

A fiscalização do Tribunal de Contas sobre contratos com financiamento europeu



Reunião Think Tank
27.01.2025

ÍNDICE

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 1.ª 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



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

Artigo 1.º da LOPTC

Fiscaliza a legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas

Aprecia a boa gestão financeira

Efetiva responsabilidades por infrações financeiras

Legalidade e regularidade das operações

Fiabilidade das contas e das demonstrações financeiras

Observância das regras contabilísticas

Fiabilidade dos sistemas de controlo interno

Economia, eficiência e eficácia

Princípios de boa governação

Qualidade dos serviços prestados

Utilidade social das prestações ou das organizações

Aplicação de multas

Reposição de dinheiros e valores públicos



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

- ❖ 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

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

II.1. Fiscalização Prévia

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.

II.1. Fiscalização Prévia

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

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

II.1. Fiscalização Prévia

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 excepcional 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 excepcionalidade 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;

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

- ❖ 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)

II.2. Fiscalização Prévia Especial

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 procedural 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**

II.2. Fiscalização Prévia Especial

❖ **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.

II.2. Fiscalização Prévia Especial

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

II.2. Fiscalização Prévia Especial

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**
**Art.º 49.º, n.º 1,
alínea a),
da LOPTC**
- ❖ **Execução de contratos visados**
- ❖ **Contratos adicionais aos contratos de empreitada visados**
- ❖ **Contratos precedidos de Medidas Especiais de Contratação Pública (MECP):**
 - **De valor inferior a 750.000,00 (ou 950.000,00 €)**
**Art.º 17.º, n.º 2,
da Lei 30/2021**
 - **ISENTOS de fiscalização prévia**
 - **Modificações a contratos MECP**
- ❖ **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.
- ❖ **Auditórias 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

II.4. Fiscalização na 2.ª Secção

- ❖ 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

II.4. Fiscalização na 2.ª Secção

- No âmbito de **auditorias financeiras**, pela análise da legalidade e da regularidade das operações subjacentes
- No âmbito de **auditorias de conformidade**, direcionadas 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		
CGE - 2022	Parecer sobre a Conta Geral do Estado	Diversos
CGE - 2023		
RA Acores - 2021		
RA Acores - 2022	Parecer sobre a Conta da Região Autónoma dos Açores	Diversos
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>

III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

Fiscalização Prévia – Deficiências/Ilegalidades

- Financiamento das despesas:
 - Assunção de encargos sem que tenha sido demonstrado o cabimento e compromisso em verba orçamental propria
 - 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

III. PRINCIPAIS RESULTADOS DA FISCALIZAÇÃO DO TdC

Fiscalização Prévia – Contratos MECP

- ❖ **Contratos MECP financiados pelo PRR e submetidos a fiscalização prévia foram visados com recomendações respeitando aos seguintes aspectos:**
 - ✓ 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 Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais previstas na Lei n.º 30/2021 – 1.º Relatório	Diversos
1/2022 - 1.ª S e 4/2022 - 2.ª S	Acompanhamento da Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais 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 Contratação Pública abrangida pelas Medidas Especiais 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 concorenciais 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 concornciais 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 Medidas Agroambientais (PDR 2020)	PT 2020
12/2021 - 2.ª S - Audit	Auditoria ao Portugal 2020	PT 2020
19/2022 - 2.ª S - Audit	Aquisição de computadores e conectividade para alunos com Ação Social Escolar - Fase Zero	PT 2020
20/2022 - 2.ª S - Audit	Aplicação de Recursos Públicos na Digitalização para as Escolas	PRR e PT 2020
4/2023 - 2.ª S - Audit	Aquisição de computadores e conectividade - Fase 1	PT 2020
8/2023 - 2.ª S - Audit	Plano de Recuperação e Resiliência: Auditoria à Nova Geração de Equipamentos e Respostas Sociais	PRR
8/2024 - 2.ª S - Audit	Auditoria à Reforma das Finanças Públicas com financiamento PRR (2023)	PRR
3/2023 – SRATC - Audit	Auditoria ao Plano de Recuperação e Resiliência-Açores	PRR
5/2023 - 2.ª S - OAC	Fluxos Financeiros entre Portugal e a União Europeia e execução de fundos europeus em 2022	Diversos
3/2024 – SRATC - Audit	Auditoria ao PRR-Açores: Investimento TC-C14-i03-RAA – Transição Energética nos Açores	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

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)

V – Alguns números e valores



V. ALGUNS NÚMEROS E VALORES

Nota:

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



V. ALGUNS NÚMEROS E VALORES

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
TOTAL DE DECISÕES	3517	100	11 499 556 400,26	100

(*) 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 €

V. ALGUNS NÚMEROS E VALORES

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

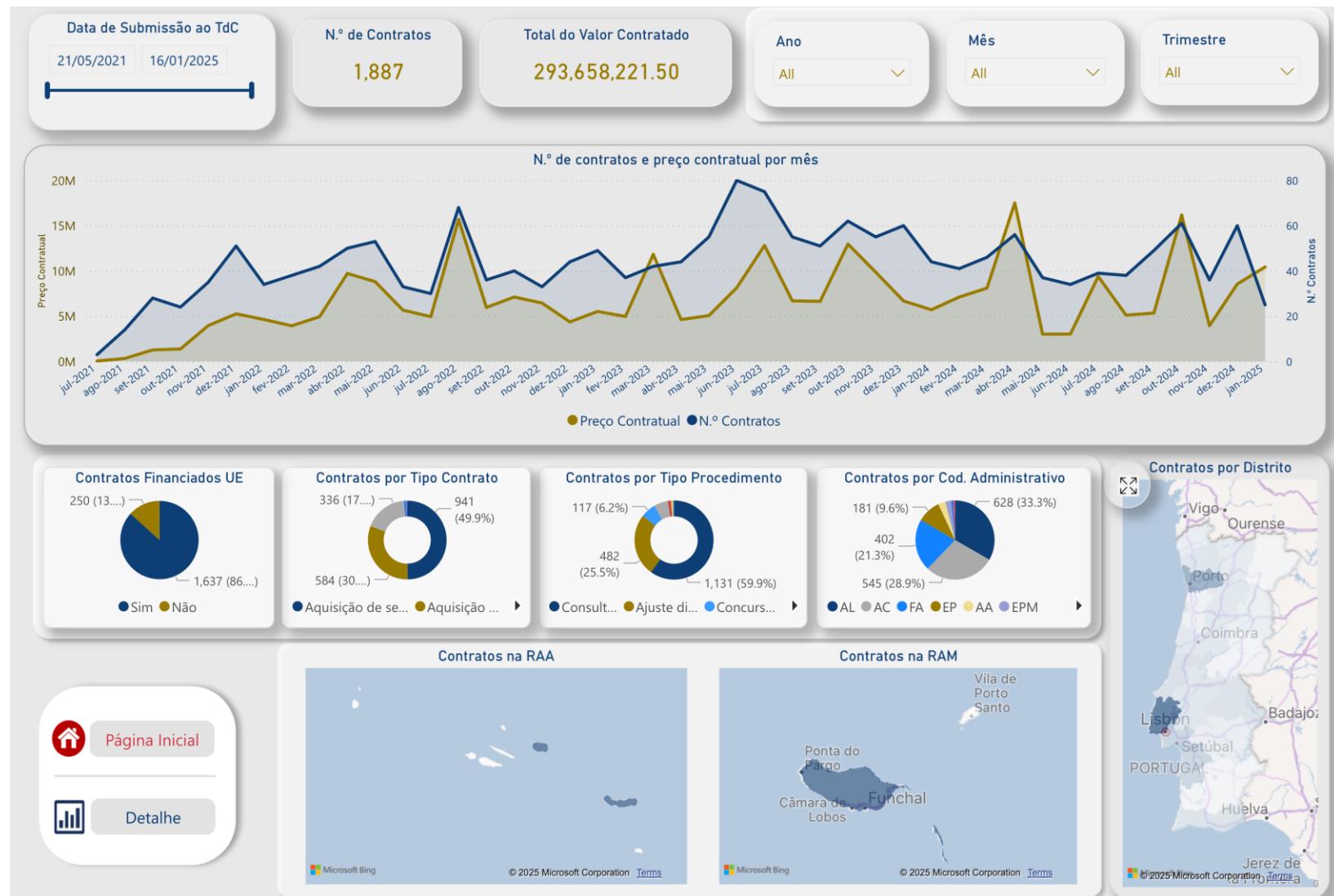
✓ Contratos MECP com financiamento PRR – Até 31.12.2024:

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).

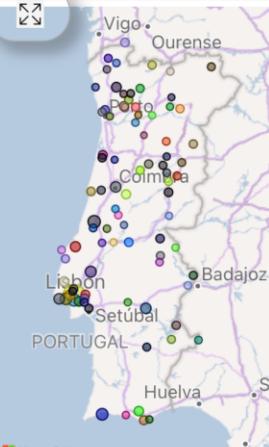
IV. ALGUNS NÚMEROS E VALORES

- ✓ 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



● Abrantes ● Águeda

N.º de Contratos

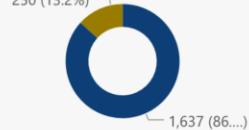
1.887

Total do Valor Contratado

293,658,221.50

Adjudicante	N.º Contratos	Preço Contratual
Serviços Partilhados do Ministério ...	95	24,811,167.44
Município de Valongo	14	15,878,366.70
Instituto Politécnico de Leiria	27	9,077,466.62
Universidade da Madeira	2	8,434,864.80
Município de Almada	14	6,730,990.38
Município de Lagos	24	6,692,798.30
Município do Seixal	80	6,297,470.64
Instituto de Gestão Financeira e Eq...	25	5,107,329.45
CERCI Flor da Vida - Cooperativa d...	1	4,999,684.95
Serviços Sociais da Guarda Naciona...	9	4,264,962.36
Instituto de Informática, I. P. - Minis...	18	4,105,851.18
Total	1,887	293,658,221.50

Contratos Financiados UE

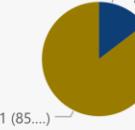


250 (13.2%)

1,637 (86.8%)

● Sim ● Não

Contratos com Caução



276 (14.6%)

1,611 (85.4%)

● Sim ● Não

Contratos Escritos

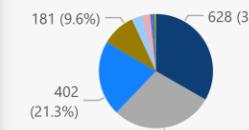


485 (25.7%)

1,402 (74.3%)

● Sim ● Não

Contratos por Cod. Administrativo



181 (9.6%)

402 (21.3%)

628 (33.7%)

545 (28.9%)

● AL ● AC ● FA ● EP ● AA ● EPM

Local de Execução	N.º Contratos	Preço Contratual
Lisboa	425	59,422,817.01
Valongo	15	16,203,473.28
Porto	149	14,051,311.16
Funchal	6	8,896,597.80
Leiria	30	8,661,697.73
Almada	21	7,267,030.25
Seixal	82	7,002,255.62
Lagos	24	6,692,798.30
Oeiras	41	6,663,838.04
Azambuja	2	5,140,684.95
Ponte de Sor	20	4,944,739.18
Total	1,887	293,658,221.50

Tipo de Procedimento

	N.º Contratos	Preço Contratual
Consulta prévia simplificada	1,131	168,982,121.27
Concurso público simplificado	117	55,399,943.88
Procedimento com redução dos pra...	110	34,926,246.92
Regime especial de empreitadas de ...	6	25,066,924.00
Ajuste direto simplificado	482	4,270,188.09
Ajuste direto	23	3,179,252.32
Consulta prévia	18	1,833,545.02
Total	1,887	293,658,221.50

Tipo de Contrato

	N.º Contratos	Preço Contratual
Empreitada de obras públicas	336	111,651,423.81
Aquisição de serviços	941	97,352,308.19
Aquisição de bens	584	42,668,477.45
Empreitada de conceção-construção	15	40,333,370.81
Locação de bens	5	835,704.82
Outro	6	816,936.42
Total	1,887	293,658,221.50



- ✓ 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