de avaliação	Nomes dos membros:	Data do relatório:
<ol style="list-style-type: none"> 1. Introdução <ol style="list-style-type: none"> a. Nome e endereço da autoridade adjudicante b. Composição da comissão de avaliação c. Calendário do procedimento de contratação 2. Antecedentes e contexto <ol style="list-style-type: none"> a. Descrição do contrato (objeto e valor) b. Escolha do procedimento e justificação nos casos do procedimento concorrencial com negociação, do diálogo concorrencial ou do procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso c. Nomeação dos membros da comissão de avaliação d. Critérios publicados e. Lista de proponentes 3. Atividades de avaliação <ol style="list-style-type: none"> a. Avaliação dos motivos de exclusão b. Avaliação dos critérios de seleção c. Avaliação das propostas d. Esclarecimentos (quando aplicável) 4. Recomendação sobre a adjudicação do contrato <ol style="list-style-type: none"> a. Pontuação e classificação final b. Candidato(s) ou proponente(s) propostos (incluindo subadjudicatários e as respetivas percentagens, caso existam) e justificação c. Candidato(s) ou proponente(s) preteridos e justificação d. Rejeição de propostas anormalmente baixas e justificação e. Se for caso disso, as razões pelas quais a autoridade adjudicante decidiu não adjudicar o contrato f. Se for caso disso, as razões pelas quais foram utilizados outros meios de comunicação que não os eletrónicos para a apresentação de propostas g. Se for caso disso, os conflitos de interesses detetados e as medidas tomadas 5. Anexos <ol style="list-style-type: none"> a. Matriz(es) de avaliação b. Lista(s) de presenças na(s) reunião(ões) de avaliação c. Declarações de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade assinadas d. Outros documentos pertinentes (por exemplo, esclarecimentos, documentos de trabalho) 		

No quadro do sistema nacional de apresentação de relatórios em matéria de contratos públicos, a Comissão Europeia pode solicitar a qualquer autoridade adjudicante europeia um relatório específico sobre os procedimentos aplicados na adjudicação de um determinado contrato. Neste contexto, as autoridades adjudicantes devem certificar-se de que cumprem os requisitos mínimos previstos no artigo 84.º

da Diretiva 2014/24/UE. Um relatório de avaliação devidamente documentado e pormenorizado deve ajudar a localizar e registar todas as informações necessárias. No entanto, as autoridades adjudicantes podem igualmente optar por cumprir os requisitos com base em diferentes fontes de informação (ou seja, relatório de avaliação, decisão de contratação, etc.), de acordo com os seus processos internos.



Falta de transparência e/ou de igualdade de tratamento durante a avaliação

Se as pontuações atribuídas a cada proposta forem pouco claras e injustificadas, carecerem de transparência ou não forem totalmente registadas, a autoridade adjudicante não estará em condições de demonstrar como é que a comissão de avaliação chegou à decisão de adjudicação.

As autoridades adjudicantes têm de elaborar um relatório de avaliação completo e manter informações suficientes sobre cada contrato para justificar as decisões tomadas sobre a seleção dos proponentes e a adjudicação de contratos.

O presidente da comissão de avaliação deve assegurar a justificação escrita de cada pontuação atribuída durante a avaliação das propostas.

Além disso, as pontuações e observações relativas a cada proponente têm de ser apresentadas numa carta escrita dirigida ao proponente e incluídas no relatório de avaliação.

4.6. Adjudicar o contrato

Com base na recomendação da comissão de avaliação, as autoridades adjudicantes devem iniciar o procedimento interno necessário para obter uma decisão de adjudicação oficial.

Posteriormente, terão de notificar os proponentes e tornar pública a adjudicação.

4.6.1. Notificação de proponentes e prazo suspensivo

Uma vez aprovada a adjudicação, as autoridades adjudicantes têm, assim que possível, de comunicar por escrito ao adjudicatário que a sua proposta foi selecionada para efeitos de adjudicação do contrato.

Os proponentes preteridos têm igualmente de ser informados da decisão de adjudicação e da respetiva justificação. A notificação tem de incluir um resumo dos fundamentos da decisão, em especial o nome

do adjudicatário e as características e vantagens relativas da proposta selecionada. Normalmente, inclui também um quadro de síntese da pontuação e da classificação final das propostas.

A pedido de qualquer proponente, as autoridades adjudicantes têm, no prazo de 15 dias a contar da data de receção de um pedido por escrito, de informar os proponentes preteridos das razões da rejeição da sua proposta.

Antes de o contrato definitivo ser celebrado, terá de decorrer um prazo de pelo menos 10 dias, designado por «prazo suspensivo». A duração exata do prazo suspensivo tem também de ser indicada na notificação enviada aos proponentes, de modo a que estes tomem conhecimento do tempo de que dispõem para contestar a decisão de adjudicação, se assim o desejarem.

Caso não seja apresentada nenhuma queixa, o contrato pode ser adjudicado após o termo do prazo suspensivo.

Além disso, a autoridade adjudicante pode igualmente decidir não adjudicar o contrato se não receber propostas ou pedidos de participação, ou se todos eles forem rejeitados. A anulação do procedimento pode ainda ocorrer se todas as propostas

excederem o orçamento disponível, se as circunstâncias do contrato tiverem sofrido alterações substanciais ou se tiverem ocorrido algumas irregularidades durante a avaliação das propostas⁴⁷.



Não negociar o contrato com o adjudicatário

Depois de o adjudicatário ser designado e informado e antes da assinatura do contrato, as autoridades adjudicantes não podem negociar nenhum dos elementos essenciais do contrato,

nomeadamente, mas não apenas, o preço, a natureza das obras, fornecimentos ou serviços, o prazo de conclusão, as condições de pagamento ou os materiais a utilizar.

Este tipo de negociações é proibido, na medida em que altera a natureza do contrato publicitado e retira aos restantes proponentes a oportunidade de apresentar uma proposta para o contrato alterado.

Caso a autoridade adjudicante verifique, antes da assinatura do contrato, que o âmbito deste tem de ser redefinido, o procedimento de contratação tem de ser integralmente anulado. Em seguida, a autoridade adjudicante terá de lançar um novo procedimento para que todos os operadores económicos tenham outra oportunidade de concorrer ao contrato alterado.

Tal aplica-se de igual modo ao aumento ou redução significativa do âmbito ou do preço do contrato.

4.6.2. Contrato e anúncio de adjudicação

Depois de a autoridade adjudicante decidir a que proponente vai adjudicar o contrato, e decorrido o prazo suspensivo (sem que nenhuma queixa tenha sido apresentada), o contrato pode ser assinado entre o adjudicatário e a autoridade adjudicante.

Em princípio, o proponente tem de ter conhecimento do conteúdo do contrato, visto que é recomendada a inclusão de uma proposta de contrato nos documentos do concurso (ver secção 2.1.2 Proposta de contrato).

No prazo de 30 dias a contar da data de assinatura do contrato por ambas as partes, a autoridade adjudicante tem de enviar um anúncio de adjudicação de contrato ao JOUE para publicação, para que todas as partes interessadas e o público em geral sejam informados dos resultados do procedimento de contratação.

Convém recordar que o anúncio de adjudicação de contrato se destina a apresentar a decisão resultante do procedimento de contratação. Deste modo, as autoridades adjudicantes podem publicar um anúncio de adjudicação de contrato independentemente de o contrato acabar ou não por ser adjudicado. Em caso de não adjudicação, a publicação do anúncio de adjudicação de contrato não é obrigatória, mas é tida como uma boa prática, uma vez que permite fundamentar a decisão.

O conteúdo do anúncio de adjudicação de contrato é apresentado acima, na secção 2.5.2 Anúncios a publicar.

⁴⁷ OCDE/SIGMA, Manual de formação sobre contratos públicos, atualização de 2015. Módulo e Realização do processo de contratação, 2.6 Relatório de avaliação. Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/public-procurement-training-manual.htm>.



Garantir a publicação do anúncio de adjudicação de contrato

A não publicação do anúncio de adjudicação de contrato é um erro relativamente comum, passível de ser eliminado com a utilização de listas de verificação e de controlos nas fases principais do processo.

Logo que constatem que o anúncio de adjudicação de contrato não foi publicado, mesmo que tenha já decorrido o prazo de 30 dias, as autoridades adjudicantes devem tomar medidas imediatas para garantir a sua publicação.

5. Execução do contrato

Após a adjudicação do contrato, o adjudicatário passa a ser o responsável pela execução do contrato com a realização das obras, fornecimentos ou serviços à autoridade adjudicante.

Esta fase do procedimento de contratação tem por objetivo garantir a execução satisfatória do contrato e o cumprimento pelo adjudicatário e pela autoridade adjudicante das respetivas obrigações.

Normalmente, os contratos públicos envolvem várias partes interessadas, têm longos prazos de execução e requerem recursos consideráveis. Neste contexto, as situações complexas, as circunstâncias imprevistas e os atrasos são uma possibilidade, pelo que é fundamental que as autoridades adjudicantes invistam tempo e recursos na gestão e acompanhamento adequados dos seus contratos.

A execução do contrato abrange muitos aspetos que carecem de uma consideração atenta por parte das autoridades adjudicantes:

- » Comunicação e gestão da relação com o adjudicatário;
- » Gestão do contrato (ou seja, execução, calendário, riscos, manutenção de registos);
- » Modificações do contrato e faculdade de rescindi-lo antes do seu termo;
- » Queixas e vias de recurso;
- » Encerramento do contrato.

5.1. Gerir a relação com o adjudicatário

Será vantajoso para todas as partes que se crie e mantenha uma relação aberta e construtiva entre o adjudicatário e a autoridade adjudicante durante a execução do contrato. Uma comunicação regular e fluida possibilitará a partilha de conhecimentos, a compreensão comum e uma maior capacidade de antecipação de eventuais problemas ou riscos.

É do próprio interesse da autoridade adjudicante fazer com que a relação funcione, pois os custos de uma rescisão antecipada e as consequências de falhas de execução ou alterações imprevistas do operador económico são bastantes prejudiciais⁴⁸.

A fim de estabelecer e manter uma boa relação, as autoridades adjudicantes devem assegurar a realização de **reuniões periódicas**, em especial no início da execução do contrato.

No início do contrato, deve sempre realizar-se uma reunião de lançamento, que deve consistir numa reunião presencial com as principais pessoas envolvidas no contrato, da parte quer do adjudicatário quer da autoridade adjudicante.

Esta reunião tem duas finalidades:

- » Permitir que as partes se conheçam e definam de forma clara as principais funções e responsabilidades; e
- » Obter um entendimento comum sobre o âmbito e os objetivos do contrato, bem como sobre os meios propostos para os alcançar e, em última análise, satisfazer as necessidades da autoridade adjudicante.

Durante o período de execução, é necessário estabelecer uma comunicação regular, incluindo canais para troca de impressões e reuniões de análise, para desenvolver uma confiança e uma compreensão mútuas e garantir uma abordagem conjunta com vista à realização dos objetivos do contrato.

⁴⁸ OECD/SIGMA, Nota n.º 22 sobre contratos públicos, Gestão do contrato, setembro de 2011: http://www.sigmaweb.org/publications/Contract_Management_Public_Procurement_2011.pdf

5.2. Gerir o contrato

5.2.1. Instrumentos e técnicas de gestão de contratos

É possível utilizar vários instrumentos e técnicas de gestão de projetos para ajudar a gerir e acompanhar a execução de contratos públicos.

Estes instrumentos não têm de criar um fardo suplementar e desproporcionado para os profissionais da contratação pública, podendo ser utilizados de forma simples. Além disso, o pequeno esforço acrescido a que obrigarão no início contribuirá certamente para poupar tempo e evitar dificuldades no decurso da execução.

O quadro seguinte apresenta instrumentos de gestão de contratos comuns e de fácil utilização.

Quadro 19. Instrumentos e técnicas comuns de gestão de contratos

Instrumento/ técnica	Descrição	Aplicável a
Reunião inaugural de lançamento	Reunião presencial entre as principais partes interessadas da autoridade adjudicante e do adjudicatário que permite: <ul style="list-style-type: none">» Criar confiança entre as partes;» Alcançar um entendimento comum sobre o objeto e o âmbito do contrato;» Ajudar o adjudicatário a compreender as expectativas e os objetivos subjacentes;» Definir o plano de trabalho;» Planear a frequência das comunicações, dos relatórios de progresso e das reuniões de análise.	Todos os contratos
Relatórios de progresso	Relatórios atempados de alto nível ou de resumo sobre os progressos e realizações relativamente ao plano de trabalho.	Todos os contratos
Reexames intercalares (por exemplo, através de reuniões de análise periódicas)	Reexame por parte da autoridade adjudicante das tarefas realizadas e/ou das prestações intercalares. Os reexames intercalares permitem: <ul style="list-style-type: none">» Adaptar o calendário, se necessário;» Validar pequenos ajustamentos da execução;» Formular recomendações;» Emitir pagamentos intercalares.	Todos os contratos
Autoavaliação	Autoavaliação do procedimento por parte da autoridade adjudicante com a ajuda de uma lista de verificação e controlo abrangendo todas as fases da contratação pública (ver secção 6.4 Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos).	Todos os contratos
Registos de problemas	Mecanismo de notificação e gestão de problemas surgidos durante a execução do contrato. Regista os problemas quando surgem, assim como as medidas tomadas para a sua resolução.	Contratos complexos

Instrumento/ técnica	Descrição	Aplicável a
Acordos de nível de serviço	<p>Incidem sobre o desempenho dos equipamentos ou instalações, podendo os requisitos ser expressos, por exemplo, em termos de capacidade de processamento, disponibilidade, tempo médio entre problemas técnicos, ou consumo de energia.</p> <p>Estes requisitos são incorporados no contrato (muitas vezes em tabelas) e têm de ser acompanhados de perto.</p>	Contratos complexos
Análise dos pontos de revisão	<p>Mecanismo de análise dos procedimentos de contratação nas principais etapas da sua evolução, antes da tomada de decisões importantes.</p> <p>Trata-se de um processo de controlo que as autoridades adjudicantes podem utilizar para se certificarem da conclusão satisfatória das atividades em cada fase de execução, antes de ser dada uma aprovação para passar à fase seguinte (ver secção 5.2.2 Gestão dos riscos).</p>	Contratos complexos
Gestão dos riscos	<p>Identificação, análise e acompanhamento de todos os tipos de riscos ao longo da execução do contrato.</p> <p>Independentemente da dimensão do contrato, as autoridades adjudicantes devem efetuar uma avaliação dos riscos na fase de planeamento do procedimento de contratação para identificar os riscos potenciais e definir as medidas de atenuação.</p> <p>Além disso, devem solicitar aos potenciais proponentes, ou ao adjudicatário final, que identifiquem também os riscos possíveis com base na sua proposta e no seu conhecimento do contexto.</p> <p>Posteriormente, os riscos devem ser acompanhados nas principais fases da execução do contrato (ver secção 5.2.2 Gestão dos riscos).</p>	Todos os contratos

5.2.2. Gestão dos riscos

Os procedimentos de contratação complexos requerem muito tempo e esforço e podem envolver um grande número de membros do pessoal, tanto da autoridade adjudicante como das partes interessadas a nível interno e externo. Neste contexto, a combinação de muitos fatores e influências diferentes resulta na existência de uma série de riscos que têm de ser adequadamente identificados, avaliados e acompanhados no decorrer da execução.

Os exercícios de análise dos riscos deficientes não dão origem a erros importantes. Os erros mais comuns surgem quando tais exercícios não se realizam de todo.

Não é necessário que os profissionais da contratação pública possuam competências específicas para realizar análises de riscos e elaborar planos de contingência. Para tal, deverá ser suficiente conhecer adequadamente o contexto do procedimento de contratação e adotar uma metodologia normalizada.



Antecipar os riscos possíveis, mesmo nos contratos pequenos e simples

Embora os contratos complexos estejam mais expostos aos riscos do que os simples, a gestão dos riscos deve ser integrada em todos os processos de gestão de contratos.

As autoridades adjudicantes devem avaliar os riscos tão cedo quanto possível, durante o planeamento do procedimento de contratação.

Nos contratos pequenos e simples, podem ser utilizados dois métodos simples para identificar os riscos e as correspondentes medidas de atenuação:

1. Efetuar uma análise crítica dos documentos do concurso, nomeadamente das especificações técnicas, procurando responder à pergunta «O que é que pode correr mal?». Esta análise pode ser efetuada por uma pessoa que não participa diretamente na elaboração do projeto;
2. Recolher impressões e «ensinamentos retirados» da execução de contratos anteriores semelhantes, eventualmente contactando outras autoridades adjudicantes.

As autoridades adjudicantes que lançam procedimentos de contratação complexos devem assegurar o registo dos riscos e a elaboração de um plano de contingência associado nas fases iniciais do ciclo de contratação, os quais devem ser regularmente atualizados nas fases principais da execução do contrato. Uma boa gestão dos riscos contribui para atingir os objetivos previstos, reduzindo a probabilidade de anulação dos processos interrompidos, a necessidade de modificar o contrato durante a execução e o risco de correções financeiras no âmbito de projetos financiados pela UE.

Ao realizarem a avaliação inicial dos riscos na fase de preparação e planeamento do procedimento, as autoridades adjudicantes devem:

- » Identificar e quantificar os principais riscos relacionados com o processo de contratação;
- » Identificar a origem dos riscos;
- » Atribuir as responsabilidades da avaliação dos riscos e da sua análise e acompanhamento periódicos.

Para o efeito, as autoridades adjudicantes podem utilizar a ferramenta do «registo dos riscos» (ou matriz dos riscos), que ajuda a elencar os riscos, avaliar a sua probabilidade e gravidade, definir medidas de atenuação adequadas e designar as pessoas responsáveis pelos mesmos.

O exemplo seguinte apresenta uma panorâmica dos aspetos que as autoridades adjudicantes podem antecipar e indica vários exemplos de riscos potenciais de um procedimento de contratação.

Quadro 20. Exemplo de registo dos riscos de um procedimento de contratação

Riscos	Fonte	Consequências potenciais	Impacto	Probabilidade	Medidas de atenuação	Pessoa responsável
(...)	<input type="checkbox"/> Interna <input type="checkbox"/> Externa	(...)	<input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto	<input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto	(...)	(...)
(...)	<input type="checkbox"/> Interna <input type="checkbox"/> Externa	(...)	<input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto	<input type="checkbox"/> Baixo <input type="checkbox"/> Médio <input type="checkbox"/> Alto	(...)	(...)

Para preencher e utilizar o registo dos riscos, as autoridades adjudicantes devem executar os seguintes passos:

- » Identificar os riscos potenciais assinalando os problemas e obstáculos à execução correta do contrato. Por exemplo, desde mudanças no pessoal (da autoridade adjudicante ou do adjudicatário) a realizações de baixa qualidade ou conflitos de interesses imprevistos.
- » Muitos dos riscos prendem-se com o incumprimento, por incapacidade ou omissão, do nível de qualidade previsto por parte do adjudicatário. Tais riscos podem consistir no seguinte:
 - > Falta de capacidade;
 - > Reafetação de elementos essenciais do pessoal para outro local;
 - > Deslocação do cerne da atividade do adjudicatário para outros domínios após a adjudicação do contrato, reduzindo o valor acrescentado para a autoridade adjudicante no acordo;
 - > Deterioração da capacidade financeira do adjudicatário após a adjudicação do contrato, suscetível de comprometer a sua capacidade para manter os níveis de serviço acordados; ou
 - > Problemas na própria cadeia de abastecimento do adjudicatário.
- » Identificar a fonte do risco, que pode ser interna (ligada à autoridade adjudicante) ou externa.

Os riscos externos podem ter origem no adjudicatário, mas também noutros fatores fora do controlo das partes (por exemplo, mutações socioeconómicas bruscas, catástrofes naturais);

- » Avaliar as consequências e impactos sobre a autoridade adjudicante em caso de materialização dos riscos identificados e classificá-los (altos/médios/baixos);
- » Avaliar a probabilidade de ocorrência dos riscos e classificá-la (alta/média/baixa);
- » Definir as medidas de atenuação do risco, tendo em conta a relação custos/benefícios;
- » Identificar quem está em melhor posição para reduzir, controlar e gerir o risco.

Durante a vigência do contrato, o respetivo gestor tem de **acompanhar regularmente os riscos** e assinalar rapidamente eventuais problemas que ocorram.

Uma solução possível para ajudar também a identificar e acompanhar os riscos é a definição de «pontos de revisão» ao longo do processo de contratação. Os pontos de revisão são um mecanismo de **análise dos procedimentos de contratação em vários momentos essenciais da sua evolução**, antes da tomada de decisões importantes. A utilização de pontos de revisão na contratação pública resultou de vários exercícios de ensinamentos retirados (suscitados pela pergunta: «como é que isto aconteceu?») em contratos públicos que correram mal por razões diversas, resultando em custos ou atrasos importantes, ou na não consecução dos resultados previstos.

Os pontos de revisão destinam-se a assegurar que a contratação seja fundamentada e bem planeada, bem como a participação de todas as partes interessadas pertinentes, de modo a alcançar os objetivos definidos. Devem ser aplicados apenas a contratos complexos, estrategicamente importantes ou de alto risco.

É apresentado abaixo um modelo simplificado de pontos de revisão para apoiar as autoridades adjudicantes no estabelecimento de pontos de interrupção regulares para «avançar/não avançar» durante a condução do procedimento de contratação.

Quadro 21. Pontos de revisão possíveis ao longo do procedimento de contratação

Pontos de revisão	Conteúdo indicativo
Ponto de revisão 0 — Conclusão do planeamento	Esta análise deve ocorrer nas fases iniciais, para verificar a determinação de metas viáveis, coerentes e realistas para o procedimento de contratação e a execução do contrato.
Ponto de revisão 1 — Âmbito do contrato	Esta análise deve ter por base o projeto de documentos do concurso e anteceder qualquer anúncio ou publicação de informações.
Ponto de revisão 2 — Pré-seleção	Esta análise realiza-se na sequência da avaliação dos critérios de seleção (DEUCP).
Ponto de revisão 3 — Avaliação das propostas	Esta análise ocorre aquando da seleção do proponente preferido, mas antes da adjudicação do contrato, ou antes de prosseguir para a fase final da apresentação das propostas, no caso de um procedimento em duas fases.
Ponto de revisão 4 — Contrato	Esta análise ocorre antes da assinatura do contrato.
Ponto de revisão 5 — Entregas intercalares e finais	Estas análises são realizadas regularmente durante a execução do contrato, em cada fase de entrega.

5.2.3. Documentação e manutenção de registos

A documentação de todo o procedimento de contratação e a justificação de todas as decisões principais constituem um requisito fundamental para garantir a possibilidade de, posteriormente, verificar ou auditar todo o processo.

Os sistemas de registo de informações podem ser manuais, eletrónicos ou ambos, mas a tendência vai no sentido do tratamento e armazenamento totalmente eletrónicos.

As autoridades adjudicantes têm de armazenar e arquivar os documentos relativos a todas as fases do procedimento:

- » planeamento;
- » elaboração dos documentos do concurso;

- » publicidade;
- » seleção e avaliação;
- » adjudicação;
- » execução; e
- » encerramento.

Quando aplicável, tal inclui também todas as comunicações com os operadores económicos, tais como consultas ao mercado, pedidos de esclarecimento aos proponentes e diálogo ou negociação.

A documentação tem de ser conservada durante um período de **pelo menos três anos a contar da data de adjudicação do contrato**.

No âmbito dos **Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)**, é essencial manter

uma pista de auditoria completa para demonstrar a elegibilidade das despesas e **armazená-la respeitando os prazos fixados nas regras específicas dos fundos**.

A lista seguinte indica os documentos que os responsáveis pelo controlo ou os auditores podem verificar no âmbito dos procedimentos de contratação cofinanciados pelos FEEI⁴⁹.

Quadro 22. Principais documentos a verificar durante os controlos ou auditorias no âmbito dos FEEI

Elementos comprovativos de um processo concorrencial
Anúncio de concurso e anúncio de pré-informação, se pertinente (JOUE);
Documentos do concurso, incluindo as especificações técnicas;
Registo das propostas recebidas;
Elementos comprovativos da abertura das propostas;
Elementos comprovativos da seleção das propostas, incluindo a pontuação com base nos critérios definidos;
Elementos comprovativos da avaliação das propostas, incluindo a pontuação com base nos critérios definidos;
Relatório de avaliação;
Notificações aos adjudicatários e aos proponentes preteridos;
Contrato formal;
Anúncio de adjudicação de contrato (JOUE).
Elementos comprovativos de uma execução adequada
Prova/aceitação das entregas;
Elementos comprovativos da conformidade das entregas com o custo proposto;
Elementos comprovativos da correspondência das entregas com as especificações técnicas;
Faturas;
Justificação das modificações do contrato em circunstâncias específicas, se for caso disso.

A lista de verificação para o controlo dos contratos públicos pode também fornecer informações úteis sobre a documentação a preparar em caso de audi-

toria (ver secção 6.4 Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos).

⁴⁹ Comissão Europeia, DG REGIO Formação sobre verificações de gestão nos Fundos Estruturais do período de 2014-2020 — Contratos Públicos, setembro de 2014: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/expert_training/management_verifications.pdf.

5.3. Modificações do contrato

Com um bom planeamento, especificações completas e sólidas e um contrato bem elaborado por uma autoridade adjudicante diligente, a necessidade de modificações contratuais ou de contratos para obras, fornecimentos ou serviços complementares durante a fase de execução deverá ser minimizada.

Regra geral, se uma autoridade adjudicante pretender adquirir obras, fornecimentos ou serviços complementares durante a execução de um contrato, estas tarefas suplementares devem ser objeto de concurso público nos termos da legislação da UE e nacional em matéria de contratos públicos.

Porém, em casos muito específicos, a modificação dos contratos durante o seu período de vigência é autorizada em derrogação à regra geral devido a circunstâncias específicas ou pelo facto de representar apenas uma pequena parte do valor total do contrato (ver quadro 23. Modificações de contratos sem um novo procedimento de contratação).

Deste modo, esta derrogação só deve ser utilizada em circunstâncias excecionais e carece de justificação. O ónus da prova relativamente às circunstâncias que permitem o recurso a esta derrogação recai sobre a autoridade adjudicante.



As auditorias analisam com muita atenção as modificações dos contratos

Muitas autoridades adjudicantes presumem, erradamente, que para fazer as alterações necessárias durante a fase de execução basta modificar o contrato existente ou celebrar um contrato para obras, fornecimentos ou serviços complementares com o adjudicatário executante do contrato, desde que daí não resulte um aumento superior a 50% do valor do contrato.

As modificações dos contratos e/ou a utilização de um procedimento por negociação para tarefas complementares com um adjudicatário existente sem qualquer concurso para tais obras, fornecimentos ou serviços complementares constituem um dos erros mais comuns e graves no procedimento de contratação pública.

Na maior parte dos casos, caso haja necessidade de obras, fornecimentos ou serviços complementares significativos, deve ser colocado a concurso um novo contrato.

Cabe à autoridade adjudicante examinar atentamente as cláusulas do seu contrato e as circunstâncias que determinam a necessidade de uma modificação. No entanto, na prática, é muito difícil à autoridade adjudicante determinar se pode aplicar as disposições relativas às modificações do contrato durante o período de vigência do mesmo.

A melhor opção passa por prever todas as alterações possíveis e incluí-las de forma clara nos documentos do concurso. Isto nem sempre é possível para todas as modificações mas, na fase de preparação, importa procurar identificar todos os casos possíveis. Quanto

às situações imprevistas (ou, mais concretamente, imprevisíveis), existem outras regras.

As autoridades adjudicantes devem, em primeiro lugar, verificar o valor da modificação em relação ao valor do contrato inicial, porquanto é possível introduzir uma modificação inferior a 10% para serviços e fornecimentos, 15% para obras, e abaixo dos limites da UE (ver quadro 2. Limites da UE aplicáveis aos contratos públicos entre 1 de janeiro de 2018 e 31 de dezembro de 2019). Contudo, importa cuidar que essas modificações de «valor reduzido» não alterem a natureza global do contrato.



Não alterar substancialmente o âmbito ou o valor do contrato durante a execução

Durante a execução do contrato, a autoridade adjudicante e o seu adjudicatário não podem acordar uma redução significativa do âmbito das obras, fornecimentos ou serviços, com o correspondente decréscimo do preço do contrato.





Uma vez que tal implicaria uma alteração significativa do contrato, é provável que outras empresas mais pequenas tivessem interesse em concorrer a esse contrato de menor dimensão.

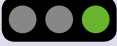

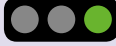

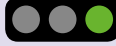

Caso queira reduzir de forma substancial o âmbito e o valor do contrato, a autoridade adjudicante tem de anular o procedimento de contratação inicial e recolocar a concurso o contrato de menor dimensão, de modo a que o mercado tenha outra oportunidade de concorrer ao contrato revisto.

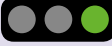

Tal deve ser evitado na fase de planeamento, convidando todas as partes interessadas a analisar o âmbito e os riscos, incluindo a disponibilidade de fundos suficientes.

O quadro 23 apresenta as opções e as perguntas pertinentes que as autoridades adjudicantes têm de se colocar antes de decidirem modificar um contrato.

Quadro 23. Modificações de contratos sem um novo procedimento de contratação

<p>REGRA GERAL</p>	<p>Um novo contrato para a execução de tarefas complementares deve ser colocado a concurso em conformidade com a diretiva da UE e as normas nacionais, durante o seu período de vigência.</p> <p>Todavia, a título de exceção a esta regra geral, em determinadas circunstâncias excepcionais, o contrato pode ser modificado sem um novo procedimento de contratação pública.</p> <p>Abaixo são enunciados os critérios que é necessário preencher para determinar se tais circunstâncias específicas existem ou não. Caso exista a necessidade de modificar o contrato, as circunstâncias do contrato em causa devem ser confrontadas com os critérios a seguir enunciados. No entanto, a avaliação destes critérios tem de ser efetuada de forma atenta e exaustiva pela autoridade adjudicante. Têm de estar devidamente documentados e justificados. O ónus da prova relativamente às circunstâncias recai sobre a autoridade adjudicante.</p>						
<p>A MODIFICAÇÃO NÃO É SUBSTANCIAL (com base no valor)</p>	<p>Nenhuma das condições específicas estabelecidas pela diretiva carece de ser verificada, podendo o contrato ser modificado sem um novo procedimento de contratação se:</p>	<p>a) a modificação for inferior aos limites da UE</p>	<p>E (ou seja, o disposto em a) e b) tem de ser cumprido em simultâneo)</p>	<p>b) a modificação for inferior a 10% do valor do contrato inicial, nos contratos de serviços e fornecimentos, e inferior a 15% do valor do contrato inicial, nos contratos de obras. Ver nota 1 infra.</p>	<p>Existe a certeza de que essa modificação de valor reduzido não altera a natureza global do contrato ou do acordo-quadro?</p>	 <p>Em caso afirmativo, proceder à modificação.</p>	 <p>Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, colocar a concurso um novo contrato.</p>
<p>A MODIFICAÇÃO NÃO É SUBSTANCIAL (independentemente do valor monetário)</p>	<p>As modificações são permitidas se não forem substanciais. A modificação de um contrato ou acordo-quadro durante o seu período de vigência é considerada substancial se o tornar materialmente diferente do contrato ou acordo-quadro celebrado inicialmente. Cabe à autoridade adjudicante decidir, documentar e justificar, caso a caso, se a modificação é ou não substancial.</p> <p>CONTUDO:</p>	<p>Independentemente da situação acima descrita (alteração não substancial com base no valor), as modificações são sempre consideradas substanciais caso sejam preenchidas uma ou mais das seguintes condições:</p>	<p>a) a modificação introduz condições que, se fossem parte do procedimento de contratação inicial, teriam permitido a admissão de outros candidatos que não os inicialmente selecionados ou a aceitação de outra proposta que não a inicialmente aceite, ou teriam atraído mais participantes ao procedimento de contratação.</p> <p>Por outras palavras, se outros operadores económicos puderem ter participado com essas novas condições.</p>	<p>b) a modificação altera o equilíbrio económico do contrato ou acordo-quadro a favor do adjudicatário de uma forma que não estava prevista no contrato ou acordo-quadro inicial.</p> <p>Por outras palavras, se o operador económico for mais bem remunerado, o que poderia ter atraído outros operadores económicos.</p>	<p>c) a modificação altera substancialmente o âmbito do contrato ou acordo-quadro.</p> <p>Por outras palavras, essa alteração do âmbito do contrato ou acordo-quadro é substituído por um novo adjudicatário em casos diferentes dos descritos em seguida (substituição do adjudicatário).</p>	 <p>Em caso negativo para todas as situações, antes de proceder à modificação, verificar se existem outras circunstâncias passíveis de tornar a modificação substancial.</p>	 <p>Em caso afirmativo para uma das situações descritas, NÃO proceder à modificação. Verificar se existem outras possibilidades, colocar a concurso um novo contrato.</p>

<p>ALTERAÇÕES PREVISIVAS (independentemente do seu valor monetário)</p>	<p>As modificações estavam previstas por cláusulas de revisão especiais (por exemplo, cláusulas de revisão do preço ou opções) nos documentos iniciais do concurso?</p>	<p>As cláusulas são claras?</p>	<p>As cláusulas são precisas?</p>	<p>As cláusulas são inequívocas?</p>	<p>As cláusulas estabelecem o âmbito e a natureza das modificações ou opções possíveis?</p>	<p>As cláusulas estabelecem as condições em que podem ser aplicadas?</p>	<p>É possível justificar o facto de as cláusulas não preverem modificações ou opções suscetíveis de alterar a natureza global do contrato ou acordo-quadro?</p>	<p> Em caso afirmativo, proceder à modificação.</p>	<p> Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, colocar a concurso um novo contrato.</p>
<p>ADITAMENTOS NECESSÁRIOS</p>	<p>Há necessidade de o adjudicatário inicial realizar obras, serviços ou fornecimentos complementares (ou seja, não previstos no procedimento inicial)?</p>	<p>Existe a certeza de que a mudança de adjudicatário:</p>	<p>a) é impossível devido a razões económicas ou técnicas, tais como requisitos de permutabilidade ou interdependência com equipamento, serviços ou instalações existentes adquiridos ao abrigo do contrato inicial.</p>	<p>E (ou seja, o disposto em a) e b) tem de ser cumprido em simultâneo)</p>	<p>b) seria altamente inconveniente ou provocaria uma duplicação substancial dos custos para a autoridade adjudicante.</p>	<p>Tem a certeza de que o aumento do preço não excede 50% do valor do contrato inicial? Ver nota 2 infra.</p>	<p>Tem a certeza de que tais modificações sucessivas não visam contornar a aplicação de regras em matéria de contratação pública?</p>	<p> Em caso afirmativo, proceder à modificação.</p>	<p> Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, colocar a concurso um novo contrato.</p>
<p>CIRCUNSTÂNCIAS IMPREVISTAS</p>	<p>A necessidade de modificação surgiu devido a circunstâncias impossíveis de prever por uma autoridade adjudicante diligente?</p>	<p>Tem a certeza de que a modificação não altera a natureza global do contrato?</p>	<p>Tem a certeza de que o aumento do preço não é superior a 50% do valor do contrato ou acordo-quadro inicial? Ver nota 2 infra.</p>	<p>Tem a certeza de que tais modificações sucessivas não visam contornar a aplicação de regras em matéria de contratação pública?</p>	<p>Tem a certeza de que tais modificações sucessivas não visam contornar a aplicação de regras em matéria de contratação pública?</p>	<p>Tem a certeza de que tais modificações sucessivas não visam contornar a aplicação de regras em matéria de contratação pública?</p>	<p> Em caso afirmativo, proceder à modificação.</p>	<p> Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, colocar a concurso um novo contrato.</p>	

SUBSTITUIÇÃO DO ADJUDICATÁRIO	Existe agora um novo adjudicatário que vem substituir aquele a que a autoridade adjudicante tinha inicialmente adjudicado o contrato devido a:	a) uma cláusula de revisão ou opção inequívoca, em conformidade com as disposições relativas às alterações previstas	b) OU uma sucessão a título universal ou parcial na posição do adjudicatário inicial por parte de outro operador económico, na sequência de uma reestruturação empresarial (aquisição, fusão, insolvência, etc.)? ***1	***Condições suplementares relativamente a «b»: - Satisfaz o outro operador económico os critérios de seleção qualitativa inicialmente estabelecidos? - Tem a certeza de que esta situação não advém outras modificações substanciais ao contrato? - Tem a certeza de que esta situação não visa contornar a aplicação de regras em matéria de contratação pública?	c) OU à assunção, pela própria autoridade adjudicante, das obrigações do adjudicatário com os seus subadjudicatários, se tal possibilidade estiver prevista na legislação nacional em conformidade com as regras da diretiva em matéria de subcontratação	Estas condições NÃO são cumulativas. Basta que se verifique uma delas (a, b ou c). Todas as condições suplementares da condição «b» são cumulativas, ou seja, têm todas de ser preenchidas.	 <p>Em caso afirmativo para a situação descrita em a), ou b) (com todas as perguntas suplementares), ou c), proceder à modificação.</p>	 <p>Em caso negativo, verificar se existem outras possibilidades, colocar um novo contrato.</p>
--------------------------------------	--	--	--	--	---	--	--	---

Nota 1: Assegurar que, em caso de várias modificações sucessivas, o valor seja avaliado com base no valor líquido acumulado das modificações sucessivas, ou seja, todas as modificações contam para determinar o valor máximo. Exemplo (fornecimentos): a modificação 1 é de 3%. Não há problema. A modificação 2 é de 5%. Total = 8%. Continua a não haver problema. A modificação 3 é de 3%. O total seria = 1.1%. Há problema. A modificação 3 não pode ocorrer.

Nota 2: Assegurar que, em caso de várias modificações sucessivas, esse limite se aplique ao valor de cada modificação, ou seja, qualquer modificação pode ascender a 50%. Exemplo 1: a modificação 1 é de 20% e a modificação 2 é de 67%. A primeira pode ocorrer, a segunda não. Exemplo 2: a modificação 1 é de 40% e a modificação 2 é de 45%. Ambas podem ocorrer. Nestes casos, para efeitos deste cálculo do preço, o preço atualizado é o valor de referência sempre que o contrato inclua uma cláusula de indexação. Convém frisar que a introdução de modificações sem um novo procedimento de adjudicação constitui uma exceção. A possibilidade de introduzir modificações sucessivas deve ser utilizada com extrema prudência e não deve visar contornar as diretivas relativas aos contratos públicos e os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência que lhes estão subjacentes.

Fonte: Artigo 72.º da Diretiva 2014/24/UE.

5.4. Queixas e vias de recurso

Caso as autoridades adjudicantes não cumpram, de forma deliberada ou não, o quadro jurídico em matéria de contratos públicos, os operadores económicos podem intentar ações judiciais para fazer valer os seus direitos ao abrigo das regras nacionais ou europeias em matéria de contratação pública⁵⁰.

As vias de recurso são regulamentadas por várias diretivas da UE⁵¹ e permitem a suspensão de qualquer decisão tomada pela autoridade adjudicante, a anulação de decisões ilegais, incluindo o próprio contrato, e o pagamento de indemnizações aos adjudicatários.

Além disso, o incumprimento das diretivas relativas às vias de recurso poderá prejudicar futuras subvenções da UE à autoridade adjudicante ou conduzir à recuperação de subvenções já atribuídas.

Ademais, a não observância das regras em matéria de contratação pública pode ter consequências financeiras para a autoridade adjudicante, mas também para o seu pessoal, que pode ser pessoalmente responsabilizado em certas jurisdições.

Se necessário, as autoridades adjudicantes podem solicitar aconselhamento jurídico para o tratamento de queixas através das respetivas autoridades nacionais de contratação pública.

5.5. Rescindir um contrato durante o seu período de vigência

Caso tenham conhecimento de que um contrato viola a legislação da UE ou nacional, as autoridades adjudicantes podem ter de o rescindir durante a sua vigência.

Ao abrigo do quadro jurídico europeu em matéria de contratação pública, as autoridades adjudicantes podem rescindir um contrato durante a sua execução com base num dos seguintes motivos:

- » O contrato foi objeto de modificações substanciais embora devesse ter sido lançado um novo procedimento de contratação;
- » O adjudicatário devia ter sido excluído do procedimento de contratação, pois incorre nos motivos de exclusão estabelecidos nos documentos do concurso e/ou na legislação nacional;
- » O contrato não devia ter sido adjudicado ao adjudicatário em virtude de uma infração grave das obrigações decorrentes dos Tratados e da Diretiva 2014/24/UE declarada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia num processo conduzido nos termos do artigo 258.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Além disso, como em qualquer relação contratual, os contratos podem também ser objeto de rescisão por incumprimento manifesto das obrigações que incumbem ao adjudicatário.

De qualquer modo, as disposições que regem a rescisão do contrato têm de ser previamente enunciadas no contrato público através de disposições específicas.

⁵⁰ OECD/SIGMA, Nota n.º 12 sobre contratos públicos, Vias de recurso, setembro de 2016: <http://www.sigmaweb.org/publications/Public-Procurement-Policy-Brief-12-200117.pdf>.

⁵¹ Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos, com as alterações que lhe foram introduzidas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>.

Diretiva 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, com as alterações que lhe foram introduzidas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/13/oj>.

Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos, com as alterações que lhe foram introduzidas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>.

5.6. Encerrar o contrato

Após a autoridade adjudicante aceitar formalmente as entregas finais e pagar as faturas correspondentes, o contrato público pode ser encerrado.

Após a conclusão do contrato, certos operadores económicos poderão solicitar à autoridade adjudicante a emissão de um certificado de boa execução e responder a um inquérito de satisfação ou a um questionário destinado a recolher impressões e recomendações sobre o seu desempenho.

De igual modo, importa que a autoridade adjudicante apresente algumas conclusões e especifique os **principais ensinamentos a retirar do trabalho realizado**, que podem ser registados no processo do contrato. Por exemplo, o gestor do contrato pode responder sucintamente às seguintes perguntas:

Obtivemos o que solicitámos?

- » Foram satisfeitas as nossas reais necessidades?
- » Observa-se alguma diferença entre estes dois aspetos? Em caso afirmativo, essa diferença é explicável?
- » É possível retirar ensinamentos (positivos ou negativos) para contratos ou projetos futuros?

No âmbito de contratos de maior dimensão, o gestor do contrato pode organizar uma **reunião de encerramento** com as principais partes interessadas envolvidas, de modo a avaliar a execução do contrato relativamente às expectativas iniciais. Esta reunião deve constituir uma oportunidade para:

- » Comunicar os resultados da execução a todas as partes interessadas envolvidas;
- » Reconhecer o desempenho de todos quantos contribuíram para o êxito do projeto. Agradecer e reconhecer todos os que deram contributos úteis também ajudará a mobilizá-los no futuro;
- » Aprender com os erros, os problemas externos ou os riscos identificados e analisar como poderiam estes problemas ter sido superados ou minimizados;
- » Retirar os ensinamentos principais e formular recomendações para futuros contratos.

6. Caixa de ferramentas

6.1. Erros mais comuns nos contratos públicos

Os erros cometidos no âmbito dos contratos públicos são vistos como uma violação das regras em matéria de contratação pública, independentemente da fase do processo em que ocorram e do seu impacto sobre os resultados finais do contrato público.

Normalmente, os erros são detetados durante:

- » as auditorias e controlos financeiros internos;

- » os processos de recurso interpostos por operadores económicos contra decisões das autoridades adjudicantes; ou
- » auditorias e controlos efetuados por entidades externas⁵².

O quadro seguinte apresenta os erros mais comuns detetados pela Comissão em anos anteriores, em especial durante auditorias no âmbito dos FEEI. Por cada tipo de erro, é indicada a secção do presente documento com orientações e conselhos aplicáveis ao mesmo.

Erros mais comuns	Secção do guia mais relevante
Escolha do procedimento	Capítulo 1
Ausência de apresentação de propostas ou procedimento inadequado	1.5 Escolher o procedimento
Casos que não justificam o recurso ao procedimento por negociação sem publicação prévia de um anúncio de concurso	
Fracionamento ilegal de contratos	1.4.2 Contrato único ou em lotes 1.4.4 Valor do contrato
Valor do contrato subestimado	1.4.4 Valor do contrato
Publicação	Capítulo 2
Incumprimento dos requisitos de publicação	2.1 Elaborar os documentos do concurso 2.5 Publicitar o contrato
Incumprimento dos prazos e/ou prorrogação dos prazos para a receção de propostas ou pedidos de participação	2.4 Definir os prazos
Prazo insuficiente para os potenciais proponentes ou candidatos obterem a documentação relativa ao concurso	
Não publicação dos critérios de seleção e/ou de adjudicação no anúncio de concurso ou nas especificações	2.3 Definir os critérios

⁵² OECD/SIGMA, Public procurement Brief 29, Detecting and Correcting Common Errors in Public Procurement, July 2013. Disponível em: http://www.sigmaweb.org/bytopic/publicprocurement/Common_Errors_Public_Procurement_2013.pdf.

Erros mais comuns	Secção do guia mais relevante
Especificações técnicas e critérios	Capítulo 2
Definição insuficiente do objeto do contrato	2.2 Definir as especificações e normas
Especificações técnicas restritivas em violação dos requisitos da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência	
Critérios de seleção e/ou de adjudicação ilegais, desproporcionados e/ou discriminatórios	2.3 Definir os critérios
Confusão entre critérios de seleção e de adjudicação	
Seleção, avaliação e adjudicação	Capítulo 3 e 4
Falta de transparência e/ou de igualdade de tratamento durante a avaliação	3.3 Avaliar e selecionar as propostas 4 Avaliação das propostas e adjudicação
Alteração de critérios de seleção/adjudicação após a abertura das propostas, resultando numa aceitação incorreta de proponentes	3.3 Avaliar e selecionar as propostas 4.2 Aplicar os critérios de adjudicação
Alteração de uma proposta durante a avaliação	
Negociação durante o procedimento de adjudicação	
Erros aritméticos na soma das pontuações e na classificação das propostas	
Utilização da média de preços	
Rejeição insuficiente de propostas anormalmente baixas	
Conflito de interesses	1.2.3 Integridade e conflito de interesses 4.1 Constituir a comissão de avaliação
Condições contratuais inadequadas	2.1.2 Proposta de contrato
Execução do contrato	Capítulo 5
Adjudicação de contratos de obras/serviços/fornecimentos complementares sem concurso nem demonstração de nenhuma das circunstâncias excecionais previstas na Diretiva 2014/24/UE	5 Execução do contrato
Alteração do âmbito e/ou do valor do contrato	5.3. Modificações do contrato

6.2. Recursos e referências

6.2.1. Quadro jurídico

Comissão Europeia, DG GROW, Contratos Públicos — Normas jurídicas e aplicação. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/>

Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia 2012/C 326/01. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:12012E/TXT>

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. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>

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. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/25/2016-01-01>

Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão. Disponível em: <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/23/2016-01-01>

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: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:JOL_2016_003_R_0004

Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento

(CE) n.º 1083/2006 do Conselho. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1303/oj>

Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos, com as alterações que lhe foram introduzidas. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/665/oj>

Diretiva 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/13/oj>

Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2007/66/oj>

Organização Mundial do Comércio, Acordo sobre Contratos Públicos — Versão revista, 2012. Disponível em: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gpa_1994_e.htm

6.2.2. Orientações gerais e ferramentas

Comissão Europeia, DG GROW, sítio Web sobre contratos públicos. Disponível em: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_pt

Comissão Europeia, DG GROW, Valores atualizados dos limiares da UE aplicáveis aos contratos públicos. Disponível em: http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds/index_en.htm

Comissão Europeia, DG GROW, Documento Europeu Único de Contratação Pública — Serviço para preenchimento e reutilização do DEUCP. Disponível em: <https://ec.europa.eu/tools/espdp/filter?lang=pt>

Comissão Europeia, DG GROW, e-Certis, base de dados em linha de provas documentais administrativas. Disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/ecertis/>

Comissão Europeia, SIMAP, eNotices. Disponível em: <http://simap.europa.eu/enotices/>

Comissão Europeia, SIMAP, Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV). Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/cpv>

Comissão Europeia, SIMAP, Formulários-tipo dos contratos públicos. Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu/web/simap/standard-forms-for-public-procurement>

Comissão Europeia, DG GROW, Nota explicativa sobre os acordos-quadro. Disponível em: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation_pt

Comissão Europeia, DG REGIO, Situação das capacidades, sistemas e práticas de carácter administrativo ao nível da UE para garantir a conformidade e a qualidade dos contratos públicos que envolvam Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), janeiro de 2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment-public-procurement/study/



SIGMA, Apoio à Melhoria da Governação e da Gestão

A SIGMA é uma iniciativa conjunta da OCDE e da União Europeia. Tem por objetivo principal fortalecer as bases para uma melhor governação pública através do reforço das capacidades do setor público, da melhoria da colaboração entre as diversas vertentes da governação e da melhoria da conceção e execução das reformas da administração pública.

A SIGMA tem desenvolvido **muito material sobre a contratação pública** que pode ser útil para todos os tipos de autoridades adjudicantes, nomeadamente estudos comparativos plurinacionais, manuais de formação sobre contratação pública, documentos específicos e notas informativas sobre políticas.

Mais especificamente, o **Manual de formação sobre contratos públicos da SIGMA** e as **notas informativas sobre contratos públicos da SIGMA** apresentam orientações, aconselhamento, exemplos práticos e recomendações às autoridades adjudicantes com vista ao cumprimento da legislação da UE em matéria de contratos públicos, e aproveitam ao máximo os ensinamentos retirados dos procedimentos de contratação eficazes. O manual de formação e as notas informativas sobre contratos públicos contribuem para melhorar as competências profissionais dos responsáveis e gestores da contratação pública, tanto no setor público (autoridades adjudicantes) como no setor privado (operadores económicos).

Disponível em: <http://www.sigmaweb.org/publications/key-public-procurement-publications.htm>



Caixa de ferramentas para contratos públicos da OCDE

Este recurso em linha disponibiliza uma coletânea de instrumentos de política e exemplos específicos de países, bem como ferramentas práticas, relatórios e indicadores sobre muitos aspetos da contratação pública.

Disponível em: <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/>



SIMAP, Sistema de informação para os contratos públicos europeus

O SIMAP é o sistema de informação para os contratos públicos desenvolvido pela Comissão Europeia. O portal SIMAP permite aceder às informações mais importantes sobre os contratos públicos na Europa:

- » O **TED (Tenders Electronic Daily, Diário Eletrónico de Concursos)** é a versão eletrónica do Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia dedicado aos concursos públicos europeus. É a única fonte oficial dos contratos públicos na Europa.
- » O **e-Notices** é uma ferramenta em linha que simplifica e acelera a elaboração e publicação de anúncios no JOUE.
- » O serviço **e-Senders** permite que as organizações qualificadas enviem diretamente anúncios em ficheiros XML.
- » O **e-Tendering** é uma plataforma de contratação pública eletrónica dedicada às instituições da UE.

O SIMAP disponibiliza ainda muitos recursos úteis, nomeadamente códigos e nomenclaturas, modelos para publicações e documentos essenciais de concursos.

Disponível em: <http://simap.ted.europa.eu>

6.2.3. Erros nos contratos públicos

Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 17/2016: As instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos, 2016. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=37137>

Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial n.º 10/2015: Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia, 2015. Disponível em: <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=32488>

Tribunal de Contas Europeu, Incumprimento das regras aplicáveis aos contratos públicos — tipos de irregularidades e bases de quantificação, 2015. Disponível em: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

OCDE/SIGMA, Nota n.º 29 sobre contratos públicos, Detecção e correção dos erros comuns nos contratos públicos, julho de 2013. Disponível em: http://www.sigmaweb.org/bytopic/publicprocurement/Common_Errors_Public_Procurement_2013.pdf

Comissão Europeia, DG REGIO, Decisão C(2013) 9527 da Comissão, Orientações para a determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos, 2013. Disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2013/PT/3-2013-9527-PT-F1-1-ANNEX-1.Pdf>

6.2.4. Idoneidade e conflito de interesses

OCDE, Preventing Corruption in Public Procurement, 2016. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf>

Comissão Europeia, OLAF, Identificação de conflitos de interesses nos procedimentos de celebração de contratos públicos para ações estruturais, novembro de 2013. Disponível em: https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf

OCDE, Princípios relativos à integridade na celebração de contratos públicos, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

6.2.5. Gestão e controlo dos FEEI

DG REGIO, Orientações sobre os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento 2014-2020. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/

DG REGIO, Plano de ação para os contratos públicos. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement

DG REGIO, Formação sobre a política de coesão no período de 2014-2020 para peritos dos Estados-Membros da UE. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/legislation/guidance/training/

Regulamentos dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para o período 2014-2020. Disponíveis em: http://ec.europa.eu/regional_policy/pt/information/legislation/regulations/

6.2.6. Utilização estratégica dos contratos públicos

Comissão Europeia, DG GROW, Estudo sobre a utilização estratégica dos contratos públicos para promover as políticas ecológicas, sociais e de inovação — Relatório final, 2016. Disponível em: <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/17261?locale=pt>

Contratos públicos ecológicos (CPE)

Comissão Europeia, DG ENV, Critérios para contratos públicos ecológicos ao nível da UE (todas as línguas da UE). Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

Comissão Europeia, DG ENV, Boas práticas no domínio dos contratos públicos ecológicos. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/gpp/case_group_en.htm

Comissão Europeia, DG ENV, Lista dos atuais rótulos ecológicos da UE e internacionais. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/ecolabels.pdf>

Comissão Europeia, DG ENV, Comprar ecológico! Manual de contratos públicos ecológicos, 2016. Disponível em: http://ec.europa.eu/environment/gpp/buying_handbook_en.htm

Comissão Europeia, DG ENV, a adesão aos contratos públicos ecológicos na UE27, 2012. Disponível em: <http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/CEPS-CoE-GPP%20MAIN%20REPORT.pdf>

Comissão Europeia, Comunicação (COM(2008) 400) — Contratos públicos para um ambiente melhor. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TX-?qid=1517067386024&uri=CELEX:52008DC0400>

Contrato público socialmente responsável (CPSR)

O projeto LANDMARK, Boas práticas nos contratos públicos socialmente responsáveis — Abordagens de verificação na Europa, 2012. Disponível em: http://www.landmark-project.eu/fileadmin/files/en/latest-achievements/LANDMARK-good_practices_FINAL.pdf

Comissão Europeia, DG EMPL, Guia para ter em conta os aspetos sociais nos concursos públicos, 2011. Disponível em: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=pt&catId=89&newsId=978>

Contratos públicos para soluções inovadoras (CPSI)

Comissão Europeia, Contratos públicos para a inovação no sítio Web da economia digital: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/innovation-procurement>

Assistência Europeia aos Contratos públicos para a Inovação, Caixa de ferramentas para contratos públicos para a inovação, edição de 2017. Disponível em: <http://eafip.eu/toolkit/>

OCDE, Contratação pública para soluções inovadoras—Boaspráticas e estratégias, 2017. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement-for-innovation-9789264265820-en.htm>

Comissão Europeia, DG GROW, a contratação pública como motor de inovação nas PME e nos serviços públicos, 2015. Disponível em: <https://publications.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/f5fd4d90-a7ac-11e5-b528-01aa75ed71a1>

Plataforma de contratos públicos no domínio da inovação, Criação de redes e plataformas de partilha de experiências profissionais em matéria de contratos públicos no domínio dos contratos públicos para a inovação — 1.ª edição, 2014. Disponível em: <http://www.innovation-procurement.org/about-ppi/guidance/>

Comissão Europeia, Comunicação (COM(2007) 799 final) e documento de trabalho dos serviços da Comissão associado SEC(2007) 1668: Contratos pré-comerciais: promover a inovação para garantir serviços públicos sustentáveis de alta qualidade na Europa. Disponível em: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-policy-initiatives-pcp-and-ppi>

6.3. Lista de verificação para a elaboração das especificações

As «especificações» constituem o **principal documento do concurso**, que estabelece as necessidades a satisfazer pelo contrato. Constituem a base para a escolha do adjudicatário e incorporarão o contrato, estabelecendo o que se exige do adjudicatário.

As especificações destinam-se a dar aos operadores económicos uma descrição clara, precisa e completa das necessidades da autoridade adjudicante, a fim de lhes permitir proporem uma solução para a satisfação das mesmas.

Deste modo, a revisão final e a validação das especificações constituem um importante momento de decisão no procedimento de contratação, pelo que

importa que os responsáveis pela decisão tenham os conhecimentos, autoridade e experiência necessários para o efeito.

Especificações pouco claras, incoerentes e erróneas terão um impacto negativo em todo o processo e impedirão certamente que o contrato alcance o seu objetivo principal.

A fim de evitar erros e elaborar as melhores especificações, será bastante útil que as autoridades adjudicantes reexaminem e autoavaliem atentamente o seu próprio trabalho, por exemplo, utilizando a lista de verificação abaixo.

Se as especificações forem claras, completas e conformes, todas as respostas devem ser «Sim» ou «N/A» se a pergunta for irrelevante. Se alguma das respostas for «Não», será necessário apresentar uma observação e/ou justificação e melhorar as especificações.

Perguntas	Sim, Não, N/A	Observações
-----------	---------------	-------------

Antes da elaboração das especificações

1. A autoridade adjudicante estudou o mercado e/ou consultou partes interessadas internas ou externas?		
2. A autoridade adjudicante analisou mecanismos de execução alternativos, incluindo a cooperação com outros adquirentes?		
3. A autoridade adjudicante identificou fontes de informação úteis e recolheu documentação pertinente, nomeadamente exemplos de especificações anteriores para aquisições semelhantes?		
4. A autoridade adjudicante realizou uma avaliação dos riscos e repartiu-os adequadamente?		
5. A autoridade adjudicante equacionou a divisão do contrato em lotes?		
6. A autoridade adjudicante assegurou-se da disponibilidade do financiamento?		

Contexto e objeto

7. As especificações incluem material de referência que ajude os proponentes a compreender os requisitos associados ao contexto?		
8. Caso exista um volume significativo de material de referência, os documentos comprovativos são facilmente acessíveis a todos os proponentes interessados? (Por exemplo, os proponentes têm acesso a uma sala de dados? Os documentos são enviados por via eletrónica mediante pedido?)		
9. As especificações identificam com precisão as necessidades e requisitos da autoridade adjudicante?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Ob- servações
10. O objeto do contrato reflete as prioridades da autoridade adjudicante?		
11. As especificações são coerentes com o estudo de viabilidade?		
12. As especificações evitam incluir elementos que possam ser mais bem abordados noutra oportunidade, através de outro contrato?		
13. Quando aplicável, as especificações ajustam-se ao modelo de especificações normalizado utilizado pela autoridade adjudicante?		

Entrega ou prestação

14. A autoridade adjudicante determinou com precisão o âmbito e a gama de bens, serviços ou obras necessários?		
15. As especificações definem com precisão as realizações e/ou resultados exigidos?		
16. As especificações estabelecem um calendário realista para o procedimento de contratação e a execução do contrato?		
17. As especificações fixam claramente o prazo do contrato e eventuais prorrogações?		

Critérios (incluídos nas especificações ou noutros documentos do concurso)

18. As especificações enunciam de forma pormenorizada os motivos de exclusão e os critérios de seleção e de adjudicação, bem como os respetivos métodos de ponderação, classificação e avaliação?		
19. Os critérios de adjudicação estão associados ao objeto do contrato?		
20. Os critérios de adjudicação baseiam-se na proposta economicamente mais vantajosa (ou seja, nos critérios baseados apenas no preço, na abordagem custo-eficácia ou na melhor relação qualidade/preço)?		
21. A autoridade adjudicante assegurou que os critérios de seleção e de adjudicação sejam claros para todos?		
22. A autoridade adjudicante procedeu a ensaios para testar os critérios de seleção e de adjudicação?		

Revisão

23. As especificações são claras, completas e fiáveis? Foram revistas?		
24. As especificações são incorporadas num contrato?		
25. As especificações evitam solicitar informações irrelevantes?		
26. As especificações têm um mecanismo de controlo da numeração da versão (por exemplo, versão 1, versão 2, versão final)?		
27. As especificações são validadas e assinadas por uma pessoa ou entidade com a autoridade necessária no seio da organização?		

6.4. Lista de verificação para o controlo dos contratos públicos

Os procedimentos de contratação são frequentemente controlados ex post, em especial no âmbito dos controlos e auditorias dos FEEI. No entanto, seria possível evitar muitos erros se as autoridades adjudicantes (AA) procedessem a uma autoavaliação do seu trabalho durante a preparação e execução dos procedimentos de contratação.

A lista de verificação deve ser utilizada tanto pelos responsáveis pelo controlo e auditores como pelos profissionais no desempenho das suas funções. Tal

permitir-lhes-á verificar se estão a seguir os passos corretos e se não estão a esquecer nenhum aspeto importante do processo.

A fim de evitar erros, será muito útil que as autoridades adjudicantes utilizem esta lista para efetuar uma autoavaliação durante o planeamento de um procedimento de contratação, bem como em cada fase desse procedimento.

Caso o procedimento de contratação tenha decorrido corretamente, todas as respostas devem ser «Sim» ou «N/A» se a pergunta for irrelevante. Se alguma das respostas for «Não», será necessário apresentar uma observação e/ou justificação e melhorar o processo.

Perguntas	Sim, Não, N/A	Observações
Definição das necessidades		
1. A AA identificou de forma clara as necessidades a satisfazer pelo procedimento de contratação?		
2. A AA analisou todas as alternativas razoáveis?		
3. Foi o número/âmbito o necessário ou teria sido suficiente um inferior/menor?		
4. Os requisitos técnicos foram os indispensáveis ou teria sido suficiente um nível inferior?		
Equipa de contratação		
5. Foi constituída uma equipa de contratação na fase de planeamento do procedimento de contratação?		
6. A equipa de contratação autorizou as etapas principais da contratação ou a autorização foi dada pelo órgão de gestão da AA?		
7. Caso a AA tenha recorrido ao contributo de partes interessadas externas para o procedimento de contratação, estavam elas isentas da influência de interesses específicos dos operadores económicos?		
8. Todos os intervenientes no procedimento de contratação, em especial as partes interessadas externas, assinaram uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade?		
Escolha do procedimento		
9. A escolha do procedimento de contratação foi explicada e documentada em conformidade com os princípios da concorrência, da transparência, da não discriminação, da igualdade de tratamento e da proporcionalidade económica?		
10. O procedimento de contratação escolhido foi o adequado para as circunstâncias específicas? Era o procedimento admissível?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Ob- servações
11. Caso tenham sido utilizados procedimentos por negociação a título excecional, a AA apresentou razões suficientes e razoáveis para escolher tal opção (apresentou uma explicação pormenorizada das razões pelas quais não foi possível optar por um concurso aberto ou limitado)?		
12. Nos contratos públicos abaixo dos limiares, é possível confirmar a inexistência de indícios de violação da legislação nacional em matéria de contratos públicos?		
13. Caso a AA tenha optado por um procedimento acelerado, esta opção foi devidamente justificada?		

Valor do contrato

14. A AA determinou o valor total do contrato e incluiu nele opções e disposições de renovação?		
15. O valor estimado do contrato baseou-se em preços realistas e atualizados?		
16. O valor estimado do contrato estava em sintonia com o valor definitivo do contrato adjudicado?		
17. É possível confirmar que o contrato não foi artificialmente fracionado para contornar o requisito de publicação do anúncio de concurso no JOUE?		

Publicidade

18. O contrato foi publicitado no JOUE e, se necessário, nas publicações nacionais pertinentes?		
19. Os prazos mínimos foram (consoante tenha sido publicado um anúncio de pré-informação) cumpridos?		
20. A partir de 18 de outubro de 2018, a AA certificou-se da disponibilização e funcionamento da apresentação de propostas por via eletrónica?		
21. Os documentos do concurso estavam todos igualmente acessíveis a todos os proponentes (ou seja, os proponentes nacionais não tiveram mais facilidade em obter documentos específicos)?		
22. A AA certificou-se da possibilidade de utilização do Documento Europeu Único de Contratação Pública acima dos limiares da UE?		
23. A utilização de subvenções da UE no financiamento estava indicada no anúncio de concurso? (Tal não é obrigatório, mas é uma boa prática para os projetos apoiados por subvenções da UE.)		
24. O anúncio de concurso ou os respetivos documentos indicavam claramente os critérios a aplicar para selecionar os proponentes capazes de executar o contrato e avaliar a proposta economicamente mais vantajosa?		
25. Os coeficientes de ponderação dos critérios de adjudicação foram enumerados no anúncio de concurso ou num documento conexo do concurso?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Observações
26. As especificações técnicas permitiram o igual acesso de todos os proponentes ao concurso e sem criar obstáculos injustificados à concorrência, por exemplo, evitaram estabelecer normas nacionais sem reconhecer a possibilidade de normas equivalentes?		
27. Os pedidos de informação dos proponentes foram respondidos de forma a garantir a igualdade de tratamento de todos os proponentes e dentro dos prazos fixados?		

Documentos do concurso

28. Os proponentes tiveram acesso a todas as informações pertinentes desde a publicação dos documentos do concurso?		
29. A AA assegurou a igualdade de acesso de todos os operadores económicos a outras fontes de informação para além dos documentos do concurso?		
30. Os proponentes tiveram conhecimento, de forma plena e inequívoca, dos documentos e declarações que tinham de apresentar juntamente com a proposta?		
31. As especificações técnicas eram claras, inequívocas e completas, definindo com precisão as características das obras, fornecimentos ou serviços a executar e possibilitando a todos os operadores económicos o mesmo nível de compreensão?		
32. Foi especialmente exigido aos operadores económicos o cumprimento das obrigações em matéria de direito social e laboral, incluindo as convenções internacionais?		
33. Caso a AA tenha estabelecido condições de natureza social ou ambiental para a execução do contrato, estas eram compatíveis com o direito da UE e foram dadas informações adequadas aos proponentes?		
34. Foram algumas referências injustificadas a uma determinada marca ou fonte, ou a um determinado processo, marca comercial, patente, tipo ou origem de produção excluídas das especificações técnicas, impedindo assim a AA de favorecer ou eliminar determinadas empresas ou produtos?		
35. Não houve incoerências entre os vários documentos do concurso?		

Critérios

36. Os documentos do concurso fixaram requisitos para a seleção de proponentes em termos da sua situação pessoal, de níveis mínimos de capacidade económica e financeira e de capacidade técnica e/ou profissional?		
37. Caso tenha ponderado os critérios de adjudicação, a AA publicou os coeficientes de ponderação nos documentos do concurso, ou seja, antes da receção das propostas?		
38. A AA definiu os critérios de adjudicação de forma clara?		
39. Caso visassem obter a melhor relação qualidade/preço, os critérios de adjudicação eram diferentes dos critérios de seleção dos proponentes?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Observações
40. Caso visassem obter a melhor relação qualidade/preço, os critérios de adjudicação estavam relacionados com o objeto do contrato?		
41. Os sistemas de ponderação/classificação eram coerentes, convincentes e sucintos, deixando pouca margem para uma avaliação arbitrária?		
42. Os critérios de adjudicação eram adequados para selecionar a proposta com a melhor relação qualidade/preço?		

Variantes

43. Caso tenham sido autorizadas variantes, os critérios de adjudicação foram os da proposta economicamente mais vantajosa?		
44. A admissibilidade de variantes foi indicada no anúncio de concurso?		
45. A AA estabeleceu os requisitos mínimos a preencher pelas variantes nos documentos do concurso?		

Seleção

46. A AA avaliou apenas as propostas apresentadas dentro do prazo e conformes com os requisitos formais?		
47. A seleção dos proponentes foi conduzida de forma independente?		
48. Os motivos da seleção ou rejeição de proponentes correspondiam aos critérios publicados? Esses motivos foram devidamente documentados?		

Avaliação e adjudicação

49. Tendo em conta o objeto do contrato, os membros da comissão de avaliação possuíam os conhecimentos adequados?		
50. Todos os membros da comissão de avaliação assinaram uma declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade?		
51. Os critérios de adjudicação utilizados para avaliar as propostas e os respetivos coeficientes de ponderação foram apenas os enunciados nos documentos do concurso?		
52. Tratando-se de um concurso limitado, de um procedimento por negociação ou de um diálogo concorrencial, a AA cuidou de não voltar a aplicar os critérios utilizados na fase de pré-seleção para proceder à avaliação?		
53. A fim de adjudicar o contrato, a comissão de avaliação realizou um procedimento de avaliação não discriminatório e seguindo a metodologia descrita nos documentos do concurso?		
54. Caso alguma proposta tenha parecido «anormalmente baixa», a AA solicitou por escrito as razões pelas quais essa proposta era anormalmente baixa?		
55. Existe um relatório de avaliação completo assinado por todos os membros da comissão de avaliação?		
56. O contrato foi efetivamente adjudicado ao proponente escolhido pela comissão de avaliação?		
57. Todos os concorrentes preteridos foram notificados com as informações corretas e dentro do prazo aplicável? Foi aplicado um «prazo suspensivo» antes da assinatura do contrato?		

Perguntas	Sim, Não, N/A	Ob-servações
58. O resultado da adjudicação do contrato foi publicado no JOUE no prazo de 30 dias após a data de assinatura do mesmo?		
59. Caso um proponente tenha apresentado uma queixa ou interposto recurso para a AA ou outro organismo competente, a AA tratou a queixa de forma justa, transparente e documentada?		

Alterações dos contratos

60. Caso tenha havido adjudicação de obras, serviços ou fornecimentos complementares sem concurso, aplicavam-se todas as condições excepcionais?		
61. Caso a alteração do valor do contrato não tenha alterado a natureza global do mesmo, a alteração ficou abaixo dos limiares da UE?		
62. Caso a alteração do valor do contrato não tenha alterado a natureza global do mesmo, a alteração ficou 10% abaixo do valor do contrato inicial, relativamente a serviços e fornecimentos, e 15% abaixo do referido valor, relativamente a obras?		
63. Caso o valor do contrato tenha sido alterado, essa alteração foi efetuada sem alterar o equilíbrio económico a favor do adjudicatário?		

Manutenção de registos

<p>64. A AA manteve um registo físico ou eletrónico dos seguintes documentos principais do procedimento de contratação?</p> <ul style="list-style-type: none"> » anúncio de concurso (JOUE) » documentos do concurso, incluindo as especificações técnicas » registo das propostas recebidas » elementos comprovativos da abertura das propostas » elementos comprovativos da seleção das propostas, incluindo a pontuação com base nos critérios definidos » elementos comprovativos da avaliação das propostas, incluindo a pontuação com base nos critérios definidos » relatório de avaliação » notificações aos adjudicatários e aos proponentes preteridos » contrato formal » anúncio de adjudicação de contrato (JOUE) » prova ou aceitação das entregas » elementos comprovativos da conformidade das entregas com o custo proposto » elementos comprovativos da correspondência das entregas com as especificações técnicas » faturas » justificação das alterações do contrato em circunstâncias específicas, se for caso disso 		
---	--	--

6.5. Modelo de declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade

Declaração de ausência de conflito de interesses e de confidencialidade

Autoridade adjudicante	[Nome completo]
Título do contrato	[Título e número, se aplicável]
Tipo de contrato	[Obras/Fornecimentos/Serviços]
Procedimento	[Concurso aberto/Concurso limitado/Procedimento por negociação/Ajuste direto/Diálogo concorrencial/Procedimento concorrencial com negociação/Parceria para a inovação/Outro]
Valor do contrato	[Montante e moeda aplicável]
Data de envio do anúncio de concurso	[Se aplicável]

Eu, abaixo assinado(a), _____, tendo sido designado para participar na [equipa de projeto/comissão de avaliação] do contrato público supramencionado, declaro pela presente que:

- Tenho conhecimento do artigo 24.º da Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos, o qual dispõe que:
«O conceito de conflito de interesses engloba, no mínimo, qualquer situação em que os membros do pessoal da autoridade adjudicante ou de um prestador de serviços que age em nome da autoridade adjudicante, que participem na condução do procedimento de contratação ou que possam influenciar os resultados do mesmo, têm direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do procedimento de adjudicação.»
- tanto quanto é do meu conhecimento, não tenho conflito de interesses com os operadores que apresentaram uma proposta para o presente contrato, incluindo pessoas ou membros de um consórcio, ou com os subadjudicatários propostos;
- não existem factos ou circunstâncias, passados, presentes, ou suscetíveis de ocorrer num futuro previsível, que possam pôr em causa a minha independência em relação a qualquer uma das partes;
- caso descubra, durante [o projeto/a avaliação], que esse conflito existe ou pode vir a existir, informarei a autoridade adjudicante sem demora;

- sou instado() a denunciar qualquer situação ou risco de conflito de interesses, bem como qualquer tipo de irregularidade ou fraude (ou seja, a denunciar irregularidades), e, se o fizer, não serei objeto de tratamento injusto ou de sanção;

- tenho conhecimento de que a autoridade adjudicante se reserva o direito de verificar as presentes informações.

Por último, confirmo igualmente que manterei confidencialidade em relação a quaisquer matérias que me forem confiadas. Não comunicarei fora da [equipa de projeto/comissão de avaliação] qualquer informação confidencial que me seja revelada ou de que tenha conhecimento. Não farei qualquer uso adverso de informações que me sejam fornecidas.

Data e local:

Nome completo:

Assinatura:

Contactar a UE

PESSOALMENTE

Em toda a União Europeia há centenas de centros de informação Europe Direct. Pode encontrar o endereço do centro mais próximo em: <http://europa.eu/contact>.

TELEFONE OU CORREIO ELETRÓNICO

Europe Direct é um serviço que responde a perguntas sobre a União Europeia. Pode contactar este serviço:

- pelo telefone gratuito: **00 800 6 7 8 9 10 11** (alguns operadores podem cobrar estas chamadas),
- pelo telefone fixo: **+32 22999696**, ou
- por correio eletrónico, na página: <http://europa.eu/contact>.

Encontrar informações sobre a UE

EM LINHA

Estão disponíveis informações sobre a União Europeia em todas as línguas oficiais no sítio Europa: <http://europa.eu>.

PUBLICAÇÕES DA UE

As publicações da UE, quer gratuitas quer pagas, podem ser descarregadas ou encomendadas na EU Bookshop: <http://bookshop.europa.eu>. Pode obter exemplares múltiplos de publicações gratuitas contactando o serviço Europe Direct ou um centro de informação local (ver <http://europa.eu/contact>).

LEGISLAÇÃO DA UE E DOCUMENTOS CONEXOS

Para ter acesso à informação jurídica da UE, incluindo toda a legislação da UE desde 1951 em todas as versões linguísticas oficiais, visite o sítio EUR-Lex em: <http://eur-lex.europa.eu>.

DADOS ABERTOS DA UE

O Portal de Dados Abertos da União Europeia (<http://data.europa.eu/euodp/pt/data>) disponibiliza o acesso a conjuntos de dados da UE. Os dados podem ser utilizados e reutilizados gratuitamente para fins comerciais e não comerciais.

STAY CONNECTED



ec.europa.eu/regional_policy
cohesiondata.ec.europa.eu



@EU_Regional
#CohesionPolicy | #ESIFunds



EUinmyRegion



[flickr.com/euregional](https://www.flickr.com/euregional)



RegioNetwork



[ec.europa.eu/commission/2014-2019/
cretu_en](http://ec.europa.eu/commission/2014-2019/cretu_en)
@CorinaCretuEU