

ID: 123411221

07-06-2026

“Operação Imergente” volta a colocar a questão no centro do debate, quando está em cima da mesa uma reforma com vista a agilizar procedimentos. Especialistas apontam bloqueios estruturais, mas dividem-se quanto às soluções para tornar o sistema mais eficiente, sem perder transparência.

TEXTO *Ana Tulha*

CONTRATAÇÃO PÚBLICA A ETERNA PEDRA NO S

Na última semana, o país voltou a acordar ao ritmo de uma megaoperação na área do combate à corrupção, “uma das maiores do ano”, segundo a própria Polícia Judiciária. O número de efetivos destacados confirmou a dimensão: cerca de 400 inspetores revolveram várias juntas de freguesia de Lisboa – desde logo a de Santa Maria Maior, anteriormente presidida pelo socialista Miguel Coelho –, de Oeiras, de Mafra, de Coimbra. Nem a sede nacional do Partido Socialista, em Lisboa, escapou às buscas. A investigação visou um alegado esquema de favorecimento associado ao poder autárquico do PS em Lisboa e supostos crimes de prevaricação e participação económica em negócio, “envolvendo a adjudicação de diversos contratos por parte de câmaras municipais e juntas de freguesia”. Em causa, pormenorizou a PJ, estariam “procedimentos de ajuste direto ou de consulta prévia”, na ordem dos dois milhões de euros. Na operação, foram detidas cinco pessoas, entre os quais Duarte Moral, assessor do secretário-geral do partido, José Luís Carneiro, e a sua esposa.

Todos os detidos foram entretanto libertados. Ao todo, há 37 arguidos.

Esta operação, batizada de “Imergente”, voltou a pôr o dedo na ferida no sempre delicado tema da contratação pública. Contudo, não é a primeira vez que o assunto está na origem de uma inspeção de grande envergadura. Em 2018, tornou-se pública a “Operação Tutti Frutti”, centrada em alegados esquemas de favorecimento a militantes do PS e do PSD, sobretudo em Lisboa. Em fevereiro do ano passado, o Ministério Público deduziu acusação contra 60 arguidos, entre os quais vários titulares de cargos públicos que alegadamente terão utilizado a sua posição para favorecer empresas em contratos públicos e atribuir avenças e prestações de serviços a pessoas politicamente próximas. Luís Newton, Carlos Eduardo Reis, Sérgio Azevedo e Ângelo Pereira, todos ligados ao PSD, são alguns dos nomes mais mediáticos a figurar no rol de acusados. Já a investigação a Fernando Medina, socialista que liderou a Câmara Municipal de Lisboa entre 2015 e 2021, foi arquivada por insuficiência de prova. O julgamento continua sem data para começar.

Já em 2019, foi conhecida a “Operação Teia”, outra investigação de grande escala que visou uma suposta atuação concertada entre autarcas e outras figuras públicas para viciar procedimentos de contratação pública, com benefício sistemático de determinadas empresas. Em novembro de 2023, os ex-presidentes das câmaras de Barcelos e de Santo Tirso, Miguel Costa Gomes e Joaquim Couto (ambos socialistas), o ex-presidente do IPO do Porto, Laranja Pontes, e Manuela Sousa, ex-mulher de Joaquim Couto e empresária do setor da comunicação, foram acusados de vários crimes, entre os quais os de corrupção e peculato. Também neste caso, não há data para o início do julgamento. Na prática, enquanto a “Operação Tutti Frutti” se centra em redes de poder político, a “Teia” investiga sobretudo redes de favorecimento económico. Mas a contratação pública está no cerne de ambas as investigações. Para lá destas operações mais mediáticas, houve, ao longo dos últimos anos, dezenas de casos de autarcas e gestores públicos condenados por lesarem o Estado, parte deles por situações respeitantes a ilegalidades nas aquisições do setor público.

ID: 123411221

07-06-2026

B L I C A

S A P A T O

BOM CÓDIGO, MÁ PRÁTICA

O que nos leva a uma questão incontornável: há um problema com a contratação pública em Portugal? Miguel Ângelo Rodrigues, professor da Escola de Economia, Gestão e Ciência Política da Universidade do Minho, que investiga as dinâmicas do poder local e eventuais práticas de corrupção, e Ricardo Maia Magalhães, advogado especialista em contratação pública, e docente no ISCTE-EE, também nesta área, concordam que o Código dos Contratos Públicos (CCP) vigente em Portugal é um “bom código”, desde logo porque decorre das diretivas da União Europeia que estabelecem as regras para a contratação pública. Porém, uma coisa é a teoria, outra é a prática. E na prática, os resultados estão longe de ser brilhantes. Porquê? Ricardo Maia Magalhães entende que o problema está, por um lado, na “falta de capacitação da administração pública para cumprir as regras” (o que se acentua face a um CCP que é particularmente “complexo”) e, por outro, na “incapacidade de planeamento do decisor público”. “Uma grande parte da despesa pública que temos em Portugal advém da ineficiência de planeamento”, frisa.



ID: 123411221

07-06-2026

O advogado concretiza: “Em muitos casos, evita-se o concurso público [ver quadro da página 13] pela questão do tempo e da burocracia. Um concurso público demora entre dois a quatro meses, enquanto um ajuste direto se faz em pouco mais de uma semana.” Só que o que se poupa em tempo, esbanja-se em recursos financeiros. “Todos os estudos mostram que quanto mais concorrência houver, melhores condições vamos obter. É lógico, é o mercado a funcionar.” O especialista aponta, a propósito, dois números preocupantes. “Segundo as estatísticas do IMPIC [Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção], mais de dois terços dos contratos públicos feitos em Portugal foram celebrados através de procedimentos fechados, o que nos deixa bastante mal classificados em comparação com os países europeus. Para se perceber, estamos a par de países como a Lituânia e a Roménia. Acresce que a União Europeia tem como regra sagrada a existência de sistemas judiciais que permitam que um concorrente que perdeu possa recorrer e ter uma decisão em tempo útil. É o chamado Contencioso Pré-Contratual. Ora, em Portugal, o tempo médio destas decisões nos tribunais administrativos ultrapassa largamente a média europeia.”

Já Miguel Ângelo Rodrigues, que, no tempo em que foi diretor da Escola de Executivos da Universidade do Minho, lidou diretamente com as questões relacionadas com a contratação pública, por ter a seu cargo a reabilitação do edifício onde funciona o curso, contesta, sobretudo, o facto de haver “uma tradição muito burocrática, do ponto de vista da legalidade ex-ante [antes de ser aplicada]”. “Tudo o que for antes do ato acontecer, tem de estar perfeitamente legal, há um conjunto de condicionamentos para a preparação do ato. Depois, se estiver bem preparado, quase não nos interessamos com o resultado. É o que acontece com o Orçamento do Estado, por exemplo. A tónica está sempre muito mais na discussão do que na execução. Com a contratação pública acontece algo semelhante. Somos muito legalistas na perspetiva de ‘vamos garantir que o procedimento está imaculado’ e depois pouco interessa se o fornecedor cumpre.” Aponta ainda o facto de o Tribunal de Contas extravasar, com alguma frequência, as suas competências, o que leva as entidades e as pessoas que lidam com a contratação pública em Portugal a serem “ultraconservadoras”. Avança até com um exemplo na primeira pessoa. “O CCP permite que, se fixarmos um preço-base e ninguém o conseguir cumprir, avancemos para outra entidade, desde que o preço que apresente não ultrapasse os 20% do preço-base. É algo que está previsto no Código e no espírito da lei. Porém, quando me deparei com essa situação, fui aconselhado pelos técnicos a encerrar o processo, porque não estavam confortáveis com essa solução, e a fazer um novo concurso público. E porquê? Porque a prática do Tribunal de Contas acaba depois por ‘implicar’ quem segue caminhos menos ortodoxos. O que eu percebo, porque, ao contrário do que seria suposto, os pareceres deste tribunal não são meramente jurídicos. Muitas vezes, acabam por se intrometer na gestão das organizações. Confesso que preferia que houvesse uma cultura de verdadeira responsabilização do agente público do que a que

“MAIS DE DOIS TERÇOS DOS CONTRATOS PÚBLICOS FEITOS EM PORTUGAL FORAM CELEBRADOS ATRAVÉS DE PROCEDIMENTOS FECHADOS, O QUE NOS DEIXA BASTANTE MAL CLASSIFICADOS EM COMPARAÇÃO COM OUTROS PAÍSES EUROPEUS”

Ricardo Maia Magalhães

Advogado especialista em contratação pública e docente no ISCTE-EE

“SOMOS MUITO LEGALISTAS NA PERSPETIVA DE ‘VAMOS GARANTIR QUE O PROCEDIMENTO ESTÁ IMACULADO’ E DEPOIS POUCO INTERESSA SE O FORNECEDOR CUMPRE”

Miguel Ângelo Rodrigues

Professor da Escola de Economia, Gestão e Ciência Política da Universidade do Minho

“NO CASO DE PARTIDOS E PRESIDENTES QUE ESTÃO HÁ MUITO TEMPO NO EXERCÍCIO DO CARGO, HÁ UM RISCO MAIOR DE PROMOÇÃO DE REDES CLIENTELARES”

Teresa Ruel

Professora de Ciência Política na Universidade Lusófona, em Lisboa

temos hoje, que é uma cultura de ultraconservadorismo.”

O docente vai mais longe e admite que este conservadorismo pode levar quem está nos lugares de decisão a procurar soluções dentro da legalidade — expressamente previstas no CCP —, mas cuja execução acaba por escapar ao seu controlo e conhecimento, tornando-se menos transparente. Não que isso justifique os alegados crimes que têm vindo a ser investigados pelo Ministério Público, ressalve-se. Teresa Ruel, professora de Ciência Política na Universidade Lusófona, em Lisboa, sublinha que estas práticas “não surgiram agora” e que o poder local se alicerçou, durante muito tempo, na “construção de redes de notáveis, que se auto e retro alimentam, com determinadas empresas a ganhar sempre os mesmos concursos”. Para isso, entende a docente, que tem trabalhado as questões do poder local e do poder regional, também contribuiu o facto de, durante muito tempo, nas autarquias, terem vigorado “governos monpartidários, de maiorias absolutas”. “No caso de partidos e presidentes que estão há muito tempo no exercício do cargo, há um risco maior de promoção de redes clientelares. A falta de alternância pode ajudar a compreender este modus operandi e esta premissa também ajuda a explicar o que está a acontecer no seio dos partidos.”

RISCO DE CONTAMINAÇÃO?

Ora, ainda antes da “Operação Imergente” reventar, o Governo liderado por Luís Montenegro tinha já posto em marcha uma reforma ampla, com o objetivo anunciado de acelerar investimento público, reduzir atrasos procedimentais e tornar mais ágeis os processos de contratação e execução de obras públicas. Neste âmbito, há atualmente dois processos a correr em paralelo. Por um lado, uma reforma do Código dos Contratos Públicos, promovida pelo Governo através de um projeto de decreto-lei, que foi aprovado em Conselho de Ministros e sujeito a consulta pública. Por outro, uma iniciativa legislativa relativa ao Tribunal de Contas, aprovada pela Assembleia da República na generalidade (com votos favoráveis de PSD, CDS e IL e abstenção do PS), e que está agora em discussão na especialidade. Se no primeiro caso está previsto, entre outras coisas, o aumento do limiar dos ajustes diretos e das consultas prévias, no segundo pretende-se dispensar do visto prévio do Tribunal de Contas os contratos públicos e administrativos até dez milhões de euros (ver quadro da página 13). Uma medida aplaudida por autarcas e muito criticada pelo Tribunal de Contas — Filipa Urbano Calvão, a presidente, garantiu tratar-se de uma proposta “verdadeiramente inconstitucional”, que “fragiliza as finanças públicas” e é “pouco transparente”. Também a Transparência Internacional Portugal tem defendido que o controlo prévio do Tribunal de Contas é uma garantia essencial de legalidade, transparência e prestação de contas. A associação manifestou ainda reservas em relação ao aumento do limiar do ajuste direto e da consulta prévia, argumentando que aumenta o risco de favorecimento.

Já Miguel Ângelo Rodrigues, docente da Universidade do Minho, vê com bons olhos ambas as alterações. “No caso do Tribunal de Contas, parece-me bem que se aumente o limite do visto pré-

ID: 123411221

07-06-2026

vio, desde logo porque as estatísticas de recusa do visto são baixas, o que significa que, regra geral, os processos estão bem instruídos. Será mais interessante que o tribunal se foque mais num momento posterior, para perceber se o dinheiro público foi bem utilizado.” Os números mostram que este tribunal recusa o visto prévio a menos de 2% dos contratos que analisa. Porém, a presidente desta instância judicial tem contraposto que mais de 40% dos processos apresentam irregularidades que justificam recomendações ou correções, ainda que não levem à recusa do visto. O docente concorda também com o aumento do limiar dos ajustes diretos, defendendo que estão atualmente em causa “valores muito curtos, que rapidamente se esgotam”.

Ricardo Maia Magalhães também concorda com este ponto. Desde logo, porque, “até 2018, o valor do ajuste direto para aquisição de bens e serviços já era de 75 mil euros”. “Depois, a partir de 2018, foi repescado o procedimento de consulta prévia e fixou-se o limite de 20 mil para o ajuste direto e de 75 mil para a consulta prévia. Ora, primeiro é um valor bastante abaixo para aquilo que a União Europeia permite. Depois, ao longo destes anos o valor nunca foi atualizado. E convém lembrarmo-nos de que vivemos anos com uma série de eventos que contribuíram para níveis de inflação muito elevados.” Deixa, contudo, críticas ao timing. “Acho que é uma reforma globalmente boa, mas não encontro justificação para ser feita agora, dado que a União Europeia já avisou que está em curso uma reforma para saírem novos diplomas relativamente à contratação pública. E eu pergunto-me: qual é a lógica de estar agora a alterar a lei para daqui a uns meses termos de voltar a mexer? Só vai aumentar a instabilidade legislativa.” Já em relação à reforma do Tribunal de Contas, tem uma visão assumidamente crítica. Por três motivos principais. “Por um lado, acho que os argumentos apresentados não refletem a verdadeira pedra no sapato, que me parece ser o desconforto do Governo face ao facto de este tribunal se andar a exceder em algumas pronúncias que tem feito; por outro lado, não acho que a administração pública esteja preparada para, em contratos de tão grande valor, poder executar despesas sem que haja qualquer controlo; depois, ainda me parece que as medidas de contrabalanço são meramente teóricas. Desde logo, porque, substituindo a fiscalização prévia pela fiscalização posterior, acho que, na maior parte dos casos, os decisores públicos não vão ter património suficiente para ressarcir o Estado.”

E, voltando à “Operação Imergente”, haverá o risco de o impacto mediático em torno da mesma contaminar a discussão em torno das reformas em curso? Teresa Ruel reconhece que “poderá existir alguma contaminação naquilo que são as leituras mais momentâneas destas operações”, mas será preciso esperar para ver. Ricardo Maia Magalhães é mais taxativo. “É verdade que pode contaminar a discussão quotidiana não especializada, criando-se a percepção de que existem mais casos de corrupção e que, ao mesmo tempo, estamos a reduzir o controlo. Mas só mesmo a esse nível. Porque a verdade é que, tendo em conta os valores dos contratos que têm sido referidos no âmbito desta operação, nenhum deles tinha sequer valor para ser sujeito a visto prévio. Quanto muito, será uma contaminação mediática aparente.”

CONTRATAÇÃO PÚBLICA - EXPLICADOR

O QUE É

É o conjunto de regras que determinam a forma como as entidades públicas, sejam as autarquias, os hospitais, as universidades, as empresas públicas ou o próprio Estado, adquirem bens, contratam serviços ou adjudicam obras. O objetivo é garantir que o dinheiro público é gasto de forma transparente, eficiente e competitiva, evitando favoritismos, corrupção ou desperdício.

PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

- Transparência
- Concorrência
- Igualdade de tratamento
- Imparcialidade
- Boa gestão de recursos públicos

PRINCIPAIS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO

Ajuste direto

É o procedimento mais simples, mas também o mais controverso, dado que reduz a concorrência e pode aumentar o risco de favorecimento. A entidade pública pode convidar diretamente uma ou mais empresas a apresentar proposta, sem abrir uma competição alargada, não havendo obrigação de publicidade geral do procedimento. É normalmente utilizado para contratos de valor mais reduzido (ver alterações previstas).

Consulta prévia

A entidade convida várias empresas a apresentar propostas (no mínimo três). Há mais concorrência do que no ajuste direto, mas o procedimento continua relativamente simples.

Concurso público

É o procedimento mais aberto. Qualquer empresa que cumpra os requisitos pode apresentar uma proposta. É geralmente visto como o mecanismo que oferece maior concorrência e transparência.

Concurso limitado por prévia qualificação

Primeiro são selecionadas empresas com capacidade técnica e financeira adequada. Depois, apenas essas empresas apresentam propostas. É comum em projetos mais complexos.

MECANISMOS DE CONTROLO

- Tribunal de Contas (controla a legalidade da despesa pública)
- Inspeção-Geral de Finanças (audita e fiscaliza a gestão do dinheiro público)
- Ministério Público (quando existam suspeitas criminais)
- Autoridades da concorrência (em casos de cartelização ou combinação de propostas)

PRINCIPAIS PROPOSTAS DE ALTERAÇÃO EM CIMA DA MESA

REFORMA DO TRIBUNAL DE CONTAS*

- Alargamento da dispensa de visto prévio para contratos de valor inferior a 10 milhões de euros (atualmente a dispensa aplica-se a contratos até 750 mil euros)
- Dispensa da fiscalização prévia em contratos relacionados com situações de calamidade ou emergência, bem como para trabalhos suplementares em empreitadas
- Alteração na responsabilização financeira dos gestores públicos, que passam a ser alvo de sanções apenas quando agem com dolo ou culpa grave (até aqui, podiam ser punidos por atos de negligência)

REFORMA DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS**

- Aumento do limiar do ajuste direto (na aquisição de bens e serviços, dos atuais 20 mil euros para 75 mil euros e, nas empreitadas, dos 30 mil euros para os 150 mil euros)
- Aumento do limiar da consulta prévia (na aquisição de bens e serviços, de 75 mil euros para 130 mil euros, e nas empreitadas, de 150 mil euros para um milhão)
- Redução da burocracia documental (deixam de ser exigidos documentos que já estejam na posse do Estado)
- Maior digitalização (inclusive com recurso a ferramentas de inteligência artificial em dadas tarefas administrativas)

* Aprovada na generalidade pela Assembleia da República a 22 de maio. Encontra-se atualmente em discussão na especialidade.

** Aprovada em Conselho de Ministros a 16 de abril e sujeita a consulta pública, entretanto concluída.