

# A fiscalização do Tribunal de Contas sobre contratos com financiamento europeu



Reunião Think Tank  
27.01.2025

## I. O TRIBUNAL DE CONTAS (TdC)

1. Atribuições e competências
2. Atividades do TdC relacionadas com os fundos europeus

## II. FISCALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1. Fiscalização prévia
2. Fiscalização prévia especial
3. Fiscalização concomitante na 1ª Secção
4. Fiscalização na 2.ª Secção

## III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

1. Pareceres
2. Fiscalização Prévia
3. Fiscalização Concomitante:  
Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pela Medidas Especiais previstas na Lei 30/2021
4. Fiscalização Sucessiva: Relatórios de Auditoria e Outras Ações de Controlo

## IV. RISCOS E DESAFIOS

## V. ALGUNS NÚMEROS E VALORES

# I – O Tribunal de Contas



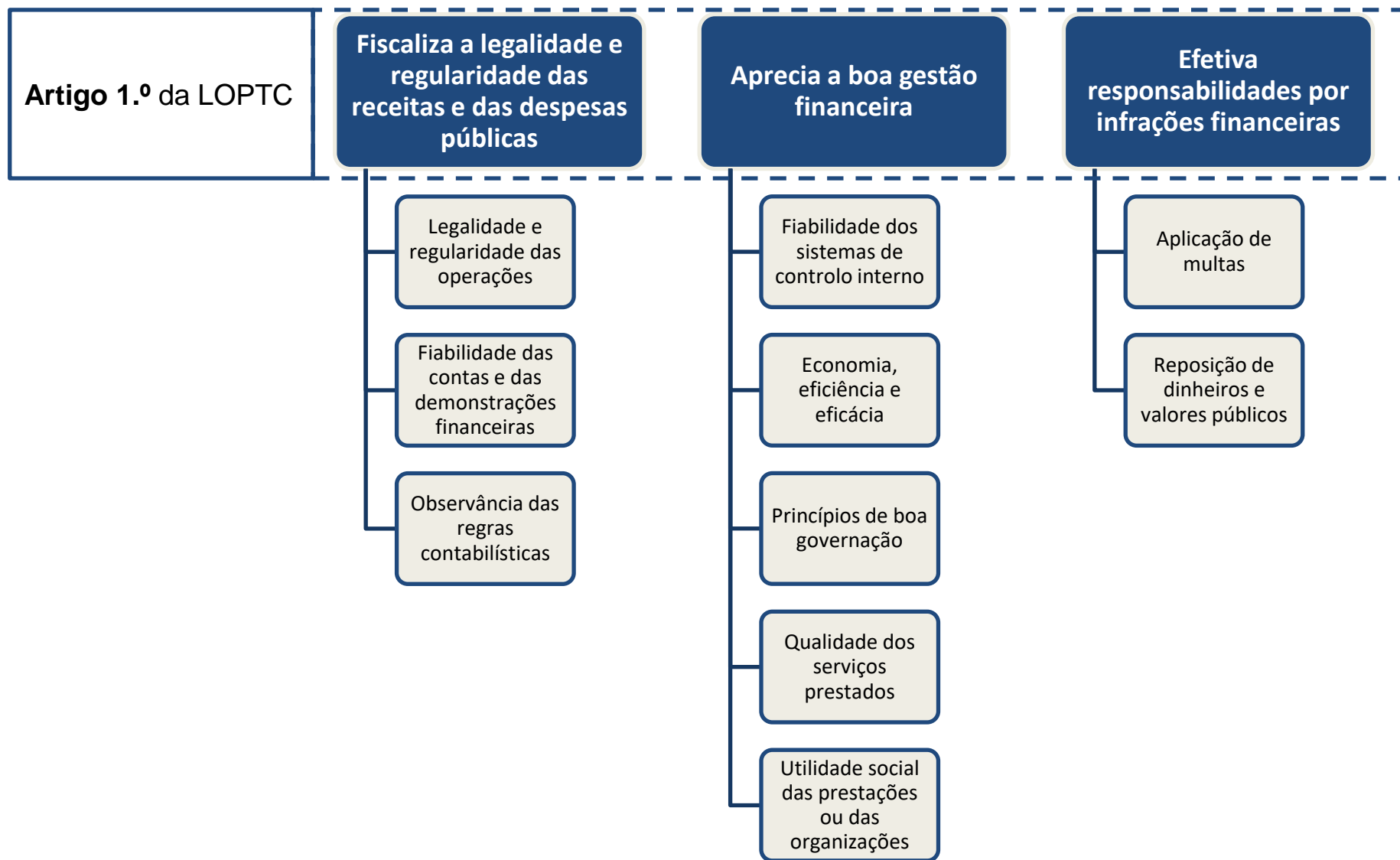
**Artigo 214.º da Constituição da República Portuguesa**  
(Lei Constitucional n.º 1/2015, de 12.08)

O Tribunal de Contas (TdC) é o órgão supremo de **fiscalização da legalidade das despesas públicas** e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe.

**Artigo 2.º da Lei de Organização e Processo do TdC (LOPTC)**

O Tribunal controla toda a utilização (pública ou privada) de dinheiros ou valores públicos

## I.1. Atribuições e competências



## I.1. Atribuições e competências

### Controlo relativo aos Fundos Europeus

Compete ao TC fiscalizar, **no âmbito nacional**, de acordo com o direito aplicável e em cooperação com os órgãos comunitários competentes:

- **A cobrança dos recursos próprios da União Europeia (UE);**
- **A aplicação dos recursos financeiros oriundos da UE.**

**Art.º 5.º, n.º 1, alínea h), e  
Art.º 50.º, n.º 1,  
da LOPTC**

No Parecer sobre a Conta Geral do Estado, o TdC aprecia:

- **Os fluxos financeiros com a UE**
- **O grau de observância dos compromissos assumidos com a UE**

**Art.º 41.º, n.º 1, alínea i),  
da LOPTC**

## I.2. Atividades do TdC relacionadas com o financiamento europeu

- ❖ **Parecer** anual sobre a Conta Geral do Estado e sobre as Contas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira
- ❖ **Verificação das contas** apresentadas pelos gestores de fundos europeus
- ❖ Vários tipos de **auditoria** (sistemas, conformidade e resultados) sobre sistemas, fundos, instrumentos, compromissos ou temas
- ❖ **Fiscalização sobre contratos públicos** e de endividamento, *a priori*, em tempo real e *a posteriori*
- ❖ **Apuramento e efetivação de responsabilidades** por infrações financeiras
- ❖ Atividades de ligação relacionadas com as auditorias do Tribunal de Contas Europeu em Portugal

## I.2. Atividades do TdC relacionadas com o financiamento europeu

### Planeamento Estratégico



*Reconhece o “reforço assinalável do volume de fundos europeus aplicados em Portugal, existindo um sentimento generalizado de preocupação quanto à sua execução regular e tempestiva”*

*Inclui o Eixo Prioritário de Ação 1.5 – Reforçar o controlo das reformas e investimentos com financiamento europeu, designadamente no âmbito dos quadros financeiros plurianuais e do Plano de Recuperação e Resiliência*

*Prevê nesse eixo uma Ação interdepartamental de Controlo para o “Acompanhamento da execução do PRR”, com ações a desenvolver em cada Área de Responsabilidade*



## II – Fiscalização da Contratação Pública

### Fiscalização da contratação pública e responsabilização financeira

- ❖ **Fiscalização prévia – 1.ª Secção**
- ❖ **Fiscalização prévia especial – 1.ª Secção**
- ❖ **Fiscalização concomitante e sucessiva** (auditorias e outras ações de controlo, parecer), incluindo auditorias de **Apuramento de Responsabilidade Financeira – 1.ª e 2.ª Secção**
- ❖ **Efetivação de responsabilidades financeiras – 3.ª Secção**

**As competências são exercidas de modo integrado  
– art.º 46.º, n.º 4, da LOPTC**

### Âmbito subjetivo

**Art.ºs 2.º e 5.º, n.º1, al. f),  
da LOPTC**

- ❖ Administração Central;
- ❖ Administração Local;
- ❖ Administração Regional;
- ❖ Associações públicas, associações de entidades públicas e privadas que sejam financiadas maioritariamente pelas públicas ou sujeitas ao seu controlo de gestão;
- ❖ Empresas públicas, municipais, intermunicipais e regionais.
  
- ❖ Entidades de qualquer natureza:
  - ✓ Criadas pelo Estado ou por quaisquer outras entidades públicas
  - ✓ Que desempenhem **funções administrativas** originariamente a cargo da Administração pública
  - ✓ Com **encargos suportados por financiamento direto ou indireto, incluindo a constituição de garantias**, da entidade que as criou

### Âmbito objetivo

Art.ºs 46.º, 47.º e 48.º  
da LOPTC

- ❖ Os **contratos escritos** de empreitadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços, bem como outras aquisições patrimoniais
- ❖ **Minutas** de contratos quando os encargos (ou parte deles) devam ser satisfeitos no ato da sua celebração – **n.º 1, alínea c)**

De valor igual ou superior a  
**750.000,00 €** ou 950.000,00 €  
(se relacionados)

- ❖ Os atos ou contratos que formalizem **modificações objetivas: a contratos visados (exceto trabalhos complementares a contratos de empreitada de obras públicas visados) ou a contratos não visados**

\* **Até 15.12.2024**, os contratos públicos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo pelo Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) incluíam-se neste elenco de contratos, **sem especificidades que não fossem as respeitantes ao financiamento da despesa.**

### Finalidades

Art.ºs 5.º, n.º 1,  
alínea c), e 44.º  
da LOPTC

#### VERIFICAR:

❖ Se não existe desconformidade dos atos/contratos com as leis em vigor, que implique:

- ✓ Nulidade
- ✓ Violação direta de norma financeira
- ✓ Ilegalidade que altere ou possa alterar o resultado financeiro

Fundamentos  
da recusa de  
visto  
Art.º 44.º, n.º  
3, da LOPTC

- ❖ Se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria;
- ❖ Se estão observados os limites e finalidades do endividamento.

### Efeitos

**Art.º 45.º  
da LOPTC**

#### ❖ Efeitos antes do visto:

- ✓ Contratos de valor igual ou inferior a 950.000,00 € podem produzir efeitos não financeiros antes do visto;
- ✓ Impossibilidade em qualquer caso de efetuar pagamentos antes do visto;
- ✓ Impossibilidade de iniciar a execução (material) se o contrato for de valor superior a 950.000,00 € (desde a Lei n.º 61/2011, de 07.12), exceto em casos de urgência imperiosa.

#### ❖ Decisões e Acórdãos de concessão ou recusa de visto

- ✓ Declaração de conformidade homologada;
- ✓ Visado;
- ✓ Visado com recomendação;
- ✓ Recusa de Visto.

### Instrução e Submissão

Instruções para a remessa de contratos para fiscalização prévia – **Resolução n.º 3/2022-PG**, publicada no DR, 2.ª série, n.º 70, de 08.04; alterada pela **Resolução n.º 3/2024-PG**, DR, 2.ª série, n.º 2, de 03.01.2025.

- *Sempre que legalmente exigíveis, o processo integra ainda os documentos que evidenciem ... a aprovação do financiamento por terceiras entidades, quando aplicável - artigo 6.º, n.º 1, alínea e).*

**Plataforma eContas Fiscalização Prévia/Prévia Especial (separador para cada tipo de fiscalização)**

## II.2. Fiscalização Prévia Especial

### **Lei n.º 30/2021, de 20.05, alterada pelo DL n.º 78/2022, de 07.11 e pela Lei n.º 43/2024, de 02.12**

Aprova medidas especiais de contratação pública (MECP), traduzidas num regime excecional com o objetivo de simplificar e agilizar procedimentos pré-contratuais:

- ❖ Procedimentos simplificados, com uma tramitação própria: concurso público simplificado, concurso limitado por prévia qualificação simplificado e consulta prévia simplificada;
- ❖ Aumento dos limiares para o recurso ao ajuste direto simplificado, ao ajuste direto ou à consulta prévia regulados no CCP;
- ❖ Celebração de contratos de empreitada com recurso ao modelo de conceção-construção, independentemente da excecionalidade prevista nos n.ºs 1 e 3 do artigo 43.º do CCP e do valor do contrato a celebrar;
- ❖ Dispensa de fundamentação para a adoção de decisões que normalmente a exigem (opção de não contratação por lotes, fixação do preço base);
- ❖ No aligeiramento das regras para admissão de candidatos ou concorrentes com a situação contributiva ou tributária não regularizada;
- ❖ Num regime especial de dispensa de prestação de caução;



**Lei n.º 30/2021, de 20.05, alterada pelo DL n.º 78/2022, de 07.11 e pela Lei n.º 43/2024, de 02.12**

- ❖ No reforço de instrumentos de controlo:
  - ✓ **Artigo 17.º, n.ºs 2 a 4** – Dever de comunicação ao TdC, para efeitos de fiscalização concomitante, dos contratos MECP de valor inferior ao de sujeição a fiscalização prévia e a sua ineficácia antes desta comunicação;
  - ✓ Criação da Comissão Independente de Acompanhamento dos MECP (CIMEC).
  
- ❖ Alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP)

### Artigo 17.º-A da Lei n.º 30/2021, aditado pela Lei n.º 43/2024, de 02.12

- ❖ Incide sobre **atos e contratos que se destinem à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus.**
- ❖ Aplica-se aos contratos formados ao abrigo do regime procedimental previsto:
  - ✓ Na Lei n.º 30/2021, de 21.05;
  - ✓ No Código dos Contratos Públicos.
- ❖ Não se aplica aos atos e contratos que, nos termos gerais, se encontrem isentos de fiscalização prévia.
- ❖ Aplica-se aos processos pendentes no TdC, na data da sua entrada em vigor (16.12.2024) – art.º 5.º, n.º 1, da Lei n.º 43/2024, de 02.12.
- ❖ Rege-se pelas normas aplicáveis à fiscalização prévia, com as especificidades previstas no artigo 17.º-A.

### Especificidades:

- ❖ **Efeitos** – os atos e contratos são eficazes e **podem produzir todos os seus efeitos antes da decisão do Tribunal de Contas ...**, não sendo aplicável o disposto no artigo 45.º da LOPTC.
- ❖ **Tipos de decisão:**
  - ✓ **Decisão de procedência** (quando se verifique conformidade legal)
  - ✓ **Decisão de procedência com recomendação** (situações previstas no artigo 44.º, n.º 3, alínea c), da LOPTC)
  - ✓ **Decisão de improcedência** (cessa a execução do ato/contrato)
  - ✓ **Remessa do processo para fiscalização concomitante e eventual ARF**

### ❖ **Decisão de improcedência** – quando se apure:

- **Preterição total do procedimento;**
- **Assunção de encargos sem cabimento em verba orçamental própria.**
- **Determina a imediata cessação dos efeitos dos atos e contratos objeto da decisão.**

### ❖ **Remessa do processo para fiscalização concomitante e eventual ARF**

(embora não expressamente prevista na lei, corresponde à atuação da 1.ª Secção, desde 2010, sempre que identifica indícios de ilegalidade nos processos)

- **Quando se verificarem indícios de desconformidade legal dos atos e contratos.**
- **Esta decisão não obsta à execução do ato ou contrato.**

### Instrução e submissão

Instruções para a remessa de contratos para fiscalização prévia especial – **Resolução n.º 4/2024-PG** publicada no DR, 2.ª série, n.º 243, de 16.12.

**Salienta-se:**

- ❖ O processo a remeter para o Tribunal integra (para além do ato/contrato a fiscalizar) **obrigatoriamente o documento comprovativo do financiamento ou cofinanciamento por fundos europeus (art.º 6.º).**
- ❖ Para os **processos pendentes** que passam a ser tramitados de acordo com as regras da fiscalização prévia especial, **a entidade fiscalizada deve submeter o requerimento de remessa para este novo tipo de fiscalização**, no qual deve identificar o n.º do processo de fiscalização prévia que visa suceder.

Com a abertura do processo de fiscalização prévia especial, o anterior processo é arquivado e os ficheiros que o integravam são automaticamente carregados no processo de fiscalização prévia especial (art.º 23.º).

**Plataforma eContas Fiscalização Prévia/Prévia Especial**

## II.3. Fiscalização concomitante na 1.ª Secção

- ❖ **Contratos que não devam ser remetidos para fiscalização prévia, por força da lei**
  - ❖ **Execução de contratos visados**
  - ❖ **Contratos adicionais aos contratos de empreitada visados**
- Art.º 49.º, n.º 1,  
alínea a),  
da LOPTC**
- 
- ❖ **Contratos precedidos de Medidas Especiais de Contratação Pública (MECP):**
    - **De valor inferior a 750.000,00 (ou 950.000,00 €)**
    - **Isentos de fiscalização prévia**
    - **Modificações a contratos MECP**
- Art.º 17.º, n.º 2,  
da Lei 30/2021**
- 
- ❖ **Outros contratos por determinação legal (ex: JMJ2023, previstos na LOEstado de cada ano)**

## II.3. Fiscalização concomitante na 1.ª Secção

- ❖ A fiscalização concomitante é realizada de acordo com o **planeamento** estratégico trienal e os programas de fiscalização anuais.
- ❖ **CrITÉrios** de seleção de entidades/atos a auditar:
  - ✓ Seletividade e amostragem;
  - ✓ Risco;
  - ✓ Materialidade;
  - ✓ Atualidade.
- ❖ **Auditorias de conformidade**



### RELATÓRIOS

- ✓ Observações e apreciações sobre a legalidade e a regularidade dos atos/contratos
- ✓ Alegações, respostas ou observações dos responsáveis
- ✓ Identificação de eventuais infrações financeiras e dos indiciados responsáveis
- ✓ Recomendações para melhoria dos sistemas, organização e gestão das entidades, bem como evitar ilegalidades

### Consequências da fiscalização concomitante

- ❖ **Determinação para submissão a fiscalização prévia de ato/contrato que concretize procedimento pendente ilegal ou ainda não executado.**
- ❖ **O relatório pode ser instrumento de processo para efetivação de responsabilidade financeira.**

**Art.ºs 49.º, n.ºs 2 e 3  
e  
17.º, n.º 3, da Lei n.º 30/2021**

### ❖ Outras Ações de Controlo:

- Ação Intersectorial de Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021
- O acompanhamento da evolução dos atos/contratos adicionais a contratos de empreitada de obras públicas visadas

### ❖ Auditorias de ARF

- ❖ A fiscalização sucessiva é realizada de acordo com o **planeamento estratégico trienal** e os **programas de fiscalização anuais**
- ❖ **CrITÉrios de seleção** de temas, programas, instrumentos, ou entidades a auditar:
  - ✓ Risco
  - ✓ Relevância (financeira, económica, social)
  - ✓ Atualidade
  - ✓ Ciclo de cobertura
  - ✓ Articulação com outros controlos do Tribunal

- No âmbito de **auditorias financeiras**, pela análise da legalidade e da regularidade das operações subjacentes
- No âmbito de **auditorias de conformidade**, direccionadas parcial ou totalmente à contratação pública
- No âmbito de **auditorias combinadas** (por exemplo, resultados + conformidade)
- No âmbito de **Auditorias de Apuramento de Responsabilidades Financeiras**

### III – PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

#### Plenário Geral e Secções Regionais: Pareceres

Produto	Designação	Tipologia do Financiamento Europeu
CGE - 2021	Parecer sobre a Conta Geral do Estado	Diversos
CGE - 2022		
CGE - 2023		
RA Açores - 2021	Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores	Diversos
RA Açores - 2022		
RA Madeira - 2022	Parecer sobre a Conta da Região Autónoma da Madeira	Diversos

### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

#### Observações/Conclusões comuns e recorrentes – Parecer anual sobre a CGE

- Necessidade de **acelerar o ritmo de execução dos fundos europeus**, para evitar a perda de fundos
- Necessidade de **informação mais detalhada sobre as operações extraorçamentais** das entidades da administração central
- No âmbito do PRR, **insuficiências nos registos contabilísticos**, e diferentes práticas de contabilização do recebimento e da utilização dos fundos



### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

#### Fiscalização Prévia

- Os contratos com financiamento europeu que têm sido apreciados e decididos pelo TdC, com exceção do financiamento da despesa, não apresentam especificidades em relação aos contratos públicos.
- Salientam-se 2 particularidades relativas à legalidade financeira associada à componente de financiamento por fundos europeus:
  - Dificuldade/ausência de demonstração da existência desse financiamento aquando da submissão dos respetivos processos a fiscalização prévia
  - Comprovado o financiamento europeu, este não se adequar à real execução do investimento que visa financiar, sendo o seu período de utilização inferior à real execução física do investimento ou da aquisição que visa assegurar
- As principais deficiências/ilegalidades identificadas nos contratos públicos, bem como a jurisprudência relevante, constam do site do Tribunal de Contas
  - <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Jurisprudencia/FixacaoJurisprudencia/ProcessosFiscalizacaoPrevia/Pages/sintese-fisc-prev.aspx>

#### Fiscalização Prévia – Deficiências/Ilegalidades

- Financiamento das despesas:
  - Assunção de encargos sem que tenha sido demonstrado o cabimento e compromisso em verba orçamental própria
  - Assunção de compromissos que ultrapassavam os fundos disponíveis
  - Celebração de contrato sem existência de compromisso válido e sequencial
  - Ausência de autorização necessária para a assunção de encargos plurianuais
- Violação de regras legais aplicáveis à celebração de empréstimos
- Escolha dos procedimentos:
  - Adjudicações com base em procedimentos por ajuste direto ou com invocação do regime da “contratação excluída” sem que se verificassem os respetivos pressupostos legais
  - Omissão total do procedimento pré contratual devido
- Regras dos procedimentos:
  - Não definição nos documentos concursais de elementos fundamentais relativos à aplicação do critério de adjudicação
  - Definição de modelo de avaliação das propostas que desconsidera as diferenças de preços das propostas e que favorece as de preço mais Elevado

### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

#### Fiscalização Prévia – Deficiências/Ilegalidades

- Tramitação dos procedimentos:
  - Exclusões indevidas ou não exclusões, devidas, de propostas
- Requisitos da contratação:
  - Ilegalidade de contratos celebrados por Municípios com Empresas Locais
  - Contratação de prestação de serviços, em situações que configuram a prestação de trabalho subordinado
  - Contratação de seguro de saúde não consentida pela lei aplicável
- Contratos:
  - Consagração de efeitos retroativos dos contratos
  - Omissão de elementos obrigatórios no clausulado contratual

#### Fiscalização Prévia – Contratos MECP

- ❖ **Contratos MECP financiados pelo PRR e submetidos a fiscalização prévia** foram visados com **recomendações** respeitando aos seguintes aspetos:
  - ✓ Insuficiência de fundamentação quanto à urgência que supostamente determinou a decisão de reduzir os prazos para apresentação das propostas;
  - ✓ Insuficiência de fundamentação para a fixação do preço base;
  - ✓ Insuficiência de fundamentação para o não lançamento do procedimento por lotes;
  - ✓ Irregularidade na fixação dos alvarás e certificados de empreiteiro de obras públicas exigidos;
  - ✓ Falta de clareza e densificação dos fatores de adjudicação;
  - ✓ Falta de clareza da cláusula sobre a produção de efeitos.

**3.º Relatório de  
Acompanhamento dos  
MECP (§234)**

### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

#### Fiscalização Prévia – Contratos PRR

Ano de **2024** - **Recusa de visto** a 2 contratos de empreitada com financiamento PRR:

- No programa do concurso constava uma especificação técnica que na prática reduziu a um só os potenciais candidatos à adjudicação do contrato – violação dos princípios da igualdade e da concorrência, bem como do artigo 49.º, n.ºs 4 e 8, do CCP;
- O consórcio adjudicatário não integrava nenhuma entidade com habilitação legal ou profissional para o exercício das prestações contratuais mais expressivas, aproveitando na totalidade a habilitação de subcontratado – desrespeitou o disposto no artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 41/2015, de 03.06 (**Acórdão n.º 13/2024 - 1.ª S/SS e 47/2024 – 1.ª S/PL - [ac013-2024-1sss.pdf](#) e [ac047-2024-1spl.pdf](#)**)
- Falta de alvará na subcategoria respeitante ao tipo de trabalhos mais expressivos e em classe que cubra o valor global da proposta, sendo irrelevante, assim, a indicação logo no decurso do procedimento de subempreiteiro (**Acórdão n.º 49/2024 – 1.ª S/SS [ac049-2024-1sss0.pdf](#)**).

**21 Milhões de €**

### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

#### Fiscalização Concomitante: Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei 30/2021

Produto	Designação	Tipologia do Financiamento Europeu
1/2021 – OAC/PG	Acompanhamento da <b>Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais</b> previstas na Lei n.º 30/2021 – 1.º Relatório	Diversos
1/2022 - 1.ª S e 4/2022 - 2.ª S	Acompanhamento da <b>Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais</b> previstas na Lei n.º 30/2021 - 2.º Relatório	Diversos
1/2024 - 1.ª e 2.ª S e SR dos Açores e da Madeira	Acompanhamento da <b>Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais</b> previstas na Lei n.º 30/2021 - 3.º Relatório	Diversos

### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

- ❖ Entre **20.06.2021 e 30.06.2024** foi enviada ao Tribunal de Contas, para fiscalização concomitante, 1 582 contratos ao abrigo de MECP, envolvendo um montante global de € 238 852 287,93, e para fiscalização prévia, 50 contratos, no valor de € 89 006 479,91.
- ❖ As MECP têm uma expressão pouco significativa no contexto dos restantes contratos públicos, incidindo em especial nas aquisições de serviços.
- ❖ A maioria do n.º e montante de contratos MECP respeitavam a projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus, incluindo no âmbito do PRR, inexistindo qualquer contrato celebrado nos termos do artigo 8.º da Lei n.º 30/2021, relativo à aquisição de bens agroalimentares.
- ❖ Constataram-se casos de incumprimento do prazo de remessa ao TdC e de execução financeira antes dessa remessa – infração processual prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 66.º e infração financeira prevista na alínea b) do n.º 1 do artigo 65.º, ambos da LOPTC.
- ❖ O novo regime especial de contratação de empreitadas na modalidade de conceção-construção (sem se evidenciar desvios às suas regras) foi utilizado num número reduzido de casos, embora de montante elevado (10 contratos no valor total de € 23 945 396, 17).
- ❖ A utilização de **procedimentos não concorrenciais na contratação de MECP** continuava preponderante, embora em diminuição lenta, salientando-se o recurso à consulta prévia simplificada e, em n.º de contratos, ao ajuste direto simplificado.

**3.º Relatório de  
Acompanhamento  
MECP**

### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

- ❖ Em regra, tinham sido cumpridos os procedimentos legalmente aplicáveis em função do valor de cada contrato, mas identificaram-se alguns casos em que pode ter havido fracionamento de contratos, com eventual inobservância do procedimento devido em função do valor conjunto.
- ❖ Aumentaram as insuficiências de documentação quanto ao financiamento europeu envolvido.
- ❖ 57,78% dos contratos MECP financiados pelo PRR tinham sido adjudicados na sequência de consulta prévia simplificada, embora 69,61% do montante financeiro contratado tenha sido precedido de concurso, respeitaram sobretudo a aquisições de serviços e foram maioritariamente adjudicados por entidades da Administração Central a empresas de média, pequena ou micro dimensão.
- ❖ Continuam a verificar-se insuficiências de documentação e fundamentação das decisões, em particular quanto à explicitação das necessidades a satisfazer, à escolha das entidades a convidar em consultas prévias e ajustes diretos e à justificação e justeza do preço aceite.
- ❖ Continuavam a ocorrer muitas situações em que as empresas convidadas a participar em procedimentos não apresentavam proposta.

**3.º Relatório de  
Acompanhamento  
MECP**



### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

- ❖ Identificaram-se vários casos em que os limites de adjudicações sucessivas aos mesmos adjudicatários tinham já sido atingidos, tendo-se observado, em geral, manipulação dos vários limites possíveis.
- ❖ A lei não é clara no estabelecimento de limites para os ajustes diretos simplificados aos mesmos adjudicatários.
- ❖ Identificaram-se casos em que o mesmo adjudicante celebrou contratos com entidades relacionadas entre si com base em procedimentos não concorrenciais para além dos limites legalmente admitidos.
- ❖ Apenas 15,2% dos contratos MECP e cerca de metade do valor total contratado estavam garantidos por caução; 26,56% do montante não garantido respeita a contratos de prazo superior a um ano.
- ❖ Há mecanismos de transparência e controlo nas MECP, mas continua a ser necessária uma maior observância dos requisitos de publicitação dos contratos no Portal BASE, uma maior concretização de ações de fiscalização, medidas para uma efetiva transparência e utilização do Registo Central de Beneficiário Efetivo e uma estruturação harmonizada das várias bases de dados disponíveis.

#### 3.º Relatório de Acompanhamento MECP

### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

#### Fiscalização sucessiva: Relatórios de Auditoria e de Outras Ações de Controlo

Produto	Designação	Tipologia do Financiamento Europeu
8/2021 - 2.ª S - Audit	Auditoria às <b>Medidas Agroambientais</b> (PDR 2020)	PT 2020
12/2021 - 2ª S - Audit	Auditoria ao <b>Portugal 2020</b>	PT 2020
19/2022 - 2.ª S - Audit	<b>Aquisição de computadores e conectividade para alunos</b> com Ação Social Escolar - Fase Zero	PT 2020
20/2022 - 2.ª S - Audit	Aplicação de Recursos Públicos na <b>Digitalização para as Escolas</b>	PRR e PT 2020
4/2023 - 2.ª S - Audit	<b>Aquisição de computadores e conectividade</b> - Fase 1	PT 2020
8/2023 - 2.ª S - Audit	Plano de Recuperação e Resiliência: Auditoria à <b>Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais</b>	PRR
8/2024 - 2.ª S - Audit	Auditoria à <b>Reforma das Finanças Públicas com financiamento PRR</b> (2023)	PRR
3/2023 – SRATC - Audit	Auditoria ao <b>Plano de Recuperação e Resiliência-Açores</b>	PRR
5/2023 - 2.ª S - OAC	<b>Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia e execução de fundos europeus</b> em 2022	Diversos
3/2024 – SRATC - Audit	Auditoria ao PRR-Açores: Investimento TC-C14-i03-RAA – <b>Transição Energética nos Açores</b>	PRR



### III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

#### Observações/Conclusões comuns e recorrentes – fiscalização sucessiva

- **Absorção lenta** dos fundos: arranque tardio, demorada definição e desenvolvimento dos SI, insuficiência de recursos humanos, demora na emissão de regulamentação e/ou orientações, dificuldades de articulação, constrangimentos na fase da contratação pública dos investimentos, atraso na disponibilização de adiantamentos aos beneficiários
- Processos de **utilização dos fundos**: insuficiências e deficiências nos SI, na gestão dos programas e na coordenação da sua implementação, atrasos na execução, margem para melhoria na prevenção de fraude e corrupção (incluindo contratação pública)
- Sistemas de **acompanhamento, gestão e controlo**: insuficiências quanto à articulação, aos controlos administrativos das despesas submetidas a pagamento, e às verificações físicas
- **Desempenhos dos programas / projetos**: objetivos, indicadores, marcos e metas nem sempre adequados e rigorosos, insuficiências na recolha de informação, falta de operacionalização entre as estratégias definidas e os instrumentos de financiamento europeu associados
- **Encerramento dos programas**: falta de regulamentação sobre operações de encerramento, falta de avaliação ex-post dos grandes projetos, atrasos nos processos de encerramento e existência de compromissos assumidos sem garantia de execução

# IV – Riscos e Desafios



## IV. RISCOS E DESAFIOS

- ❖ De desrespeito pelos procedimentos concorrenciais (opção pelo ajuste direto, com base em critérios materiais e sem fundamentação adequada ou suficiente);
- ❖ Deficiências quanto à definição dos requisitos e especificações técnicas;
- ❖ Inadequação dos modelos de avaliação das propostas;
- ❖ Deficiências na tramitação nos procedimentos e outorga dos contratos (exclusões ilegais de propostas, falta de habilitação profissional);
- ❖ Deficiências de fundamentação (da necessidade a satisfazer, do preço base, do procedimento, das entidades a convidar, da escolha da melhor proposta ...);
- ❖ Atribuição ilegal de efeitos retroativos aos contratos;
- ❖ Sincronização dos prazos de execução;
- ❖ Adjudicações sucessivas aos mesmos co-contratantes ou com eles relacionados;

## IV. RISCOS E DESAFIOS

- ❖ Aplicação de medidas especiais de contratação pública com fundamento no financiamento europeu dos contratos sem que esse financiamento esteja assegurado (não se aplica à FPEspecial)
- ❖ Fracionamento de despesas, designadamente no domínio dos ajustes diretos simplificados;
- ❖ Consulta prévia a empresas que não respondem aos convites;
- ❖ Incumprimento das regras de financiamento da despesa (compromisso e fundos disponíveis, encargos plurianuais);
- ❖ Execução dos contratos sem que os mesmos sejam remetidos/comunicados ao Tribunal de Contas ou antes do respetivo envio (última parte não se aplica à FPEspecial);
- ❖ Dispensa de caução sem verificação dos pressupostos estabelecidos na lei;
- ❖ Deficiente execução do contrato (não garantida por caução ou falta de habilitação).

**Relatórios de  
Acompanhamento dos  
MECP**

### ❖ Quebra na qualidade da contratação pública que resulta de:

- ✓ Imprecisão na identificação dos objetivos da aquisição;
- ✓ Não obtenção de estudos e pareceres técnicos com importância crítica para os investimentos ou aquisições (incluindo, por exemplo, soluções de governação digital ou elaboração de reformas); Ausência de avaliação custo-benefício;
- ✓ Prazos mais curtos para a preparação de propostas;
- ✓ Menor cuidado na elaboração das peças do procedimento e Menor escrutínio das mesmas por parte de candidatos e concorrentes, nomeadamente quanto à identificação de eventuais erros e omissões;
- ✓ Menores exigências em sede de avaliação de propostas;
- ✓ Não definição de parâmetros adequados para avaliação da *performance*;
- ✓ Défice de acompanhamento e fiscalização da execução contratual.

### ❖ E também da dispensa de revisão prévia do projeto de execução em projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus – Decreto-Lei n.º 108/2024, de 18.12.

### ❖ No entanto,

- ✓ O Tribunal continua a ter poderes de controlo sobre a contratação pública na Fiscalização Prévia e nas restantes áreas de competência:
  - ✓ Através da fiscalização dos contratos, em sede de fiscalização concomitante ou sucessiva
  - ✓ Através da responsabilização por infrações financeiras
- ✓ O Tribunal tem desenvolvido o recurso a modelos de análise de dados e de inteligência artificial:
  - ✓ para processar os grandes volumes de informação de que dispõe, designadamente os submetidos ao TdC através do sistema eContas (fiscalização prévia, concomitante, MECP, prestação de contas e outros),
  - ✓ para o seu cruzamento com outras bases de dados de contratação pública, com destaque para o projeto desenvolvido em parceria com a OCDE, cujos resultados, referentes à primeira fase, foram publicados em 2024 ([https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/strengthening-oversight-of-the-court-of-auditors-for-effective-public-procurement-in-portugal\\_f021a13e/35aeab1e-en.pdf](https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/06/strengthening-oversight-of-the-court-of-auditors-for-effective-public-procurement-in-portugal_f021a13e/35aeab1e-en.pdf))



# V – Alguns números e valores

### **Nota:**

- ✓ Os números aqui apresentados não esgotam todo o volume financeiro que possa ser fiscalizado/auditado pelo TdC.

### Fiscalização Prévia – Total acumulado no ano de 2024 (Sede e SRegionais)

TIPOS DE DECISÃO	N.º PROCESSOS	%	VALOR (€)	%
Visto	1124	31,96	4 609 945 739,74	40,09
Visto com Recomendações	910	25,87	6 119 840 953,50	53,22
Declaração de Conformidade Homologada	545	15,50	691 447 202,21	6,01
Recusa de Visto	23	0,65	64 756 810,51	0,56
Outras extinções da instância (*)	915	26,02	13 565 694,30	0,12
<b>TOTAL DE DECISÕES</b>	<b>3517</b>	<b>100</b>	<b>11 499 556 400,26</b>	<b>100</b>

(\*) Inclui devolvidos não sujeitos a visto, extinção da instância por deserção, indeferimento liminar, cancelados por desistência e outros cancelamentos.

[BMFP 2024 dez.pdf](#)

**Recusa de visto a 2 contratos de empreitada com financiamento PRR – 21M €**

### **Fiscalização Prévia Especial:**

- ❖ **Entre 16.12.2014 e 17.01.2025 foram criados 80 processos**
- ❖ **Valor total: 230.914.393,67 €**
- ❖ **Destes 80 processos:**
  - ✓ **58 correspondem a processos que já estavam pendentes de fisc. prévia (que foram agora cancelados)**
  - ✓ **22 são processos novos**
  - ✓ **45 correspondem a contratos de empreitada, no valor global de 186.776.495,70€ (80,89%)**
  - ✓ **39 foram remetidos por Autarquias Locais (144,7M); 20 por entidades do Setor Empresarial do Estado (54,5M); 21 por entidades da Administração Central (31,6M)**
  - ✓ **Maior valor, 20.888.000,00 €, financiado pelo Fundo de Coesão – Programa Temático para a Ação Climática e Sustentabilidade.**

## IV. ALGUNS NÚMEROS E VALORES

- ✓ **MECP – Enviados para fiscalização prévia e concomitante de 20.06.2021 até 30.06.2024**

Forma de controlo	N.º	%	Preço	%
Plataforma e-contas MECP	1 582	96,94	238 852 287,93	72,85
Fiscalização prévia	50	3,06	89 006 479,91	27,15
Total	1632	100	327 858 767,84	100

- ✓ **Acrescem 79 modificações a 62 contratos MECP, num total de 2 117 537,62 €, o que representou um acréscimo de despesa de 12,08% (total inicial de 17 535 655,71 €)**

## IV. ALGUNS NÚMEROS E VALORES

### ✓ Contratos MECP com financiamento PRR – Até 31.12.2024:

Tipo de controlo	Contratos			
	N.º	%	Preço	%
Comunicação (artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2021)	751	97,02	140 728 284,30	72,42
Fiscalização prévia (artigo 17.º, n.º 1, da Lei n.º 30/2021)	23	2,98	53 586 370,40	27,58
Total	774	100,00	194 314 654,70	100

- ✓ Refira-se que, excluindo os 23 contratos MECP e 5 grandes empréstimos (valor somado de 259 433 011,52 €), **até 31.12.2024 foram apreciados em sede de fiscalização prévia do Tribunal mais 705 contratos com financiamento PRR, no valor total de 4 866 551 446,70 €** (os contratos abrangidos por MECP e PRR representam uma muito pequena parte deste montante).

## IV. ALGUNS NÚMEROS E VALORES

- ✓ **MECP – Comunicados ao TdC, nos termos do artigo 17.º, n.º 2, da Lei n.º 30/2021 (visão global dos contratos financiados por fundos europeus):**

[Microsoft Power BI](#);



Data de Submissão ao TdC

21/05/2021 16/01/2025

N.º de Contratos

1,887

Total do Valor Contratado

293,658,221.50

Ano

All

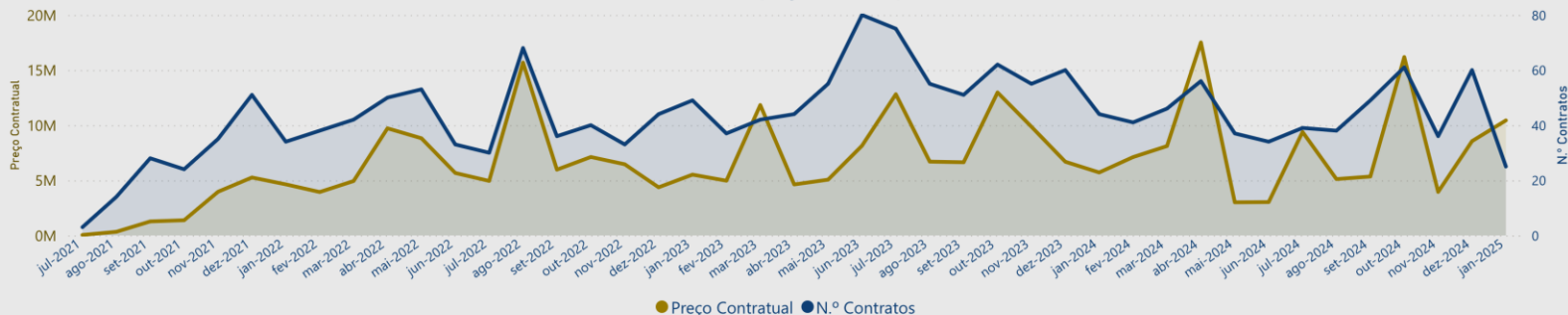
Mês

All

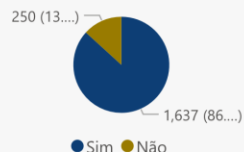
Trimestre

All

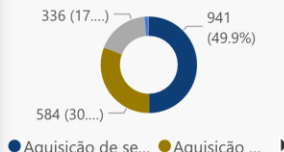
N.º de contratos e preço contratual por mês



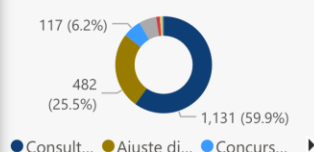
Contratos Financiados UE



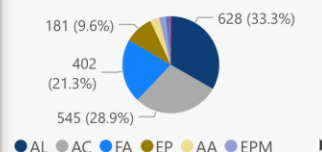
Contratos por Tipo Contrato



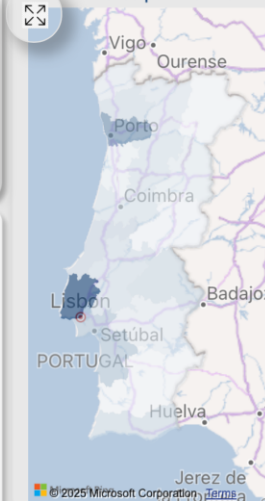
Contratos por Tipo Procedimento



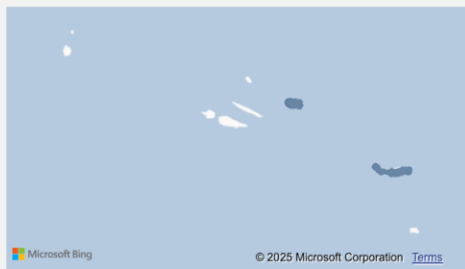
Contratos por Cod. Administrativo



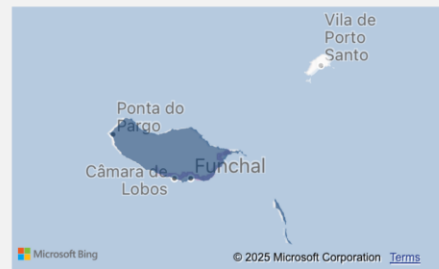
Contratos por Distrito



Contratos na RAA



Contratos na RAM



Página Inicial

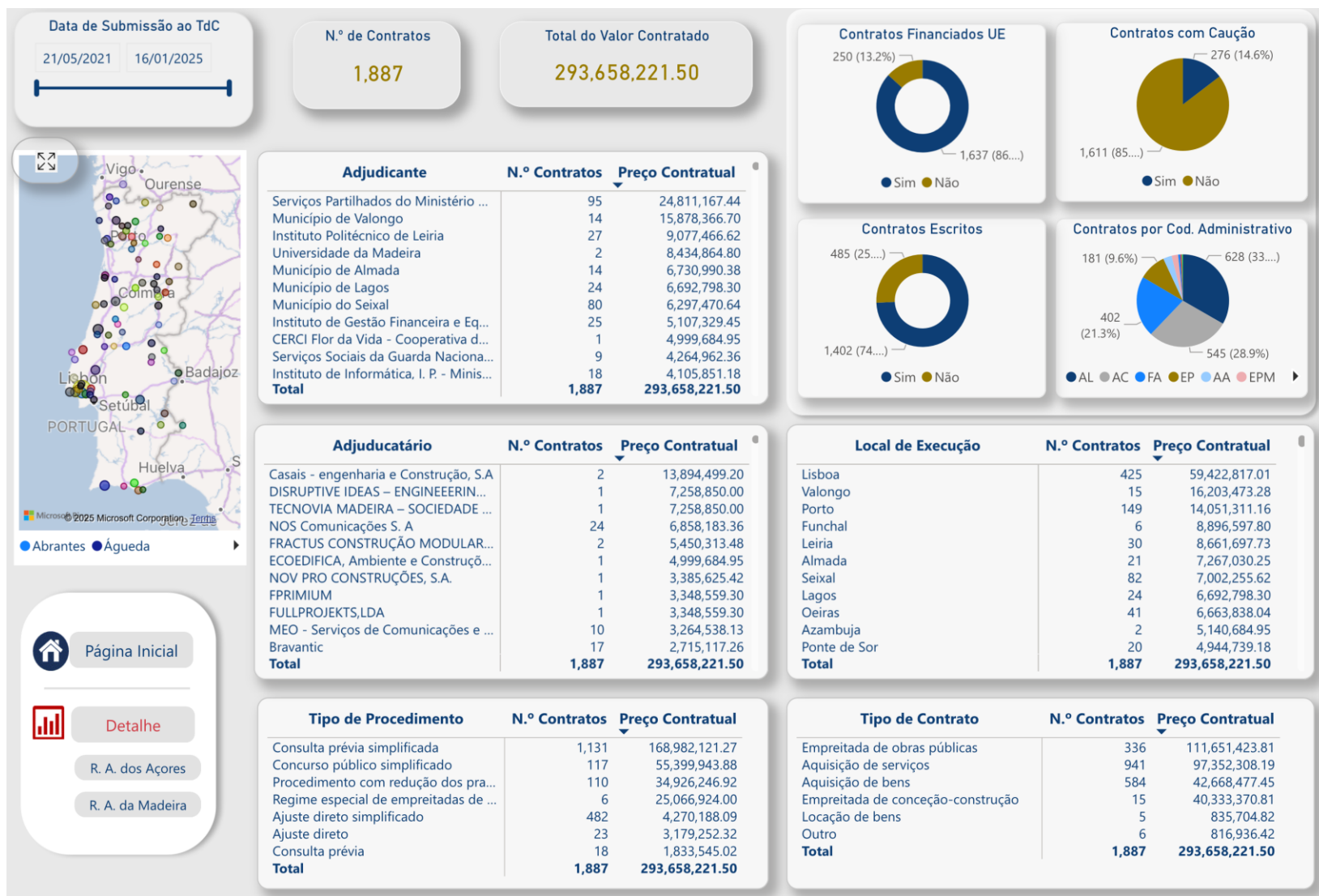


Detalhe



**TRIBUNAL DE  
CONTAS**





- ✓ Lei de Organização e Processo do TdC (**LOPTC**) - Lei n.º 98/97, de 26.08, republicada em anexo à Lei n.º 20/2015, de 09.03 e alterada pelas Leis n.ºs 42/2016, de 28.12, 20/2020, de 31.03, 27-A/2020, de 24.07, 12/2022, de 27.06, e 56/2023, de 06.10  
[Tribunal de Contas \(tcontas.pt\)](http://tcontas.pt)
- ✓ Resoluções/Instruções  
[Ano em detalhe](#) ; [Ano em detalhe](#); [INSTRUÇÕES PARA A FISCALIZAÇÃO PRÉVIA ESPECIAL](#)
- ✓ Acórdão n.ºs 17/2024, 1.ª S/PL e Acórdão n.º 30/2024, 1.ª S/SS  
[ac017-2024-1spl.pdf](#); [ac030-2024-1sss.pdf](#)
- ✓ Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021 - 3.º Relatório  
[rel-oac001-2024-all.pdf](#)
- ✓ Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021 – 1 e 2.º Relatórios  
[relatorio-oac001-2021-pg.pdf](#)  
[rel-oac-2022-pg.pdf](#)
- ✓ Informação diária sobre contratos MECP  
[Microsoft Power BI](#)

Muito obrigada pela atenção

