



Contratação Pública Simplificada: Portugal e Espanha em Perspetiva Comparada

Dissertação de Mestrado em Administração Pública

Ana Belén Calvo Ramos

Leiria, abril de 2026



Contratação Pública Simplificada: Portugal e Espanha em Perspetiva Comparada

Dissertação de Mestrado em Administração Pública

Ana Belén Calvo Ramos

Orientador: Professor Doutor Mário Simões Barata

Leiria, abril de 2026

Originalidade e direitos de autor

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para sua elaboração.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizado, a saber, Curso de Mestrado em Administração Pública, no ano letivo 2025/2026, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação deste trabalho.

Dedicatória

À minha família em Espanha, ao meu marido e aos amigos que Portugal me deu. Esta dissertação é o reflexo da minha própria jornada entre as duas fronteiras, dedicada a todos os que acreditam que o conhecimento não conhece limites geográficos.

Agradecimentos

À Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria e ao corpo docente do Mestrado em Administração Pública, pelo ambiente de aprendizagem proporcionado. Um especial agradecimento ao meu orientador, Professor Doutor Mário Barata, pelo rigor científico, disponibilidade e orientações fundamentais que guiaram este percurso. Aos meus familiares e amigos, pelo apoio incondicional durante esta etapa académica.

Resumo

A contratação pública simplificada constitui um dos instrumentos mais relevantes da Administração Pública contemporânea, permitindo maior celeridade e proporcionalidade na celebração de contratos de reduzido valor económico. Contudo, a sua utilização recorrente suscita questões quanto à sua compatibilidade com os princípios estruturantes do Estado de Direito, designadamente a transparência, a concorrência e a legalidade.

A presente dissertação desenvolve uma análise jurídico-comparada entre Portugal e Espanha, examinando os respetivos regimes normativos, a jurisprudência aplicável e os mecanismos de controlo associados ao ajuste direto e à consulta prévia (Portugal), bem como ao contrato menor e ao procedimento aberto simplificado (Espanha). A investigação demonstra que, em Portugal, predomina uma lógica formalista e tutelar, assente no controlo preventivo exercido pelo Tribunal de Contas e na exigência de uma fundamentação rigorosa das decisões administrativas. Em contraste, Espanha adota um modelo mais descentralizado e digital, baseado sobretudo em mecanismos de controlo reativos e na publicidade eletrónica obrigatória.

A análise evidencia vulnerabilidades comuns a ambos os sistemas, como o fracionamento contratual e o favorecimento indevido, mas aponta para soluções diferenciadas: em Portugal, o reforço da fiscalização ex ante; em Espanha, a aposta na transparência digital e na responsabilização ex post. Conclui-se que a digitalização e a responsabilização administrativa “*accountability algorítmica*” tendem a configurar o futuro da contratação pública simplificada, permitindo um equilíbrio mais eficaz entre eficiência administrativa e integridade institucional.

Palavras-chave: contratação pública, procedimentos simplificados, Portugal, Espanha, responsabilização administrativa, digitalização.

Abstract

Simplified public procurement constitutes one of the most relevant instruments of contemporary public administration, enabling greater speed and proportionality in the conclusion of low-value contracts. However, its recurrent use raises concerns regarding its compatibility with core rule of law principles, namely transparency, competition, and legality.

This dissertation develops a comparative legal analysis of Portugal and Spain, examining their respective regulatory frameworks, relevant case law, and control mechanisms associated with direct award and prior consultation (Portugal), as well as minor contracts and simplified open procedures (Spain). The research demonstrates that Portugal follows a predominantly formalist and safeguard-oriented approach, based on preventive oversight exercised by the Court of Auditors and strict requirements of administrative justification. In contrast, Spain adopts a more decentralized and digital model, relying primarily on reactive control mechanisms and mandatory electronic publicity.

The analysis identifies vulnerabilities common to both systems, such as contract splitting and undue favoritism, while highlighting distinct responses: in Portugal, the strengthening of ex ante oversight; in Spain, an emphasis on digital transparency and ex post accountability. The study concludes that digitalization and algorithmic accountability are likely to shape the future of simplified public procurement, fostering a more effective balance between administrative efficiency and institutional integrity.

Keywords: public procurement, simplified procedures, Portugal, Spain, accountability, digitalization.

Índice

Originalidade e direitos de autor	iii
Dedicatória	iv
Agradecimentos	v
Resumo	vi
Abstract	vii
Lista de figuras	x
Lista de tabelas	xi
Lista de siglas e acrónimos	xii
Introdução	1
1. Enquadramento jurídico e base teórica da contratação pública simplificada	5
1.1 Metodologia	5
1.2 Surgimento e evolução	8
1.3 A Contratação pública como expressão do Estado de direito	10
1.4 Decisão de contratar e as fundamentações	12
2. Jurisprudência comparada e o controlo da contratação simplificada	17
2.1 O Modelo português: controlo preventivo e a centralidade da fundamentação	19
2.2 O Modelo espanhol: controlo reativo e supervisão sistémica	21
2.3 Evolução dos contratos simplificados em Portugal e Espanha	27
2.4 Doutrina	29
2.5 Legislação europeia, portuguesa e espanhola	37
2.5.1 Diferenças estruturais	40
3. Riscos de integridade e mecanismos de controlo	45
3.1 Riscos críticos e mecanismos de controlo	45
3.2. O contexto Pós-Pandemia e a pressão dos fundos europeus (PRR/NextGenerationEU)	49
4. O impacto da descentralização administrativa	55
5. Do controlo burocrático à auditoria digital: rumo à <i>Accountability</i> Algorítmica	61

5.1 A Ferramenta MINERVA	67
Conclusão	71
Bibliografia e referências bibliográficas.....	73

Lista de figuras

Figura 1.- As fases do controlo preventivo português.....	19
Figura 2.- As fases do controlo reativo espanhol	22
Figura 3.-Número de procedimentos.....	41
Figura 4.- Preço base.....	41
Figura 5.- Órgãos de controlo externo (OCEX) em Espanha.....	58
Figura 6.- Funcionamento do Blockchain	65

Lista de tabelas

Tabela 1.- Procedimentos simplificados e limites de valor	11
Tabela 2.- Comparação do Modelo Português (TdC) e o Modelo Español (TCu/OIReScon).....	36
Tabela 3.- Comparação dos riscos e mecanismos de controlo.....	46
Tabela 4.- Evolução dos modelos de contratação pública em PT e ESP antes e durante o período PRR.....	52
Tabela 5.- Comparação dos modelos de governação e controlo da contratação pública em PT e ESP	56
Tabela 6.- Análise de aprofundamento comparativo	60

Lista de siglas e acrónimos

AA	<i>Accountability Algorítmica</i>
AEAT	<i>Agencia Estatal de Administración Tributaria</i>
AGE	<i>Administración General del Estado</i>
AP	Administração Pública
ASOCEX	<i>Asociación de Órganos de Control Externo (Espanha)</i>
BASE	Portal da Contratação Pública (Portugal)
CCAA	<i>Comunidades Autónomas</i>
CE	<i>Constitución Española</i>
CRP	Constituição da República Portuguesa
CCP	Código dos Contratos Públicos (Portugal)
CPA	<i>Código do Procedimiento Administrativo</i>
DL	Decreto-Lei
DRE	Diário da República Eletrónico
DUE	Documento Único Europeu de Contratação
ESTG	Escola Superior de Tecnologia e Gestão
IA	Inteligência Artificial
IAS	<i>Informe Anual de Supervisión</i>

IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (Portugal)
LOPTC	Lei de Organização e Funcionamento do Tribunal de Contas
LCSP	<i>Ley de Contratos del Sector Público</i> (Espanha)
LPACAP	<i>Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas</i>
NextGenerationUE	Fundo de recuperação extraordinário da UE
NGP	Nova Gestão Pública
OCEX	<i>Órganos de Control Externo</i> (Espanha)
OE	Orçamento do Estado
OECD	<i>Organisation for Economic Co-operation and Development</i>
OIReScon	<i>Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación</i> (Espanha)
ONG	Organização Não Governamental
PAS	<i>Procedimiento Abierto Simplificado</i> (Espanha)
PASA	<i>Procedimiento Abierto Simplificado Abreviado</i> (Espanha)
PIB	<i>Producto Interior Bruto</i>
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência (Portugal)

PRR	<i>Plano de Recuperação, Transformação y Resiliencia</i> (Espanha)
PCSP	<i>Plataforma de Contratación del Sector Público</i> (Espanha)
PME	Pequenas e Médias Empresas
PLACSP	<i>Plataforma de Contratação do Sector Público</i>
SNC	Sistema Nacional de Compras Públicas
TdC	Tribunal de Contas (Portugal)
TCu	<i>Tribunal de Cuentas</i> (Espanha)
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia

Introdução

A contratação pública constitui uma das áreas mais estratégicas e sensíveis da Administração Pública contemporânea, representando não apenas um instrumento essencial para a gestão eficiente dos recursos públicos, mas também um vetor determinante para a promoção da transparência, da concorrência e da boa governação. De acordo com a **Comissão Europeia (2024)**, a despesa anual com a contratação pública na União Europeia (UE) representa cerca de 14% do Produto Interno Bruto (PIB), o que evidencia a sua centralidade económica e institucional.

Neste contexto de elevado impacto, emerge uma tensão estrutural: a necessidade de celeridade e de eficiência administrativa confronta-se frequentemente com os imperativos do Estado de Direito, como a transparência, a concorrência e a legalidade. Entre os modelos procedimentais previstos nos ordenamentos português e espanhol, destacam-se os **procedimentos simplificados**, *ajuste direto e consulta prévia* em Portugal, e *procedimientos abiertos simplificados e contrato menor* em Espanha, concebidos para assegurar celeridade e proporcionalidade em contratos de menor valor.

Todavia, a crescente utilização destes mecanismos tem suscitado um escrutínio crítico quanto à sua compatibilidade com os princípios estruturantes do Estado de Direito. Como advertem Mário Esteves de Oliveira e Rodrigo Esteves de Oliveira, a simplificação não pode servir de expediente para evitar a aplicação de procedimentos de formação de contratos mais rigorosos e abertos à concorrência, sob pena de se configurar como uma fraude à lei (**Oliveira & Oliveira, 2006**).

Nesta ótica, as evidências europeias que apontam para a redução da competitividade validam as preocupações sobre a integridade pública. A vulnerabilidade reside no facto de a discricionariedade técnica, se desprovida de transparência, potenciar o fracionamento artificial e o favorecimento indevido. Sobre este risco, João Bilhim sublinha que a integridade nas organizações públicas exige que a discricionariedade seja limitada por mecanismos de prestação de contas, pois, na ausência de padrões éticos robustos, a simplificação procedimental torna-se o terreno fértil onde a oportunidade faz o infrator

(Bilhim, 2014). Assim, a eficácia administrativa não deve atropelar os pilares da ética e da concorrência, fatores vitais para prevenir práticas corruptivas e garantir o interesse público.

O próprio Tribunal de Contas Europeu, no seu **Relatório Especial 28/2023**, alertou para a duplicação dos procedimentos sem concorrência na última década na UE, identificando o abuso dos ajustes diretos como uma das principais ameaças à eficiência da despesa pública comunitária. Assim, impõe-se a reflexão:

Os procedimentos simplificados, concebidos para promover a eficiência, estarão a transformar-se em exceções que comprometem o primado da lei e a concorrência?

A presente dissertação adota um **enfoque jurídico-comparado** sobre os regimes de contratação pública simplificada em Portugal e Espanha, procurando determinar em que medida a prática administrativa e o quadro normativo destes procedimentos preservam, ou fragilizam, os parâmetros da boa administração.

A **hipótese de investigação** sustenta que a utilização recorrente de procedimentos simplificados legalmente prevista e funcional à eficiência, pode comprometer a concorrência e a integridade decisória quando não acompanhada de rigorosos deveres de fundamentação e mecanismos de controlo. Este risco é particularmente visível em mercados com fraca concorrência ou débil cultura de fiscalização.

A escolha de Portugal e Espanha justifica-se, assim, pela proximidade jurídica, mas também pelas diferenças nos respetivos mecanismos de controlo e responsabilização, mas também com a mesma Diretiva Europeia comum como ponto de partida que gerou resultados diferentes. Em Portugal e Espanha, os procedimentos de ajuste direto e contrato menor deixaram de ser excecionais para se tornarem a regra operativa. Esta dissertação parte de uma premissa crítica: a de que os mecanismos de controlo tradicionais estão a ser ultrapassados por uma realidade digital e célere. Propõe-se, assim, uma análise comparada que culmina na defesa de uma *Accountability Algorítmica*, capaz de fundir o rigor jurídico português com a transparência sistémica espanhola.

No contexto da gestão pública, o conceito de *accountability* ultrapassa a mera transparência. Implica a obrigação dos gestores e agentes públicos não apenas prestarem contas, mas também explicarem e justificarem as suas decisões e ações, sujeitando-se à responsabilização pelas consequências dos seus atos. Trata-se de um mecanismo essencial

para equilibrar o poder discricionário da Administração com o dever de controlo democrático. Metodologicamente, esta investigação adota uma **abordagem jurídico-comparada qualitativa**, desenvolvendo-se através da triangulação de três vertentes:

- 1) Análise normativa e sistemática da legislação europeia, portuguesa e espanhola;
- 2) Análise jurisprudencial comparada, centrada nas decisões dos Tribunais de Contas (TdC) de Portugal, *Tribunal de Cuentas de Espanha* (TCu) e pela *Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación* (OIReScon);
- 3) Revisão doutrinária e empírica sobre riscos, corrupção e digitalização administrativa.

A estrutura da dissertação segue uma lógica de progressão analítica, abrange a presente Introdução e os seguintes capítulos:

- O **Capítulo I** estabelece o Enquadramento jurídico e a base teórica;
- O **Capítulo II** examina a Jurisprudência comparada e o controlo da contratação simplificada;
- O **Capítulo III** aborda os Riscos de integridade e os mecanismos de controlo;
- O **Capítulo IV** trata o Impacto da descentralização administrativa nos dois países;
- E o **Capítulo V** projeta o Rumo à *Accountability Algorítmica*: do controlo burocrático à auditoria digital.

Com o problema de investigação, o passo seguinte é aprofundar os fundamentos teóricos e normativos que regem a contratação pública simplificada nos dois sistemas jurídicos. Em Portugal, esta matéria é disciplinada pelo **Código dos Contratos Públicos (CCP)**; em Espanha, pela **Ley de Contratos del Sector Público (LCSP)**, diplomas que consagram princípios como a concorrência, a publicidade e a transparência.

O seguinte capítulo, intitulado *Enquadramento jurídico e base teórica da contratação pública*, tem, assim, a dupla missão de estabelecer o quadro legal de análise e de situar a contratação pública no contexto da evolução da ciência administrativa. Parte-se, portanto, da exposição dos modelos teóricos que sustentam as reformas administrativas e do papel da contratação como expressão do Estado de Direito, prosseguindo com uma análise sistemática da legislação europeia e interna que disciplina os procedimentos simplificados, base indispensável para o desenvolvimento das análises comparadas subsequentes.

1. Enquadramento jurídico e base teórica da contratação pública simplificada

1.1 Metodologia

A presente dissertação adota uma abordagem **jurídico-comparada**, de natureza predominantemente **qualitativa**, complementada por elementos **empíricos e descritivos**, com o objetivo de analisar criticamente os regimes de contratação pública simplificada em Portugal e na Espanha e os respetivos mecanismos de controlo e *accountability*.

No domínio da Administração Pública Comparada, **Zijan (2017)** destaca a necessidade de uma análise transversal que considere os fatores institucionais e normativos como moldadores das práticas administrativas. O autor argumenta que, embora países com raízes jurídicas comuns, como Portugal e Espanha, partilhem diretrizes europeias idênticas, a aplicação prática da contratação pública é diferenciada pelas respetivas culturas de controlo e arquiteturas de Estado. Para Zijan, a comparação entre sistemas não serve apenas para identificar diferenças formais, mas para compreender como cada administração equilibra a tensão entre a legalidade e a necessidade de resultados rápidos na gestão dos recursos públicos.

Esta combinação metodológica permite articular o plano dogmático do Direito Administrativo com a observação da prática administrativa, condição essencial para avaliar se os procedimentos simplificados preservam ou fragilizam os princípios do Estado de Direito. A seleção das decisões obedeceu aos seguintes critérios cumulativos:

- **Relevância material:** inclusão apenas de decisões que incidam diretamente sobre procedimentos simplificados (ajuste direto, consulta prévia, contrato menor e procedimentos abertos simplificados), com especial enfoque em riscos de integridade, como o fracionamento contratual, a insuficiência de fundamentação e a exclusão indevida da concorrência;
- **Impacto institucional:** prioridade a acórdãos paradigmáticos ou relatórios com relevância sistémica, suscetíveis de influenciar a prática administrativa (recusas de visto, relatórios especiais, instruções e recomendações);

- **Atualidade:** incidência predominante em decisões proferidas no período de aplicação estabilizada das Diretivas de 2014, evitando jurisprudência anterior a reformas estruturais dos regimes jurídicos;
- **Comparabilidade funcional:** seleção de casos que permitam estabelecer paralelos entre os modelos de controlo português (preventivo) e espanhol (reativo), mesmo quando os instrumentos procedimentais não sejam formalmente equivalentes.

Este critério assegura que a jurisprudência analisada não é meramente ilustrativa, mas estruturalmente relevante para testar a hipótese de investigação.

O período temporal compreendido entre **2018 e 2024** foi selecionado por razões metodológicas e substantivas.

Em primeiro lugar, este intervalo corresponde à fase de **aplicação consolidada da Diretiva 2014/24/UE** nos ordenamentos português e espanhol, após os ajustamentos iniciais decorrentes da transposição legislativa. Em Portugal, este período inclui a vigência do CCP revisto, bem como alterações relevantes introduzidas pelo **Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 18 de agosto** e o **Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro**, assim mesmo, em Espanha, coincide com a plena aplicação da *Ley 9/2017, de 8 de novembro*, de los *Contratos del Sector Público*.

Em segundo lugar, o período abrange **contextos excecionais de pressão sobre a contratação pública**, nomeadamente:

- a pandemia da COVID-19 (2020–2021);
- a execução acelerada de fundos europeus (PRR / NextGenerationEU);
- e o aumento do recurso a procedimentos simplificados em nome da celeridade administrativa.

Estas circunstâncias tornam o período particularmente adequado para observar os limites e fragilidades dos mecanismos de controlo existentes, permitindo testar empiricamente a tensão entre eficiência e integridade que fundamenta a hipótese do estudo.

A análise empírica comparada enfrenta uma limitação estrutural relevante: a **assimetria na disponibilidade e consolidação dos dados estatísticos** entre Portugal e Espanha.

Enquanto Portugal dispõe de um sistema centralizado e universal de reporte da contratação pública através do **Portal BASE/IMPIC**, Espanha apresenta um modelo fortemente **descentralizado**, resultante da sua organização autonómica. A informação sobre contratos encontra-se dispersa por múltiplas plataformas regionais e locais, sem uma base nacional homogénea que consolide, de forma sistemática, os dados por tipo de procedimento.

Para mitigar esta limitação e preservar o rigor científico da comparação, foram adotadas as seguintes opções metodológicas:

- **Delimitação da *Administración General del Estado (AGE)*** e ao setor público estatal espanhol sempre que se procede a comparações quantitativas diretas, dada a maior fiabilidade e homogeneidade destes dados, auditados pelo *Tribunal de Cuentas*;
- **Utilização dos *Informes Anuales de Supervisión da OIREscon*** como fonte agregadora nacional para a análise do fenómeno do contrato menor, por constituírem a única entidade que harmoniza dados provenientes de diferentes níveis administrativos;
- **Preferência por indicadores relativos** (percentagem de procedimentos simplificados no total da contratação) em detrimento de valores absolutos, evitando distorções decorrentes da diferente dimensão económica e administrativa dos dois países.

Estas limitações não são meramente técnicas, mas revelam diferenças estruturais nos próprios modelos de transparência e reporte, constituindo, por si mesmas, um dado relevante para a análise comparada.

A comparação entre Portugal e Espanha não visa estabelecer equivalências formais estritas entre procedimentos, mas antes analisar culturas administrativas e modelos de controlo funcionalmente comparáveis.

Assim, a análise não parte da premissa de que o ajuste direto português e o contrato menor espanhol sejam institutos perfeitamente equivalentes, mas de que ambos cumprem funções semelhantes no sistema: permitir a contratação célere de contratos de menor valor com redução de exigências procedimentais.

Do mesmo modo, a comparação entre consulta prévia e *procedimientos abiertos simplificados* não assenta na identidade jurídica dos mecanismos, mas na sua posição funcional no *continuum* entre concorrência plena e exceção concorrencial.

Este enfoque funcional permite superar diferenças terminológicas e normativas, concentrando-se nos efeitos reais dos modelos de controlo sobre a integridade, a concorrência e a *accountability administrativa*. Ainda assim, reconhece-se que a comparação é condicionada por fatores institucionais, culturais e estruturais próprios de cada Estado, não sendo possível generalizar conclusões para outros ordenamentos jurídicos sem cautela.

1.2 Surgimento e evolução

A compreensão da contratação pública simplificada transcende a mera análise normativa, exigindo uma abordagem que se ancore nos fundamentos teóricos que moldaram a evolução da Administração Pública. Esta trajetória é marcada pela passagem de um modelo centrado no controlo para um modelo orientado para a eficiência, refletindo a tensão permanente entre a legalidade constitucional e a celeridade administrativa.

O paradigma burocrático, classicamente formulado por **Weber (1922)**, assenta na legalidade, hierarquia e impessoalidade. Esta racionalidade, embora tenha garantido previsibilidade e segurança jurídica, limites essenciais à atuação administrativa, como sublinhou **Bobbio (1995)**, revelou-se insuficiente para responder às exigências sociais contemporâneas, tal como antecipado por **Wilson (1887)**.

A crise da burocracia impulsionou a transição para modelos de gestão pública orientados para resultados e para a eficiência, conforme analisado por **Hood (1991)** e **Peters (2001)**. Esta evolução, sistematizada por **Secchi (2010)** nos paradigmas burocrático, gestor e digital, encontra na contratação pública simplificada uma das suas expressões mais

evidentes. Trata-se de um campo de tensão entre a busca da eficiência e os imperativos da transparência e da concorrência, cuja legitimidade, segundo **Habermas (1984)**, deve assentar na deliberação democrática e na transparência comunicativa.

A passagem do modelo burocrático para o modelo da **Nova Gestão Pública (NGP)**, analisada por **Ferlie, Lynn e Pollitt (2005)**, introduziu uma lógica de mercado e de desempenho na Administração Pública, influenciando diretamente os instrumentos de contratação pública. A Administração Pública comparada, tal como defendido por **Jreisat (2002, 2017)**, evidencia como fatores institucionais e normativos, mesmo entre países de raízes jurídicas comuns, como Portugal e Espanha, moldam práticas administrativas distintas.

Neste quadro, a contratação pública simplificada representa uma das manifestações mais concretas da atuação do Estado, refletindo a gestão responsável dos recursos públicos e a concretização de valores constitucionais como a legalidade, a igualdade, a transparência e a boa administração (**Canotilho, 2003**).

Os paradigmas da Administração Pública influenciam de forma concreta os limites de valor e os mecanismos de controlo porque cada um privilegia um equilíbrio distinto entre legalidade, eficiência e transparência. No paradigma burocrático, inspirado em Weber, a prioridade é a legalidade e a previsibilidade, o que conduz a limites de valor mais restritivos e a um controlo preventivo. Portugal segue esta lógica, exigindo fundamentação formal rigorosa e visto prévio do Tribunal de Contas antes da celebração dos contratos. Já no paradigma gestor, associado à Nova Gestão Pública, a ênfase recai sobre a eficiência e os resultados, permitindo limites de valor mais elevados e um controlo predominantemente reativo. Espanha reflete esta lógica ao confiar na responsabilização posterior e em auditorias, com o *Tribunal de Cuentas* e a *OIREScn* a fiscalizarem depois da adjudicação. Por fim, o paradigma digital introduz uma nova racionalidade, centrada na transparência eletrónica e na *Accountability* sistémica. Os limites podem ser alargados, mas são compensados por mecanismos digitais de publicidade e rastreabilidade, como acontece em Espanha com o *Procedimiento Abierto Simplificado*, que admite valores até dois milhões de euros em obras, mas exige publicação obrigatória na plataforma eletrónica. Assim, enquanto o paradigma burocrático garante integridade, mas compromete a agilidade, o paradigma gestor promove eficiência, mas aumenta o risco de abuso, e o paradigma digital procura equilibrar ambos, dependendo da maturidade tecnológica e da cultura de fiscalização.

Em síntese, os limites de valor refletem o grau de confiança na eficiência administrativa e os mecanismos de controlo traduzem a filosofia dominante de *accountability*: Portugal mantém uma lógica formalista e tutelar, enquanto Espanha evolui para uma lógica digital e descentralizada.

1.3 A Contratação pública como expressão do Estado de direito

O Estado de Direito, nas democracias ibéricas, é o alicerce que submete o poder político à força da lei, garantindo que nenhum governante esteja acima da norma jurídica.

Em Portugal, esta definição é o pilar da República, consagrada no artigo 2.º da **Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP)**. O texto estabelece que Portugal é um Estado de direito democrático, fundamentado na soberania popular, no pluralismo e no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais. Este artigo funciona como uma norma de síntese que obriga o Estado a agir sempre com transparência e legalidade.

Em Espanha, o conceito é apresentado logo no início da **Constitución Española (CE) de 1978**, no seu artigo 1.º, n.º 1. Espanha define-se como um Estado social e democrático de Direito, elevando a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político ao estatuto de valores superiores. Complementarmente, o artigo 9.º, n.º 3 da CE reforça este princípio ao garantir a legalidade, a hierarquia normativa e a responsabilidade dos poderes públicos.

Ambas as constituições transformam o Estado de direito de um conceito abstrato numa ferramenta prática de proteção do cidadão, assegurando que o arbítrio seja substituído pela justiça.

A Tabela 1 apresenta uma síntese comparativa dos procedimentos simplificados e dos respetivos limites de valor legalmente estabelecidos em Portugal, Espanha e na União Europeia.

Tabela 1.- Procedimentos simplificados e limites de valor

Jurisdicção	Norma legal	Procedimento simplificado	Limites de valor (excl. IVA)	Artigos relevantes	Controlo dominante
Portugal	Código dos Contratos Públicos (CCP), DL n.º 18/2008, na redação do DL n.º 78/2022	Ajuste Direto / Consulta Prévia	Ajuste Direto: Bens/Serviços até 20.000 €; Obras até 30.000 € Consulta Prévia: Bens/Serviços até 75.000 €; Obras até 150.000 €	Ajuste Direto: arts. 17.º, 19.º, 20.º, 113.º–115.º Consulta Prévia: arts. 27.º, 28.º, 29.º	<i>Ex ante</i> (Tribunal de Contas); <i>fundamentação reforçada</i> (Lei n.º 98/97, arts. 5.º, 44.º e segs.)
Espanha	Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (LCSP)	Contrato Menor / PAS / PASA	Contrato Menor: Serviços até 15.000 €; Obras até 40.000 € PAS: até 2.000.000 € (obras) PASA: 60.000 € (obras); 35.000 € (serviços/fornecimentos)	Contrato Menor: art. 118.º PAS: art. 159.º (nº1–5) PASA: art. 159.º, n.º 6 Publicidade e controlo: arts. 63.º, 332.º, 335.º	<i>Ex post</i> (Tribunal de Cuentas / OIREscon); publicidade eletrónica obrigatória
União Europeia	Diretiva 2014/24/EU	Princípios Gerais / Procedimentos Simplificados	<i>Thresholds</i> definidos no art. 4.º e atualizados por regulamentos delegados	Princípios e procedimentos: arts. 4.º, 18.º, 26.º–32.º, 42.º	Concorrência, transparência e proporcionalidade

Fonte: Elaboração própria com base no Código dos Contratos Públicos de Portugal (DL 18/2008, de 29 de janeiro, revisto pelo DL 78/2022, de 7 de novembro) e na *Ley de Contratos del Sector Público de Espanha* (Ley 9/2017, de 8 de noviembre).

Esta tabela sintetiza os principais regimes normativos de contratação pública simplificada e compara os respetivos limites de valor. Importa esclarecer a opção metodológica subjacente à comparação apresentada, que contrapõe o universo dos procedimentos simplificados em Portugal (Ajuste Direto e Consulta Prévia) ao *Procedimiento Abierto* em Espanha. Em Portugal, os limites foram atualizados pelo **Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro**, que alterou o Código dos Contratos Públicos (**DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro**) e a **Lei n.º 30/2021, de 21 de maio**. Em Espanha, o artigo 118.º da *Ley 9/2017, de 8 de noviembre* fixa

15.000 € para bens e serviços e 40.000 € para obras públicas, enquanto o artigo 159.º regula os procedimentos abertos simplificados (**PAS e PASA**), com os valores acima indicados.

Embora o equivalente funcional estrito do Ajuste Direto seja o *Contrato Menor* espanhol, esta análise visa evidenciar uma divergência estrutural na gestão da despesa de valor intermédio. Enquanto o sistema português tende a canalizar volumes significativos de contratação para mecanismos de convite restrito designadamente a Consulta Prévia, que permite a seleção discricionária dos convidados, o ordenamento espanhol privilegia, para faixas de valor análogas, o uso do concurso público, ainda que nas suas variantes simplificadas (*Procedimiento Abierto Simplificado*). Deste modo, a comparação não se foca na equivalência formal dos tipos procedimentais, mas sim no contraste entre culturas administrativas: a prevalência da exceção concorrencial em Portugal *versus* a primazia da regra da concorrência aberta em Espanha, mesmo para contratos de menor dimensão económica. Esta divergência de paradigmas reflete-se na estrutura operacional dos mecanismos de fiscalização de ambos os Estados. Enquanto o modelo português se foca no controlo da discricionariedade na escolha dos convidados, o modelo espanhol centra-se na validação automática dos requisitos de participação num ambiente aberto.

1.4 Decisão de contratar e as fundamentações

Em Portugal, a decisão de contratar é o primeiro momento oficial do processo de aquisição, surge com uma necessidade apresentada na organização e resultará num procedimento de aquisição previsto no CCP. Será o primeiro documento do procedimento, mas a sua elaboração precede a realização de tarefas essenciais como uma correta identificação da necessidade, a análise do mercado e/ou do histórico de aquisições, a garantia de assegurar recursos financeiros para a aquisição e outras informações de suporte à sua correta fundamentação. Neste documento pode identificar quais as informações previstas no CCP para a elaboração da decisão de contratar, devendo criá-lo sempre que pretende efetuar uma aquisição, na sua fase preparatória.

Nos termos do CCP a decisão de contratar deve conter as seguintes fundamentações:

I. Fundamentação da decisão de contratar: Nos termos do n.º 1 do artigo 36.º do CCP, a entidade adjudicante tem de fundamentar os motivos, factos, as circunstâncias, o contexto

para promover o procedimento de contratação, assim como o enquadramento jurídico em que o faz que a levam a recorrer ao mercado para celebrar um contrato. A decisão de contratar é tomada pelo órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato, podendo esta decisão estar implícita na primeira. A decisão de contratar auto vincula a entidade adjudicante, dado que a constitui no dever de adjudicar.

II. Especiais deveres de fundamentação para contratos de valor igual ou superior a 5.000.000 €: Nestes contratos a fundamentação deve basear-se numa avaliação custo/benefício e deverá conter, nomeadamente e quando aplicável (n.º 3 do artigo 36.º do CCP):

- a) Identificação do tipo de beneficiários do contrato a celebrar;
- b) Taxa prevista de utilização da infraestrutura, serviço ou bem;
- c) Análise da rentabilidade;
- d) Custos de manutenção;
- e) Avaliação dos riscos potenciais e formas de mitigação;
- f) Impacto previsível para a melhoria da organização;
- g) Impacto previsível no desenvolvimento ou na reconversão do país ou da região coberta pelo investimento.

III. Fundamentação da escolha do procedimento pré-contratual a adotar: O disposto no artigo 38.º do CCP estipula o seguinte: “A decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no presente Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar”.

Considera-se cumprido o referido dever se, na decisão de contratar, constarem os motivos que levaram a entidade adjudicante a adotar um determinado tipo de procedimento pré-contratual, seja em função do valor do contrato (19.º e 20.º) ou de critérios materiais (24.º a 27.º).

IV. Fundamentação do preço base adotado: A nova redação do n.º 3 do artigo 47.º do CCP prevê o seguinte: “A fixação do preço base deve ser fundamentada com base em critérios objetivos, tais como os preços atualizados do mercado obtidos através da consulta

preliminar prevista no artigo 35.º-A, ou os custos médios unitários, resultantes de anteriores procedimentos, para prestações do mesmo tipo.” Desta forma, a decisão de contratar deverá mencionar, expressamente, para além da quantificação do preço base, todos os critérios objetivos que estiveram na base da sua determinação e de que são exemplo os preços obtidos através da consulta preliminar prevista no artigo 35.º-A do CCP, ou resultantes de anteriores procedimentos.

V. Fundamentação do preço anormalmente baixo (se aplicável): Com a nova redação do CCP deixou de existir o critério supletivo de preço anormalmente baixo (fixado em 40% ou 50% igual ou inferior ao preço base, consoante se tratasse, respetivamente, de um procedimento pré-contratual de empreitada de obras públicas ou de locação ou aquisição de bens ou serviços), definido no anterior n.º 1 do artigo 71.º do CCP. Isto significa que, só existirá um preço anormalmente baixo se a entidade adjudicante o definir no programa do concurso, havendo a obrigação de fundamentar a referida opção, bem como os critérios que levaram à sua fixação, e de que são exemplo os preços médios obtidos na consulta preliminar ao mercado (se tiver existido) ou os resultantes de anteriores procedimentos, n.º 2 do artigo 71.º do CCP. Pretende-se com esta fundamentação responder a duas questões distintas:

- i. Por que motivo a entidade adjudicante fixou um preço anormalmente baixo?
- ii. Por que motivo a entidade adjudicante entende que, a partir de um determinado preço (que, a título de exemplo, pode ser 30% ou 70% inferior ao preço base), a proposta deverá ter um tratamento diferenciado das demais, podendo a mesma ser excluída.

VI. Fundamentação para a não divisão em lotes em determinados contratos: Na aquisição ou locação de bens, ou aquisição de serviços, de valor superior € 135.000,00 e empreitadas de obras públicas de valor superior a € 500.000,00 não incluídos nos setores especiais, deve ser fundamentada a não contratação por lotes, artigo 46.º-A, n.º 2 do CCP. A título de exemplo, esta fundamentação pode basear-se nos seguintes factos:

- (i) as prestações serem técnicas ou funcionalmente incindíveis ou, não o sendo, a sua separação causar graves inconvenientes para a entidade adjudicante;
- (ii) por motivos de urgência ou por imperativos técnicos ou funcionais, a gestão de um único contrato se revele mais eficiente para a entidade adjudicante.

VII. Fundamentação da não fixação do preço base (quando aplicável): Por regra, deve ser fixado um preço base em todos os procedimentos. Todavia, em casos excecionais, pode não ser fixado preço base, desde que, cumulativamente:

- a) o procedimento permita a celebração de contratos de qualquer valor;
- b) o órgão competente para a decisão de contratar não esteja sujeito a limites máximos de autorização de despesa. No caso de a entidade adjudicante optar por não definir um preço base, deverá fundamentar os motivos que a levaram a não estabelecer um montante máximo a que se dispõe pagar (n.º 5 do artigo 47.º do CCP).

VIII. Fundamentação da não sujeição à parte II do CCP (contratação excluída): Existe o dever de fundamentar a não aplicação da Parte II do CCP à celebração de contratos abrangidos pelo regime da contratação excluída. O referido dever impõe que a entidade adjudicante mencione a norma que fundamenta a não aplicação da parte II ao contrato em causa (n.º 1 do artigo 5.º-B do CCP).

Em Espanha, a decisão de contratar materializa-se no *Acuerdo de Inicio* e na elaboração do *Expediente de Contratación*. Ao contrário de Portugal, onde o foco está no Artigo 36.º, em Espanha a peça central da fase preparatória é a *Memoria Justificativa*.

Nos termos da LCSP, o processo deve conter as seguintes fundamentações:

I. Fundamentação da necessidade e idoneidade (art. 28 e 116): A entidade adjudicante deve justificar a natureza e extensão das necessidades que pretende ser satisfeitas e por que razão o contrato é necessário para o cumprimento dos fins públicos e como o objeto do contrato é idóneo para atingir esses fins. Deve-se justificar que a contratação é a forma mais eficiente e económica de obter o resultado.

II. Fundamentação da escolha do procedimento (art. 116.4.a): sempre que não se utilize o procedimento aberto ou o restrito, a fundamentação deve ser rigorosa. Exige-se uma explicação detalhada de como os pressupostos legais (complexidade técnica, impossibilidade de definir especificações, etc.) se aplicam ao caso concreto.

III. Fundamentação do orçamento e valor estimado (art. 100 e 101): distingue-se entre o *Presupuesto Base de Licitación* (limite máximo com IVA) e o *Valor Estimado* (valor total

sem IVA, incluindo opções e prorrogações). Deve-se demonstrar que o orçamento é adequado aos preços de mercado, detalhando os custos diretos, indiretos e a margem de benefício industrial.

IV. Fundamentação da não divisão em lotes (art. 99): a regra inverteu-se com a LCSP de 2017: o contrato deve ser dividido em lotes, salvo justificação em contrário. Se a divisão puder restringir injustificadamente a concorrência ou se a natureza do objeto tornar a execução técnica ou funcionalmente incindível.

V. Fundamentação de ofertas anormalmente baixas (art. 149): a entidade deve definir no caderno de encargos, os parâmetros objetivos para identificar ofertas com valores anormais ou desproporcionados. Se uma proposta for identificada como temerária, a fundamentação serve para exigir que o licitador explique a sua estrutura de custos antes de ser excluído.

VI. Justificação da insuficiência de meios (art. 116.4.f): específica para contratos de serviços. A administração deve fundamentar expressamente que não dispõe de meios pessoais ou materiais próprios para realizar a tarefa, justificando assim a necessidade de contratar externamente.

VII. Fundamentação de critérios de adjudicação (art. 145): Deve-se justificar por que razão se escolheram determinados critérios de avaliação (preço, qualidade, critérios sociais ou ambientais) e como estes estão vinculados ao objeto do contrato.

Estabelecidos o enquadramento jurídico e os fundamentos teóricos que sustentam a contratação pública simplificada em Portugal e Espanha, o **Capítulo 2** examinará a **Jurisprudência comparada e o controlo da contratação simplificada**, focando-se na dicotomia entre o modelo de controlo preventivo português e o modelo reativo e de supervisão sistémica espanhol, esta análise permitirá compreender como a teoria jurídica se converte em decisões concretas que, em última análise, definem os limites da discricionariedade e da integridade na gestão dos dinheiros públicos.

2. Jurisprudência comparada e o controlo da contratação simplificada

A aplicação prática do enquadramento normativo, analisado no capítulo anterior, é moldada pela jurisprudência. Neste trabalho, o conceito de jurisprudência é entendido em sentido lato, englobando não apenas decisões judiciais, mas fundamentalmente as deliberações, acórdãos e relatórios dos órgãos superiores de controlo financeiro: o **Tribunal de Contas (TdC) em Portugal** e o **Tribunal de Cuentas (TCu) bem como a OIREscon em Espanha**. São estas interpretações institucionais que definem os limites reais da discricionariedade administrativa. Elas testam a eficácia dos princípios da concorrência e da transparência perante as pressões por celeridade. Este capítulo analisa, assim, como estas instituições de controlo interpretam e sancionam o uso de procedimentos simplificados, revelando as distintas culturas de controlo de cada sistema jurídico.

No contexto do Direito Administrativo contemporâneo, **Martins (2019)** aborda a tensão entre a autonomia da Administração na escolha dos seus cocontratantes e a necessidade de um controlo jurisdicional efetivo. O autor defende que, embora os procedimentos simplificados (como o ajuste direto) confirmem uma margem de liberdade acrescida ao gestor público para garantir a celeridade, essa **discricionariedade** não é absoluta nem imune ao escrutínio legal. Martins sublinha que o tribunal não deve apenas verificar a conformidade formal do procedimento, mas sim sindicar se a decisão administrativa respeitou os princípios da imparcialidade e da boa administração, evitando que a simplificação se torne um atalho para o favorecimento ou para a falta de transparência na gestão dos dinheiros públicos.

A jurisprudência tem um impacto direto e muito concreto na prática administrativa porque funciona como um limite real à margem de discricionariedade dos gestores públicos. Em Portugal, a recusa de visto pelo TdC é um exemplo paradigmático: quando este órgão considera que não existe fundamentação suficiente para justificar o recurso a um procedimento simplificado, o contrato não pode avançar. Isso obriga a Administração a ser extremamente cuidadosa na motivação das suas decisões, já que a ausência ou insuficiência de fundamentação constitui vício invalidante. Na prática, esta jurisprudência cria uma cultura de formalismo e de prevenção, em que os serviços públicos sabem que qualquer falha documental pode bloquear a execução do contrato.

Em Espanha, o impacto é diferente porque o controlo é sobretudo reativo. As denúncias de fracionamento contratual, identificadas pelo TCu ou pela OIReScon, não impedem de imediato a execução do contrato, mas geram relatórios críticos, recomendações e, em alguns casos, sanções. Isso influencia a prática administrativa ao criar um ambiente de maior vigilância e responsabilização posterior. Os gestores públicos sabem que, mesmo que consigam adjudicar rapidamente, os contratos serão analisados e expostos publicamente, o que aumenta o risco jurídico em caso de irregularidades.

Assim, em Portugal a jurisprudência impacta pela via da prevenção e da exigência de fundamentação rigorosa, enquanto em Espanha impacta pela via da responsabilização e da transparência *ex post*. Nos dois casos, a prática administrativa é moldada por estas decisões: em Portugal, os serviços tendem a ser mais cautelosos e formais; em Espanha, mais rápidos, mas conscientes de que podem ser alvo de auditorias e denúncias posteriores.

Em Portugal, a jurisprudência impacta a prática administrativa bloqueando contratos quando falta fundamentação ou há ilegalidades. O TdC exerce um controlo preventivo, o que significa que a sua jurisprudência tem efeitos imediatos: quando recusa o visto, o contrato não pode produzir efeitos. Um exemplo recente é o **Acórdão n.º 44/2024, de 26 de novembro**, em que o Tribunal recusou o visto a um contrato do Município de Loures por considerar ilegais os critérios de qualificação técnica exigidos, restringindo indevidamente a concorrência. Outro caso é o **Acórdão n.º 1/2025, de 8 de janeiro**, que recusou contratos de fornecimento de medicamentos devido à inexistência de fundos disponíveis, reforçando a exigência de cumprimento rigoroso das normas orçamentais. Estas decisões obrigam os serviços públicos a serem extremamente cuidadosos na fundamentação e na verificação da legalidade antes de adjudicar, porque sabem que qualquer falha pode bloquear a execução. A jurisprudência, portanto, molda a prática administrativa portuguesa pela via da prevenção e do formalismo.

Em Espanha, o impacto é diferente porque o controlo é sobretudo reativo. O ***Informe Anual de Fiscalización n.º 1493/2022, de 22 de diciembre del Tribunal de Cuentas*** analisou centenas de contratos e destacou irregularidades recorrentes, incluindo o fracionamento do objeto contratual, prática usada para evitar concursos públicos. Outro relatório, o ***Informe n.º 1544/2023, de 23 de enero***, fiscalizou contratos ligados às políticas de sanidade e educação e apontou deficiências na execução e na transparência. Nestes casos, os contratos já estavam em vigor, mas a fiscalização expôs publicamente as falhas, recomendou correções

e, em alguns casos, abriu caminho a sanções. Assim, em Espanha, a prática administrativa é moldada pela consciência de que irregularidades podem ser denunciadas posteriormente, gerando riscos jurídicos. Estas irregularidades mencionadas serão analisadas na subsecção 2.4 deste capítulo.

Como resumo, em Portugal, a jurisprudência atua como barreira preventiva, obrigando a Administração a justificar cada passo antes da execução; em Espanha, atua como radar posterior, expondo irregularidades e pressionando pela correção e responsabilização. Nos dois casos, a prática administrativa é condicionada, mas por vias distintas: formalismo e cautela em Portugal, rapidez acompanhada de vigilância e transparência em Espanha.

2.10 Modelo português: controlo preventivo e a centralidade da fundamentação

O sistema de controlo da contratação pública em Portugal é herdeiro de uma tradição administrativa de cariz cautelar, onde a legalidade não é apenas um princípio formal, mas um requisito de validade prévia à execução da despesa.



Figura 1.- As fases do controlo preventivo português

Fonte: Elaboração própria, com recurso à ferramenta de Inteligência Artificial Gemini (Google, 2025).

O pilar central desta arquitetura é o **controlo preventivo (*ex ante*)** exercido pelo Tribunal de Contas (TdC). Este mecanismo funciona como uma portagem de legalidade: sem o selo de conformidade (o Visto), o contrato não produz efeitos financeiros, impedindo a cristalização de atos ilegais.

O **Tribunal de Contas (TdC)** de Portugal não fiscaliza todos os contratos da mesma forma. No caso dos **procedimentos simplificados** (como o Ajuste Direto Simplificado), a fiscalização funciona de maneira diferente dos grandes contratos de obras públicas ou serviços por uma questão de eficiência e escala.

Para ser direto: os procedimentos simplificados quase nunca passam pela porta de entrada (fiscalização prévia), mas estão sempre sujeitos à porta de saída (fiscalização sucessiva):

1. Fiscalização Prévia (O "Visto")

A fiscalização prévia acontece **antes** do contrato produzir efeitos ou de ser feito qualquer pagamento.

- **A Regra do valor:** Em Portugal, o TdC só exerce fiscalização prévia obrigatória sobre contratos que atinjam determinados valores (atualmente, por regra, contratos de valor superior a **750.000 €**).
- **O Procedimento simplificado:** Como o Ajuste Direto Simplificado (ao abrigo do Art.º 128.º do CCP) é utilizado para despesas de pequeno montante habitualmente até **5.000 €** (bens e serviços) ou **10.000 €** (obras) estes contratos **estão isentos de fiscalização prévia**.

2. Fiscalização concomitante e sucessiva

É aqui que o Tribunal de Contas ataca os procedimentos simplificados. Esta fiscalização ocorre enquanto o contrato está a ser executado ou depois de concluído.

- **Auditorias programadas:** O TdC realiza auditorias anuais a entidades específicas (Câmaras Municipais, Ministérios, Institutos Públicos). Nessas auditorias, os juizes e técnicos escolhem **amostras de contratos**, incluindo os simplificados, para verificar se houve fracionamento de despesa (dividir um contrato grande em vários pequenos para evitar concursos públicos).

- **Denúncias:** Se houver uma queixa fundamentada sobre um ajuste direto específico, o TdC pode abrir um processo de fiscalização para apurar irregularidades.
- **Verificação de documentação:** Todas as entidades públicas são obrigadas a submeter as suas contas anuais ao Tribunal. O TdC analisa estas contas e pode pedir justificações sobre a acumulação de ajustes diretos simplificados com o mesmo fornecedor.

3. O papel do Portal BASE: é regulado fundamentalmente pelo Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo **Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro**, esta norma legal é complementada e operacionalizada de forma específica pela **Portaria n.º 318-B/2023, de 25 de outubro**, que define as regras técnicas de funcionamento, a gestão de conteúdos e os modelos de dados que devem ser transmitidos ao portal sob a supervisão do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. O TdC não carimbe o contrato simplificado na hora, o controlo é facilitado pela publicidade, todos os contratos (mesmo os simplificados) devem ser comunicados ao portal base.gov.pt. O TdC tem acesso direto a estes dados para cruzar informações e detetar padrões de ilegalidade de forma automatizada.

Estes tipos de padrões de ilegalidade, a jurisprudência do TdC tem densificado este conceito, combatendo a "fundamentação tabelar" (o uso de frases feitas e conceitos abstratos para justificar a escolha de um fornecedor). O Tribunal exige agora uma verdade material: não basta alegar urgência, é necessário demonstrar que a urgência não resultou de inércia da própria administração.

2.2 O Modelo espanhol: controlo reativo e supervisão sistémica

Em sentido oposto, o modelo espanhol caracteriza-se por uma via rápida processual. Dada a complexidade da estrutura autonómica e o volume de contratos menores (o equivalente ao ajuste direto), a Espanha abdicou de um controlo prévio generalizado, apostando tudo na **fiscalização da pegada digital e na supervisão sistémica**.

A defesa da integridade reside na capacidade da **OIREscon** (*Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación*) e dos órgãos de controlo regionais (OCEX) de analisar volumes massivos de dados. O controlo não é feito contrato a contrato antes da

assinatura, mas sim através de algoritmos e auditorias que identificam anomalias *a posteriori*.

A análise do *Informe Anual de Supervisión (IAS) 2024* e do novo *Mapa de Riesgos da OIREscon* revela uma mudança de paradigma: o foco passou do erro formal para o risco sistémico. Através do cruzamento de dados, o sistema deteta, por exemplo, se uma empresa está a receber múltiplos contratos menores de diferentes municípios da mesma região que, somados, ultrapassam os limites legais, uma prática de fracionamento difícil de detetar num sistema de visto prévio individualizado.



Figura 2.- As fases do controlo reativo espanhol

Fonte: Elaboração própria, com recurso à ferramenta de Inteligência Artificial Gemini (Google, 2025).

Em Espanha, o sistema funciona de forma bastante diferente de Portugal. Enquanto em Portugal o Tribunal de Contas (TdC) tem o famoso "Visto Prévio" (controlo antes do contrato), em Espanha o *Tribunal de Cuentas (TCu)* foca-se quase exclusivamente na **fiscalização sucessiva** (depois de o contrato estar assinado e em execução).

O controlo dos procedimentos simplificados em Espanha é regido pela *Ley de Contratos del Sector Público* (LCSP) de 2017. Aqui estão os pontos-chave:

1. Inexistência de "Visto Prévio" do Tribunal

Ao contrário de Portugal, o *TCu* **não autoriza contratos antes de serem assinados**.

- O controlo prévio em Espanha é realizado internamente pela *Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)* ou pelos órgãos de controlo interno de cada região/município.
- O *TCu* só entra em cena quando o dinheiro já começou a ser gasto ou quando o contrato já foi formalizado.

2. O dever de remessa (artigo 335.º da LCSP)

As entidades públicas espanholas têm a obrigação de enviar ao *Tribunal de Cuentas* (ou aos tribunais regionais, os *OCEX*) uma cópia dos contratos que ultrapassam certos valores.

Para os **procedimentos simplificados**, o controlo depende do montante:

- **Contratos que devem ser enviados individualmente:** Apenas se excederem os **600.000 €** (obras) ou **450.000 €** (serviços e fornecimentos).
- **Procedimentos "Super-simplificados" (art. 159.6):** Como estes têm um limite máximo de 159.000 € (obras) ou 60.000 € (serviços), eles **quase nunca** são enviados individualmente para fiscalização imediata.

3. A *Relación anual* (Onde entram os pequenos contratos)

Mesmo que um procedimento simplificado não seja enviado individualmente, ele não escapa ao radar.

- Todos os anos, as entidades devem enviar uma *Relación anual* de todos os contratos celebrados, incluindo os *Contratos Menores* (ajustes diretos de baixo valor) e os procedimentos simplificados.

- O TCU utiliza esta lista para fazer **análises estatísticas** e detetar o fracionamento de contratos (dividir uma obra grande em várias pequenas para fugir ao concurso público).

4. Fiscalização por amostragem

O TCU realiza o que chama de **fiscalizações temáticas**. Por exemplo: o Tribunal decide auditar todos os contratos simplificados feitos por municípios com menos de 20.000 habitantes num determinado ano. Nesse caso, eles pedem os processos completos e verificam:

1. Se a publicidade no *Perfil de Contratante* foi feita.
2. Se os prazos (muito curtos em Espanha para o simplificado) foram respeitados.
3. Se o critério de adjudicação foi apenas o preço ou se houve subjetividade indevida.

Esta abordagem responde ao que **Moreno Molina (2019)** classifica como o "cancro da contratação local". O autor defende que o abuso do contrato menor em Espanha é um sintoma de uma administração que privilegia a agilidade em detrimento do planeamento. A **Ley 9/2017, de 8 de noviembre**, autoriza o Governo a criar o serviço público de notificações eletrónicas associado à morada única digital. Contudo, tentou mitigar este risco ao impor limites mais baixos para os contratos menores e exigir a sua publicação obrigatória no *Perfil del Contratante*, tentando transformar a transparência passiva em supervisão ativa.

Como resumo, as distintas tradições jurídicas e as opções de repartição de risco na gestão pública simplificada. A jurisprudência portuguesa, como o **Acórdão n.º 10/2018, de 9 de fevereiro** do Tribunal de Contas, ilustra a exigência de justificação adequada, enquanto o **Informe 2022 do Tribunal de Cuentas** espanhol denuncia a persistência do fracionamento contratual como prática irregular.

A análise dos procedimentos simplificados de contratação pública deve ser enquadrada à luz dos **princípios gerais da atuação administrativa**, que constituem o núcleo axiológico e normativo dos sistemas jurídicos de Portugal e Espanha.

Esta análise dos procedimentos simplificados não estaria completa sem o recurso às normas fundamentais que sustentam ambos os sistemas jurídicos. A divergência de modelos de controlo mais preventivo em Portugal e mais reativo em Espanha mergulha as suas raízes nos respetivos textos constitucionais.

Em Portugal, a **Constituição da República Portuguesa (CRP)** estabelece, no seu artigo 266.º, os pilares da atuação administrativa, obrigando a Administração Pública à submissão plena à lei e ao Direito. O modelo de fiscalização ilustrado na Figura 1 é a operacionalização direta do princípio da imparcialidade e da transparência. Mais ainda, a existência de um controlo prévio robusto encontra respaldo no artigo 214.º da CRP, que consagra o Tribunal de Contas como o órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas, dotando-o de competências para garantir que a exceção concorrencial dos procedimentos simplificados não atropela o interesse público.

Em Espanha, o suporte constitucional da contratação encontra-se no artigo 103.º da **Constitución Española (CE)**, que impõe que a Administração sirva, com objetividade, os interesses gerais, atuando de acordo com os princípios da eficácia e da eficiência. Ao contrário do foco mais formalista português, a Constituição espanhola enfatiza, no seu Artigo 31.º, n.º 2, que a programação e execução da despesa pública devem pautar-se por uma atribuição equitativa dos recursos. O *Tribunal de Cuentas*, sob a salvaguarda do artigo 136.º da CE, atua assim como o garante não apenas da legalidade, mas da eficiência económica numa estrutura de Estado descentralizada.

Em Portugal, o **Código do Procedimento Administrativo (CPA)**, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro concretiza os princípios constitucionais da atividade administrativa, tais como a legalidade, a prossecução do interesse público, a proporcionalidade e a imparcialidade. No contexto específico da contratação pública simplificada, o princípio do **dever de fundamentação** (artigo 152.º do CPA) adquire relevância singular. Este princípio não se limita a exigir que a Administração indique as razões de facto e de direito da sua decisão; atua também como um mecanismo interno de controlo *a priori*, obrigando o órgão competente a justificar de forma expressa e clara a opção por um procedimento de exceção (ajuste direto ou consulta prévia) em detrimento da concorrência aberta e a motivar a escolha da entidade cocontratante.

Este rigor formal traduz a matriz tutelar do Direito Administrativo português e sustenta a **fiscalização preventiva (*ex ante*)** exercida pelo Tribunal de Contas, em que a ausência ou deficiência de fundamentação constitui vício invalidante do ato administrativo.

A literatura especializada tem debatido a eficácia relativa entre os modelos de **controlo *ex ante*** e **controlo *ex post***. Enquanto o primeiro visa prevenir irregularidades antes da execução do contrato, o segundo privilegia a responsabilização a posteriori, sendo mais compatível com administrações descentralizadas e digitalizadas.

Em Espanha é estabelecido primordialmente pela *Ley 39/2015, de 1 de octubre, do Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* (LPACAP), e pela *Ley 40/2015, de 1 de junio do Regime Jurídico del Sector Público*. Estes diplomas definem princípios como a legalidade, a eficácia e a eficiência. A tónica do sistema espanhol recai sobre a **gestão eletrónica** e a **agilidade procedimental**, aspetos fundamentais num Estado fortemente descentralizado.

Relativamente à contratação pública simplificada, o dever de **motivação** (artigo 35.º da LPACAP) é igualmente imposto, mas o princípio da **transparência** assume especial destaque, manifestando-se na obrigatoriedade de publicidade eletrónica dos contratos menores na *Plataforma de Contratación del Sector Público*. Esta primazia pela eficiência e publicidade traduz-se num modelo de controlo essencialmente **reativo**, no qual a legalidade e a conformidade são verificadas após a adjudicação, por órgãos como o *Tribunal de Cuentas*, visando a responsabilização e a correção de práticas abusivas como o fracionamento contratual, mais do que a prevenção formal.

Esta divergência reflete não apenas diferenças jurídicas, mas também distintas culturas administrativas: uma mais formalista e centralizada (Portugal) e outra mais descentralizada e digitalizada (Espanha). Apesar das diferenças entre os dois sistemas, tanto em Portugal como em Espanha a **legalidade** e a **motivação** permanecem requisitos indispensáveis à legitimidade das decisões administrativas no domínio da gestão simplificada de fundos públicos. Em ambos os contextos, a **transparência**, o **controlo** e a **boa administração** constituem os pilares que garantem a integridade e a confiança no exercício da função pública.

2.3 Evolução dos contratos simplificados em Portugal e Espanha

A análise profunda da evolução dos sistemas de contratação pública em Espanha e Portugal revela uma divergência fundamental de filosofias administrativas que, embora partilhem o objetivo comum da integridade, utilizam ferramentas diametralmente opostas para a alcançar.

O modelo espanhol evidencia a transição de um paradigma de limites quantitativos rigorosos para um sistema de autonomia administrativa sob supervisão técnica contínua. Com a entrada em vigor da *Ley de Contratos del Sector Público* (LCSP) em 2018, verificou-se uma redução dos limiares para os contratos menores, fixados em 15.000 euros para serviços e fornecimentos e 40.000 euros para obras. Embora esta medida visasse, teoricamente, restringir o recurso a estes procedimentos simplificados, a análise estatística demonstra uma trajetória ascendente do volume financeiro, atingindo os 1.150 milhões de euros em 2023. Este incremento não deve ser analisado como uma insuficiência regulatória, mas como uma consequência da digitalização dos processos e da necessidade de garantir a celeridade na execução de fundos europeus, nomeadamente o programa *NextGenerationEU*.

A inovação no ordenamento jurídico espanhol reside na implementação de mecanismos de fiscalização sucessiva baseados na inteligência de dados. Através da atuação da OIREscon e da aplicação do *Mapa de Riesgos da Contratación Pública*, aprovado em dezembro de 2024, o controlo administrativo deixou de constituir uma barreira procedimental prévia para se transformar numa monitorização sistémica permanente. Este modelo utiliza algoritmos para identificar o cumprimento do conceito de unidade funcional, visando detetar a fragmentação indevida de prestações que tenham por objetivo evitar o recurso a procedimentos concorrenciais. Desta forma, o gestor público espanhol detém autonomia decisória imediata, ficando, contudo, sujeito a uma análise de risco *ex post* baseada no registo integral das suas operações nas plataformas eletrónicas.

Em oposição, a realidade portuguesa apresenta uma pressão significativa sobre o regime de Ajuste Direto, exacerbada pela execução do **Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)**. O crescimento do volume financeiro de 940 milhões de euros em 2023 para uma estimativa superior a 2.500 milhões de euros em 2024 representa uma alteração de escala que impossibilita uma comparação direta com os períodos precedentes. Esta subida decorre da adoção de medidas legislativas de exceção que elevaram temporariamente os limiares

permitidos para a contratação simplificada, com o intuito de evitar o bloqueio administrativo na aplicação dos fundos europeus. Enquanto a Espanha mantém um volume estável gerido por ferramentas de supervisão eletrónica, Portugal enfrenta um aumento massivo da despesa através de mecanismos de controlo que ainda privilegiam a fiscalização documental e o visto prévio do Tribunal de Contas, o que gera uma sobrecarga nas estruturas de controlo preventivo.

A natureza excecional dos dados relativos a 2024 em Portugal configura um ponto de rutura provocado pela convergência entre uma emergência económica e uma arquitetura legal transitória. Conforme afirma **Bovis (2023)**, a integridade na contratação pública contemporânea não é garantida pela supressão da discricionariedade administrativa, mas sim pela transparência do sistema e pela capacidade de monitorizar, em tempo real, os padrões de despesa pública. Esta perspetiva sublinha a necessidade de evolução do modelo português que, face ao volume de contratação verificado em 2024, carece de instrumentos de análise sistémica semelhantes ao *Mapa de Riesgos* espanhol. A transição para uma fiscalização baseada na deteção de padrões anómalos, como a concentração de adjudicações ou a repetição sistemática de ajustes diretos permitiria conciliar a rapidez exigida pela execução financeira com o rigor ético e legal.

Por fim, cumpre esclarecer que a análise estatística apresentada cessa em 2024 devido à inexistência de dados consolidados e auditados relativos ao ano de 2025. Tanto o **Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC)** em Portugal como o **OIREscon** em Espanha publicam os seus relatórios anuais oficiais com um hiato temporal necessário para o tratamento e validação da informação bruta. A utilização de dados preliminares de 2025 introduziria margens de erro que comprometeriam a precisão científica desta investigação, sendo, por isso, a série temporal limitada aos dados estabilizados pelos respetivos organismos reguladores. O futuro da contratação na Península Ibérica aponta para uma convergência em direção à vigilância tecnológica permanente, onde a eficácia da análise algorítmica substitui a morosidade dos controlos manuais.

A ausência de dados consolidados relativos ao ano de 2025 justifica-se pelo desfasamento temporal inerente ao ciclo de reporte, tratamento estatístico e auditoria das instituições reguladoras em ambos os países. Em Portugal, o **IMPIC** publica o **Relatório Anual da Contratação Pública** apenas após o encerramento e a validação integral dos dados do

exercício anterior, um processo técnico que habitualmente se prolonga até ao segundo semestre do ano subsequente.

De igual modo, no ordenamento espanhol, a **OIREscon** necessita de um período de análise exhaustiva para agregar a informação proveniente não apenas da plataforma central, mas também das diversas plataformas de contratação das *Comunidades Autónomas* (CCAA). A utilização de dados em tempo real extraídos diretamente dos portais de contratação para o ano de 2025 comprometeria o rigor científico desta dissertação, uma vez que tais registos são considerados brutos e preliminares. Estes dados estão frequentemente sujeitos a retificações, anulações de contratos ou erros de preenchimento que apenas são expurgados durante a elaboração dos relatórios anuais oficiais.

Portanto, o limite temporal estabelecido em 2024 assegura que a análise comparativa assenta em valores definitivos, auditados e estabilizados. A inclusão de dados relativos a 2025, no atual momento de redação desta dissertação, resultaria numa análise estatística volátil e sem a necessária segurança jurídica e técnica que um trabalho de mestrado exige para a formulação de conclusões robustas sobre as tendências da despesa pública.

2.4 Doutrina

Historicamente, a doutrina administrativa em Portugal, liderada por figuras como Marcello **Caetano (2011)** e, mais tarde, **Freitas do Amaral (2015)**, consolidou a contratação pública como um exercício de estrito cumprimento formal para garantir a igualdade. Em Espanha, a influência de **García de Enterría (2020)** seguiu uma linha similar, na qual o procedimento era a garantia suprema contra o arbítrio. Nesta fase, a simplificação era vista com desconfiança, pois qualquer desvio ao rito procedimental era interpretado como um risco à transparência.

A doutrina mais recente (como **Gonçalo Manoel de Vilhena de Araújo (2021)** em Portugal ou **Gimeno Feliu (2021)** em Espanha) introduz o conceito de Direito Administrativo da Urgência ou da Crise, impulsionado pelas crises financeiras e, recentemente, pelo PRR.

Segundo esta corrente, a eficiência não é apenas um objetivo de gestão, mas um **princípio jurídico**. A doutrina contemporânea argumenta que um procedimento excessivamente

burocrático que impeça a execução de fundos europeus é, em si mesmo, uma má prática administrativa. Surge aqui o debate sobre a paralisia da assinatura (medo do erro), onde autores como **Oliveira, M. E., & Oliveira, R. E. (2006)** sublinham que a simplificação (ajustes diretos e consultas prévias) exige uma contrapartida: uma fundamentação económica muito mais robusta.

Finalmente, a doutrina começa a debruçar-se sobre o que **Julián Valero Torrijos (2021)** denomina Administração Digital. O foco doutrinário desloca-se do controlo de processos (papéis) para o controlo de dados. A doutrina espanhola tem sido pioneira ao teorizar sobre o uso de algoritmos na prevenção da corrupção, defendendo que a integridade na contratação simplificada já não pode depender apenas de auditorias humanas *a posteriori*, mas sim de mecanismos de *Integridade por Design*, em que o sistema impede a irregularidade antes de ela ocorrer.

A doutrina do Tribunal de Contas estabeleceu que a escolha de um procedimento não concorrencial (Ajuste Direto) exige uma fundamentação que não se baseie em conclusões, mas em factos comprováveis. Quando a Administração falha neste ônus probatório, o "Visto" é recusado e o contrato é travado.

Em Portugal existem vários casos que são exemplos das situações mencionadas anteriormente, que são os seguintes:

I. O Caso dos "Direitos de Autor" (Acórdão n.º 10/2018, de 9 de fevereiro)¹.

O Tribunal recusou o visto a um contrato de prestação de serviços que uma entidade pública pretendia celebrar por Ajuste Direto, invocando a proteção de direitos exclusivos (direitos de autor) decorrentes de um concurso de conceção prévio. O Tribunal de Contas (ponto 32 do Acórdão) explicitou que a "intenção de celebrar ajuste direto" tem de constar nos **termos de referência do concurso de conceção** e não apenas num protocolo lateral com uma associação (neste caso, a *Europan*). O TdC considerou que o ajuste direto foi ilegal porque essa intenção não foi adequadamente publicitada no concurso original.

¹ Ver Acórdão n.º 10/2018 do Tribunal de Contas, de 9 de fevereiro, que delibera sobre a recusa de visto por falta de fundamentação em ajuste direto sob pretexto de direitos exclusivos. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Jurisprudencia/Acordaos/Documents/2018/pl-ac010-2018.pdf>

Esta análise revela um braço de ferro clássico entre a conveniência administrativa e o rigor da contratação pública, onde a "propriedade intelectual" é frequentemente invocada como uma espécie de varinha mágica para evitar o escrutínio do mercado. Ao tentar utilizar o artigo 24.º, n.º 1, alínea e) do CCP, a Administração tentou transformar um direito de autor numa barreira intransponível à concorrência, partindo do princípio erróneo, segundo o Tribunal de que a autoria de uma ideia confere automaticamente o monopólio da sua execução técnica.

O Tribunal de Contas, agindo como o guardião da concorrência, estabeleceu uma distinção fundamental: a exclusividade não é um dogma jurídico que se aceita por fé, mas sim uma realidade técnica que exige prova factual. Para o TdC, o facto de alguém ter vencido um concurso de ideias não o torna, por definição, o único capaz de realizar o projeto no mundo real, a menos que as peças do procedimento original tivessem estabelecido essa vinculação de forma clara e prévia. Sem essa evidência, o argumento da propriedade intelectual torna-se um "fato à medida" para justificar uma preferência subjetiva que fere os princípios da igualdade e da transparência.

Esta decisão é um lembrete vital de que o controlo financeiro e formal não se limita a contar cêntimos, mas sim a dissecar a lógica por trás da escolha dos fornecedores. Ao desmontar a impossibilidade teórica alegada pela entidade, o TdC impediu que o ajuste direto fosse banalizado através de interpretações criativas da lei. No fundo, a mensagem é clara, se a Administração quer exclusividade, tem de a fundamentar no mercado e nos documentos concursais, e não a inventar *a posteriori* para contornar a obrigação de ouvir outros concorrentes.

II. O Caso "Transtejo" e a Exclusividade Técnica (Acórdão n.º 7/2023, de 21 de outubro)².

O TdC recusou o visto a um contrato de aquisição de baterias para navios elétricos, celebrado por Ajuste Direto com fundamento em "ausência de concorrência por motivos técnicos".

² Cf. Acórdão n.º 7/2023 do Tribunal de Contas, de 21 de outubro, relativo à exclusividade técnica autoprovocada e à consequente violação dos princípios da concorrência e fundamentação. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Jurisprudencia/Acordaos/Documents/2023/pl-ac007-2023.pdf>

A entidade pública argumentou que, devido às características específicas dos navios já encomendados, apenas o fabricante original poderia fornecer as baterias compatíveis, tornando impossível consultar o mercado. O Tribunal concluiu que a situação de exclusividade foi, na verdade, **autoprovocada** por decisões de gestão anteriores e falta de planeamento atempado. O TdC aplicou a doutrina de que a necessidade criada pela própria ineficiência não justifica a exceção à concorrência. A recusa de visto atuou como sanção à má gestão, enviando um sinal claro a toda a Administração Pública de que o "facto consumado" não é fundamento válido para o ajuste direto.

III. O Caso "TAP" e o Dever de Diligência (Relatório de Auditoria n.º 12/2023)³.

No caso da TAP, o Tribunal de Contas (TdC) não se limitou a uma análise de conformidade aritmética, mas realizou uma autópsia à **racionalidade das decisões de gestão** subjacentes à contratação de serviços de consultoria e à atribuição de indemnizações e bónus. A entidade gestora invocou frequentemente a natureza concorrencial do setor da aviação e a "urgência crítica" do plano de reestruturação para justificar decisões céleres e, por vezes, informais.

O Tribunal, contudo, estabeleceu uma barreira intransponível: a autonomia de gestão de uma empresa pública não a desonera do **dever de fundamentação densa**. O TdC concluiu que a ausência de evidências documentais que sustentassem a escolha de determinados prestadores de serviços, ou a falta de um rasto decisório claro sobre o porquê de certas condições contratuais, configurava uma violação do princípio da boa gestão financeira.

Para o TdC, o "Caso TAP" demonstrou que a necessidade estratégica não pode ser um cheque em branco. A recusa em validar a qualidade de certas decisões não decorreu apenas de uma ilegalidade direta, mas de uma **omissão qualitativa**: a incapacidade de provar que aquela decisão específica era a mais eficiente entre as alternativas possíveis. Este caso cristaliza a ideia de que, em Portugal, a integridade é aferida pela **rastreabilidade do pensamento do gestor**.

³ Tribunal de Contas (2023). Relatório de Auditoria n.º 12/2023 – Auditoria à gestão da TAP Air Portugal: O dever de diligência e fundamentação na contratação de serviços. Disponível em: <https://www.tcontas.pt/pt-pt/Jurisprudencia/RelatoriosAuditoria/Documents/2023/rel012-2023-2s.pdf>

Os seguintes casos servem como exemplos de irregularidades na Espanha:

I. O Caso "Teste da Unidade Funcional", consolidado pela [Instrucción 1/2019, de 28 de febrero](#)⁴, serve como a ferramenta analítica para travar o fracionamento artificial de despesa. O conceito dita que, se uma necessidade da Administração é previsível, simultânea e da mesma natureza, como o exemplo das obras de pintura em três escolas diferentes, ela deve ser tratada como um projeto único. Mesmo que cada intervenção individual custe apenas 12.000€, a OIREscon obriga a considerar o valor global de 36.000€. Tentar contornar este teto através de três contratos menores separados é classificado como uma irregularidade grave, uma vez que a entidade deveria ter garantido a publicidade e a concorrência através de procedimentos mais transparentes, como o *abierto simplificado*.

Os dados do relatório do IAS 2024 confirmam a eficácia desta estratégia, revelando que quase um terço das denúncias (32,58%) incidem precisamente sobre estas irregularidades na adjudicação.

Enquanto o modelo português foca intensamente na fiscalização prévia e no travão imediato do contrato, a abordagem aqui descrita aposta na exposição pública e na correção sistémica. OIREscon não apenas sinaliza o erro, mas emite recomendações vinculativas que forçam as entidades a reformular os seus planos de contratação futuros, garantindo que a eficiência administrativa não sirva de pretexto para a opacidade.

⁴ De acordo com a Instrucción 1/2019, de 28 de febrero, de la Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación (OIREscon), que establece os critérios para evitar o fracionamento de contratos através do teste da unidade funcional. Disponível em: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-3172

II. O “Caso FP” Instrucción 1/2019 da OIREscon⁵. Constitui uma das patologias mais recorrentes e complexas na administração pública contemporânea, exigindo uma análise doutrinária que transcenda a mera interpretação literal das normas. Segundo a perspetiva de **Mateo (2026)**, o fracionamento não deve ser visto apenas como um erro procedimental, mas como uma fragmentação deliberada da unidade económica e funcional do contrato, desenhada especificamente para evadir os mecanismos de controlo e publicidade que a lei impõe. Este autor defende que a integridade do sistema de contratação pública depende da capacidade dos órgãos de supervisão identificarem a vontade de elisão por parte da entidade adjudicante, em que a divisão de uma necessidade previsível em parcelas de valor reduzido serve o propósito único de selecionar diretamente um fornecedor sem a devida concorrência.

Nesta linha de pensamento, o combate ao Caso FP exige a aplicação rigorosa do teste da unidade funcional, que obriga a considerar o objeto do contrato na sua totalidade sempre que exista uma convergência de tempo, lugar e natureza técnica.

Mateo (2026) sublinha que a utilização de sucessivos ajustes diretos ou contratos menores para satisfazer necessidades recorrentes de uma mesma administração configura uma fraude à lei, uma vez que o planeamento administrativo deficiente não pode servir de justificação para a opacidade. A doutrina moderna, acompanhando as orientações da OIREscon e do TCu, aponta para a necessidade de uma fiscalização que utilize ferramentas de análise de dados para detetar estas concatenações de contratos que, embora individualmente legais pelo seu baixo valor, revelam no seu conjunto uma estratégia de favorecimento ou uma má gestão dos dinheiros públicos que compromete a eficiência do mercado e a igualdade de oportunidades entre os operadores económicos.

Em conclusão, a interação entre estes acórdãos, relatórios e instruções atua como o garante último da racionalidade do Estado. Seja através do "Visto" que impede o erro (Transtejo), da validação da exceção fundamentada (Santo Tirso) ou da auditoria que expõe a má gestão da TAP, o sistema jurídico demonstra uma robustez crescente no controlo do gasto público.

⁵ Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación. (2019, 28 de febrero). *Instrucción 1/2019, por la que se establecen pautas interpretativas para la contratación menor prevista en la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público*. Boletín Oficial del Estado, n.º 57, de 7 de marzo de 2019. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2019-3172

A transição para um modelo de controlo digital e a aplicação rigorosa da responsabilidade sancionatória asseguram que a administração pública seja não apenas eficiente, mas eticamente irrepreensível. Para a presente dissertação, estes casos provam que o controlo jurisdicional financeiro é o pilar indispensável para evitar que a discricionariedade política se transforme numa zona de sombra imune à lei.

A análise jurisprudencial confirma, assim, duas filosofias opostas para alcançar a boa administração. O modelo português baseia-se na *accountability* preventiva. A Administração é responsabilizada antes do ato, devendo provar ao TdC a legalidade e a justificação da sua exceção à concorrência, portanto a jurisprudência foca-se na validade do ato.

O modelo espanhol baseia-se na *accountability* gestonária e reativa. A Administração tem maior flexibilidade para agir (celeridade), mas é responsabilizada depois do ato, através da transparência total e da supervisão sistémica. A jurisprudência foca-se na deteção de padrões de abuso.

Como observa **Gimeno Feliu (2022)**, “a observação pelo controlo procedimental não garante, por si, a integridade”. O autor espanhol defende uma mudança de paradigma: abandonar a visão burocrática da compra pública, focada apenas no cumprimento formal do expediente em favor de uma visão estratégica, onde o controlo se foca no resultado e na qualidade da prestação, algo que a flexibilidade do Contrato Menor espanhol procura, em teoria, facilitar.

Tabela 2.- Comparação do Modelo Português (TdC) e o Modelo Espanhol (TCu/OIReScon)

Característica	Modelo Português (TdC)	Modelo Espanhol (TCu / OIReScon)
Paradigma de Controlo	Preventivo (Ex Ante)	Reativo (Ex Post)
Foco Jurisprudencial	Legalidade e rigor da Fundamentação.	Transparência e deteção de Abuso Sistémico (Fracionamento).
Principal Risco Atacado	Arbitrariedade na escolha; violação da concorrência no ato.	Fracionamento artificial; ocultação da despesa no sistema.
Ferramenta de Controlo	Fiscalização prévia e recusa de visto.	Publicidade eletrónica obrigatória e supervisão sistémica.
Cultura Administrativa	Formalista e tutelar.	Digitalizada e focada na <i>accountability</i> gestionária.

Fonte: Elaboração própria com base na **Lei n.º 98/97, de 26 de agosto** e **CCP** (Portugal) e na **Ley 9/2017, de 8 de noviembre** e **Mapa de Riesgos 2024 da OIReScon** (Espanha)

Ambos os sistemas enfrentam o desafio central da hipótese desta dissertação: assegurar que a eficiência não compromete a integridade. A jurisprudência demonstra que, enquanto Portugal aposta no controlo do processo, Espanha aposta no controlo dos dados.

A transparência e a publicidade constituem pilares fundamentais da **Diretiva 2014/24/UE** e do enquadramento legal da contratação pública, sendo instrumentos essenciais para garantir a concorrência leal, o uso eficiente dos fundos públicos e a prevenção da corrupção. A obrigatoriedade de publicar informações detalhadas sobre os contratos públicos, especialmente os simplificados (ajustes diretos e contratos menores), é um indicador crucial da saúde democrática e da integridade sistémica. O sistema centralizado português (**Portal BASE**) contrasta com o modelo fragmentado espanhol (**PLACSP e sistemas autonómicos**), gerando assimetrias na acessibilidade e exaustividade dos dados. Esta diferença institucional manifesta-se no padrão de reporte e na dependência de procedimentos menos concorrenciais.

Conforme ilustrado no gráfico, a elevada proporção de procedimentos simplificados na contratação pública total em ambos os países demonstra uma tendência comum de recurso a vias expeditas, enquanto levanta questões cruciais sobre o grau de abertura e concorrência que os respetivos modelos de transparência conseguem efetivamente garantir.

2.5 Legislação europeia, portuguesa e espanhola

A contratação pública simplificada insere-se num quadro normativo em constante tensão entre a exigência de eficiência administrativa e a salvaguarda dos princípios estruturantes do Estado de Direito, nomeadamente a concorrência, a igualdade e a transparência. A nível europeu, este equilíbrio é estabelecido pela **Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014**, que regula os procedimentos de adjudicação de contratos públicos e incentiva a simplificação procedimental como instrumento de eficiência económica, desde que acompanhada de mecanismos eficazes de controlo e prestação de contas.

Para **Christopher Bovis (2023)**, estas Diretivas de 2014 representaram uma mudança de paradigma: deixaram de focar apenas na integração do mercado para passarem a utilizar a contratação pública como instrumento estratégico de políticas públicas (ambientais e sociais), o que exige, paradoxalmente, procedimentos mais flexíveis, mas mais controlados.

A **Diretiva 2014/24/UE** reformulou profundamente o regime jurídico da contratação pública na União Europeia, substituindo a anterior **Diretiva 2004/18/CE**. O legislador europeu procurou reduzir a carga administrativa e aumentar a flexibilidade dos Estados-Membros (**Comissão Europeia, 2014**), reconhecendo que a excessiva rigidez procedimental comprometia a capacidade das administrações públicas para responder a necessidades urgentes e contextos de inovação. Contudo, a Diretiva sublinha que a simplificação deve sempre respeitar os princípios de igualdade de tratamento, de não discriminação, de proporcionalidade e de transparência, previstos no artigo 18.º, n.º 1.

Segundo **Carvalho (2016)**, "a flexibilização e a simplificação procedimentais, marcas indeléveis das Diretivas de 2014, não significam desregulação; pelo contrário, quanto maior é a margem de manobra conferida às entidades adjudicantes, maior é a exigência de fundamentação e o peso dos princípios estruturantes".

A literatura europeia especializada, designadamente **Treumer e Comba (2018)**, sublinha que a Diretiva 2014/24/UE procurou conciliar duas lógicas opostas: a racionalidade económica da contratação eficiente e a racionalidade jurídica da contratação transparente e controlada. Para **Sánchez-Graells (2015)**, esta tensão é inerente ao modelo europeu de contratação pública, que pretende simultaneamente ser um instrumento de mercado interno e de boa governação pública. Assim, a simplificação não é uma desregulação, mas uma *re-regulação*, que transfere parte do controlo formal para mecanismos de responsabilização (*accountability*) e transparência digital.

A este respeito, **Pedro Costa Gonçalves (2024)** alerta que a sucessiva criação de regimes de exceção e simplificados pode desvirtuar a lógica do Código, transformando a contratação pública num direito de fuga às regras da concorrência, onde a simplificação corre o risco de se tornar um eufemismo para a opacidade.

Estas reformas introduziram alterações substanciais no sentido de modernizar os procedimentos, promover a contratação eletrónica e adaptar o regime dos **procedimentos simplificado, ajuste direto e consulta prévia**, às exigências europeias de proporcionalidade e fundamentação.

Segundo **Correia (2022)**, o legislador português procurou “equilibrar a simplificação com o reforço dos deveres de fundamentação e de controlo preventivo”, de modo a garantir que a celeridade não degenerasse em arbitrariedade (p. 84). Esta opção traduz a tradição tutelar do Direito Administrativo português, fortemente ancorada no princípio da legalidade e na fiscalização prévia exercida pelo Tribunal de Contas, conforme previsto no **artigo 44.º, n.º 1, alínea c) da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (LOPTC)**. Este dispositivo legal sujeito a fiscalização prévia os contratos de obras públicas, de aquisição de bens e de serviços, bem como de aluguer, de valor superior ao fixado anualmente na Lei do Orçamento de Estado, garantindo que a eficácia financeira não ignore a conformidade jurídica.

A doutrina nacional converge na ideia de que o CCP português continua a refletir uma cultura de controlo preventivo e formalista, em contraste com modelos mais gerenciais adotados noutros Estados europeus (**Cunha Rodrigues, 2020**). Tal opção, embora assegure maior previsibilidade jurídica, é frequentemente criticada por limitar a flexibilidade

administrativa, sobretudo em contextos de execução de fundos europeus, onde a agilidade é determinante (Almeida, 2021).

Em **Espanha**, a transposição da Diretiva materializou-se através da *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de los Contratos del Sector Público (LCSP)*, que veio substituir o regime anterior e alinhar o ordenamento espanhol com os princípios e objetivos da legislação europeia. A LCSP consolidou o princípio da contratação eletrónica obrigatória (artigos 135.º a 138.º) e criou mecanismos de simplificação procedimental, como o *procedimiento abierto simplificado* e o *procedimiento simplificado abreviado*, previstos no artigo 159.º.

De acordo com **Gimeno Feliu (2018)**, a LCSP representa “uma viragem cultural” no Direito espanhol da contratação pública, centrando-se na transparência digital e na responsabilização (*accountability*) dos gestores públicos. O autor destaca que a introdução da publicidade obrigatória dos contratos menores na *Plataforma de Contratación del Sector Público* foi uma das medidas mais eficazes na mitigação de riscos de fracionamento contratual e de favorecimento indevido.

Por outro lado, a LCSP reforçou o papel da **OIREscon**, criada para garantir a supervisão e o cumprimento das normas comunitárias. Conforme **Fernández-Llera (2020)**, a OIREscon constitui um avanço institucional de transparência e de controlo sistémico, representando o equivalente funcional de um Tribunal de Contas administrativo especializado.

A **OIREscon** (*Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación*) foi criada em Espanha pela *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP)*, especificamente através do seu **artigo 332.º**.

Esta lei não foi apenas uma atualização, mas a transposição integral das Diretivas de 2014 para o ordenamento jurídico espanhol. A criação deste órgão responde diretamente à exigência do **Artigo 83.º da Diretiva 2014/24/UE**, que obriga os Estados-Membros a designar uma autoridade de supervisão para monitorizar a aplicação das regras de contratação pública e detetar problemas sistémicos. A sua existência diferencia estruturalmente o modelo espanhol do português, em que predomina um controlo de natureza administrativa e preventiva.

A perspetiva comparada permite concluir que ambos os sistemas procuram concretizar os princípios da **Diretiva 2014/24/UE**, embora através de vias distintas. O legislador português

acentua a legalidade e o controlo preventivo como garantias da boa administração; o legislador espanhol aposta na transparência, na publicidade e na digitalização como instrumentos de responsabilização e eficiência.

Como sintetiza **Arrowsmith (2021)**, a verdadeira modernização da contratação pública europeia reside na capacidade de simplificar sem fragilizar o escrutínio, transformando a simplificação num instrumento de confiança pública, e não num espaço de risco. Neste sentido, tanto o **CCP português** como a **LCSP espanhola** concretizam, cada um à sua maneira, o ideal de simplificação responsável defendido pela **Comissão Europeia (2017)**, em que eficiência e integridade caminham lado a lado.

Em suma, a legislação europeia, portuguesa e espanhola sobre procedimentos simplificados revela um **núcleo comum de princípios**, legalidade, concorrência, proporcionalidade e transparência, mas distingue-se pela forma como cada sistema procura operacionalizá-los. Portugal aposta no **controlo *ex ante* e na fundamentação formal**, enquanto Espanha privilegia a **publicidade eletrónica e o controlo reativo**. Ambos os ordenamentos, contudo, enfrentam o mesmo desafio: assegurar que a simplificação administrativa não se converta numa erosão dos valores fundamentais do Estado de Direito.

2.5.1 Diferenças estruturais

A comparação entre Portugal e Espanha revela diferenças estruturais significativas na disponibilidade, qualidade e uniformidade da informação estatística relativa aos procedimentos simplificados.

Esta assimetria torna-se evidente ao analisar as arquiteturas dos sistemas de monitorização de ambos os Estados, onde a centralização do modelo português contrasta com a natureza descentralizada do ecossistema espanhol, conforme se sistematiza na **Figura 3 e 4**.

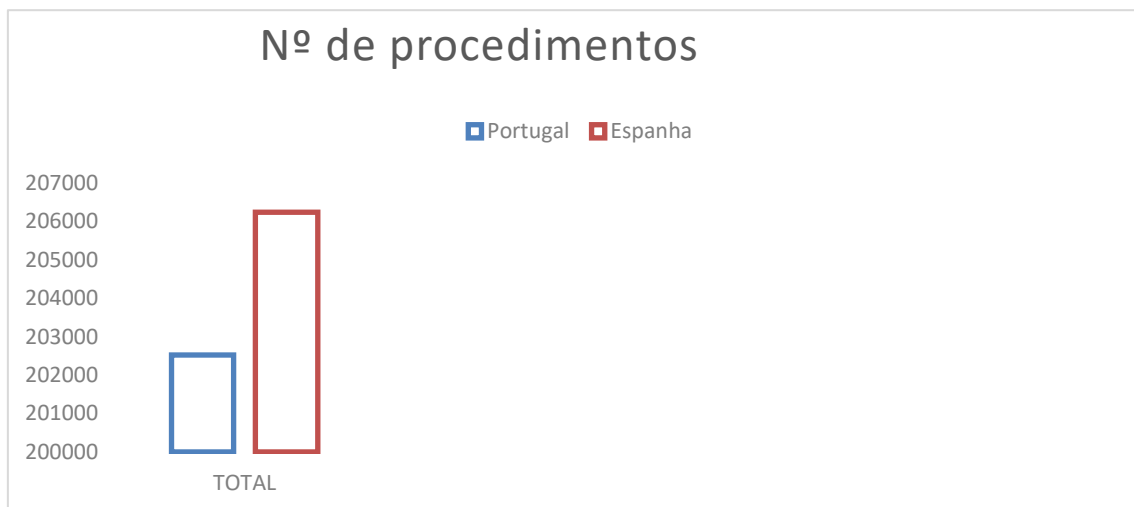


Figura 3.-Número de procedimentos

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do **IMPIC** (*Relatório Anual dos Contratos Públicos 2024*, p. 18) e da **OIREscon** (*Informe Anual de Supervisión 2025*, p. 30).

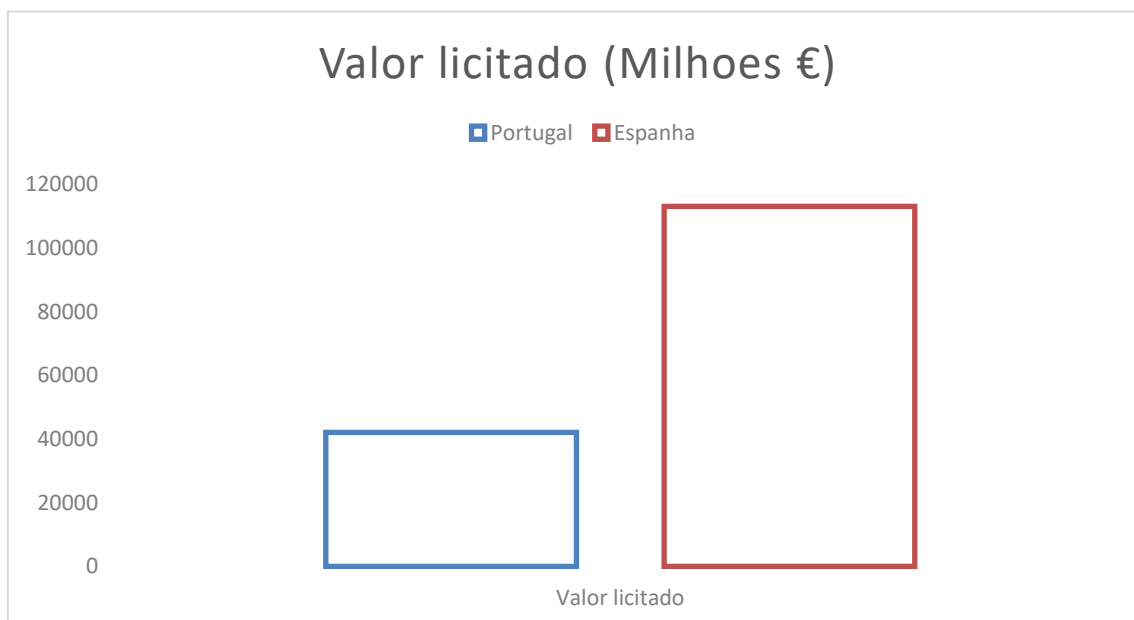


Figura 4.- Preço base

Fonte: Elaboração própria, com base em dados do **IMPIC** (*Relatório Anual dos Contratos Públicos 2024*, p. 18) e da **OIREscon** (*Informe Anual de Supervisión 2025*, p. 30).

Para Portugal, o total de procedimentos reportados em 2024 foi 202.527, dos quais cerca de 85% a 90% são ajustes diretos, com o valor global de preço base de 42.126,43 milhões de euros.

Em Espanha, o número de licitações reportadas em 2024 foi 206.242, das quais 82% são contratos menores, e o valor licitado foi de 113.091,40 milhões de euros.

A análise comparada entre Portugal e Espanha enfrenta um desafio estrutural de assimetria na disponibilidade de dados estatísticos. Enquanto Portugal beneficia de um sistema de reporte centralizado e universal (**Portal BASE/IMPIC**), Espanha apresenta um cenário de fragmentação decorrente da sua estrutura autonómica, onde a consolidação de dados globais por tipo de procedimento não é uniforme em todas as Comunidades Autónomas e Entidades Locais.

Para superar esta limitação e garantir a integridade científica da comparação, a presente investigação adotou um critério de delimitação amostral. Na utilização de relatórios agregados da **OIREscon**, nos casos em que se analisou o fenómeno do *Contrato Menor* a nível nacional, recorreu-se exclusivamente aos dados consolidados nos *Informes Anuales de Supervisión* da OIREscon.

Estes documentos constituem a única fonte que aplica critérios de harmonização aos dados das várias plataformas autonómicas, servindo como a **proxy** (indicador) mais robusta para o total nacional.

Conforme define a **OECD (2021)**, as variáveis *proxies* são fundamentais na monitorização de políticas públicas para estimar impactos em áreas onde a recolha de dados primários é fragmentada ou inexistente.

Dada a discrepância de dimensão entre os dois países, a análise focou-se na prevalência relativa (percentagem de procedimentos simplificados sobre o total) e não nos valores absolutos, permitindo assim comparar tendências de comportamento administrativo (cultura de controlo) independentemente da escala económica.

No âmbito do Direito Administrativo, **Dias (2020)** aborda especificamente os vícios procedimentais que ocorrem durante o processo de adjudicação de contratos públicos. O autor destaca que estas falhas no procedimento não são meras irregularidades formais, mas

elementos que podem comprometer a validade da decisão administrativa e a integridade do concurso.

No contexto da contratação pública simplificada (como o ajuste direto), o estudo de Dias sublinha a importância do estrito cumprimento das etapas legais para assegurar que a discricionariedade da Administração não se transforme em arbitrariedade. Em suma, as assimetrias na recolha e reporte de dados entre Portugal e Espanha não constituem meras limitações metodológicas, mas sim falhas estruturais de transparência que geram vulnerabilidade.

No Capítulo II, procedeu-se a uma análise aprofundada sobre a forma como as instâncias de controlo de topo, o Tribunal de Contas em Portugal e a OIREscon, em articulação com o *Tribunal de Cuentas* em Espanha, interpretam e operacionalizam os princípios estruturantes da legalidade e da transparência no domínio específico da contratação pública simplificada.

Esta investigação permitiu descodificar duas arquiteturas de supervisão que, embora partilhem o objetivo último da salvaguarda da integridade pública e da boa gestão dos dinheiros públicos, divergem profundamente na sua matriz cronológica e metodológica de atuação.

Enquanto em Portugal prevalece uma cultura de fiscalização predominantemente preventiva (*ex ante*), alicerçada no mecanismo clássico do visto prévio que atua como um filtro de legalidade obrigatório antes da produção de efeitos dos contratos de maior valor ou risco, em Espanha o modelo evoluiu para uma lógica de fiscalização marcadamente reativa e de supervisão sistémica (*ex post*). Neste último cenário, o foco desloca-se da validação individual de cada procedimento administrativo para a monitorização inteligente de padrões macroscópicos, procurando detetar patologias sistémicas, como o fracionamento indevido de prestações, através de auditorias sucessivas e de ferramentas de inteligência de dados.

Esta dicotomia não é meramente processual, mas reflete as próprias idiossincrasias das estruturas de Estado de cada país: o modelo unitário português favorece a centralização da inteligência jurídica num órgão de soberania que previne o erro, ao passo que o Estado Autónomico espanhol, pela sua natureza descentralizada, exige uma vigilância tecnológica capaz de "coser" a informação fragmentada para garantir que a simplificação procedimental não se converta num véu de opacidade.

Assim, a legalidade deixa de ser apenas uma conformidade formal com a norma para passar a ser um exercício de transparência ativa e rastreável em tempo real.

3. Riscos de integridade e mecanismos de controlo

Este capítulo dá continuidade a essa reflexão, deslocando o foco do quem controla para o que é controlado. Ou seja, se antes estudámos os mecanismos institucionais, agora examinamos os riscos concretos que justificam esses mecanismos e a eficácia das estratégias adotadas para mitigá-los. A elevada prevalência dos procedimentos simplificados, associada à redução de formalidades, cria vulnerabilidades que podem comprometer os princípios do Estado de Direito. É sobre esses riscos, e sobre as respostas que cada sistema jurídico oferece, que se centra a presente análise.

Este capítulo dissectiona os riscos específicos destes procedimentos e os mecanismos de controlo desenhados para os mitigar nos ordenamentos português e espanhol.

A análise dos procedimentos simplificados na contratação pública não se pode restringir à dimensão meramente procedimental ou legal. A investigação foca-se na **tensão estrutural** entre eficiência e integridade, sendo esta tensão o campo onde se manifesta a crise da *accountability* administrativa.

3.1 Riscos críticos e mecanismos de controlo

Os **três riscos críticos** identificados nos capítulos anteriores, o fracionamento artificial, o favorecimento indevido e a erosão da integridade decisória, não são meros desvios à norma; constituem sintomas claros de uma falha sistémica no dever de prestar contas e justificar as decisões (*accountability*), conceito central introduzido no Capítulo I.

No âmbito da ética e da transparência administrativa, **Fonseca (2020)** analisa como a flexibilização dos procedimentos de contratação pública pode potenciar riscos de integridade. A autora defende que, embora a celeridade seja um objetivo legítimo da Administração Pública moderna, o recurso excessivo a procedimentos simplificados (como o ajuste direto) sem mecanismos de controlo robustos cria janelas de oportunidade para o favorecimento indevido e o conflito de interesses. Na perspetiva de Fonseca, a integridade não deve ser vista como um entrave à eficiência, mas como a sua condição de sustentabilidade, exigindo que a discricionariedade técnica do gestor público seja sempre

acompanhada de uma fundamentação material exaustiva e de uma fiscalização que garanta o primado do interesse público sobre os interesses privados.

Ambos os países reconhecem os riscos de integridade da simplificação, exacerbados pela sua elevada utilização. Contudo, as suas estratégias de mitigação refletem as suas distintas tradições administrativas:

Tabela 3.- Comparação dos riscos e mecanismos de controlo

Risco Identificado	Estratégia de Controlo (Portugal)	Estratégia de Controlo (Espanha)
Fracionamento Artificial	Controlo de legalidade ex ante pela fundamentação e controlo ex post do TdC em auditoria.	Controlo ex post pelo TCu (ES) e OIREscon, facilitado pela análise de dados de publicidade obrigatória.
Favorecimento Indevido	Controlo ex ante através da exigência de fundamentação rigorosa da escolha do cocontratante.	Controlo ex post através da publicidade obrigatória do contrato, permitindo a fiscalização social.
Erosão da Accountability	Accountability jurídica e formal (preventiva). O gestor deve provar a priori a legalidade do ato.	Accountability gestionária e pública (reativa). O gestor é responsabilizado a posteriori pela transparência.

Fonte: Elaboração baseada na *Instrucción 1/2019 de la OIREscon* (Espanha) e nos relatórios de auditoria do *Tribunal de Contas* (Portugal) sobre o regime de contratação pública e prevenção do fracionamento de despesa.

A análise demonstra que, enquanto Portugal aposta no controlo do processo para garantir a integridade, Espanha aposta no controlo dos dados e na transparência para garantir *accountability*.

Estes riscos e mecanismos de controlo, contudo, não existem no vácuo. A sua eficácia é profundamente influenciada pela própria estrutura do Estado. O próximo capítulo analisará como o fator da descentralização administrativa potencia ou mitiga estes riscos em cada um dos modelos.

Um dos riscos mais recorrentes nos procedimentos simplificados é o fracionamento contratual, prática pela qual se divide artificialmente um contrato em partes menores para que cada uma fique abaixo dos limites de valor e possa ser adjudicada por ajuste direto ou contrato menor, evitando a concorrência. Esta vulnerabilidade decorre da simplificação procedimental e da margem de discricionariedade conferida aos gestores públicos. A digitalização surge como medida de mitigação decisiva, ao criar rastreabilidade e publicidade obrigatória. Em Portugal, o Portal BASE permite acompanhar em tempo real os contratos celebrados, funcionando como uma base de dados pública que dificulta práticas ocultas. Em Espanha, a *Plataforma de Contratación del Sector Público* obriga à publicação eletrónica dos contratos menores, expondo imediatamente qualquer tentativa de fracionamento. Além disso, ferramentas digitais de análise de dados permitem cruzar informação e gerar alertas automáticos, funcionando como um radar preventivo contra irregularidades. Assim, a ligação entre risco e mitigação torna-se evidente: o fracionamento decorre da simplificação e da falta de transparência, enquanto a digitalização garante rastreabilidade, publicidade e controlo sistémico, transformando a simplificação em instrumento de confiança pública e não em espaço de risco.

A **hipótese** de que a utilização recorrente dos procedimentos simplificados fragiliza os princípios do **Estado de Direito** exige validação através da observação prática e da análise das falhas dos respetivos sistemas de controlo. Os anos de 2022 a 2025, marcados pela necessidade de agilização pós-pandemia e pela aceleração da execução de fundos europeus, forneceram uma rica casuística que demonstra a incapacidade de cada cultura de controlo em prevenir riscos específicos.

O ordenamento português estrutura a sua defesa contra estes riscos em torno de pilares de controlo preventivo e fundamentação rigorosa. A estratégia foca-se em validar o processo antes que ele produza efeitos.

O **CPA** e o **CCP** são a principal linha de defesa contra o favorecimento indevido. O dever de fundamentar obriga o gestor a ponderar e a registar a sua escolha, justificando a exceção à concorrência. Como visto no Capítulo II, uma fundamentação deficiente é um vício invalidante, atuando como um controlo interno prévio. O controlo prévio (*Ex Ante*) do Tribunal de Contas é a barreira de legalidade formal contra o fracionamento e a erosão da integridade em contratos de maior valor. O TdC verifica a legalidade e a regularidade das

despesas antes da produção de efeitos financeiros, garantindo uma *accountability* preventiva.

A evidência demonstra que este modelo é eficaz na prevenção de falhas de legalidade formal grosseiras, mas **falha na prevenção em Portugal, em que o risco é qualitativo**, associado ao abuso da discricionariedade.

O risco que contorna o controlo *ex ante* é a **insuficiência (ou má qualidade) da fundamentação administrativa** de contratos simplificados. O controlo prévio tende a ser formal e facilmente iludido por uma justificação *aparentemente* legal, que, na prática, encobre a violação material dos princípios da concorrência e transparência. O sistema falha em prevenir o **abuso de poder discricionário**.

O Relatório de Auditoria do Grupo TAP é paradigmático, o Tribunal identificou falhas graves na lei da contratação em **29 contratos**, totalizando 473 milhões de euros. A falha central reportada não foi a ausência de procedimento, mas sim a **inobservância dos princípios** da concorrência, transparência e não-discriminação, ligada à **insuficiência de fundamentação** das escolhas. Este caso prova que, mesmo em contratos de alto valor sujeitos a visto (controlo *ex ante*), o TdC detetou a ilegalidade, mas não a **impediu** na sua origem, confirmando que a diligência na fundamentação é o ponto de rutura do sistema português.

Esta tendência corrobora a tese de **Steven Kelman (1990)** sobre o medo da discricionariedade. Segundo o autor, sistemas administrativos menos maduros tendem a refugiar-se em regras processuais rígidas não para garantir a melhor compra, mas para evitar a suspeição de corrupção, sacrificando a *performance* em nome da conformidade formal.

O **TdC**, focado na legalidade do ato, é sobrecarregado pelo volume, por exemplo, em 2023 foram registados **mais de 192 mil contratos** no Portal BASE e a falha está em penetrar na **materialidade da decisão administrativa**, permitindo que o abuso da discricionariedade se concretize sob a forma de procedimentos formalmente aceitáveis.

Em Espanha, a estratégia de mitigação é oposta, baseando-se na transparência reativa e na supervisão sistémica. O foco não é prevenir o ato individual, mas dissuadir o padrão de abuso através da publicidade total. A **LCSP** é a principal arma contra o fracionamento artificial. O ato normativo estabelece a obrigatoriedade de publicação de todos os contratos,

incluindo os contratos menores, na *Plataforma de Contratación del Sector Público*, permite que órgãos de controlo (e a sociedade civil) usem a análise de dados para identificar padrões anómalos, por exemplo o mesmo fornecedor a receber múltiplos contratos fracionados, atuando como um poderoso mecanismo de dissuasão. A **OIREscon** atua como o garante da *accountability gestionária*, combatendo a erosão da integridade a nível macro. Esta ferramenta analisa os dados da plataforma para detetar riscos sistémicos e emite recomendações vinculativas para corrigir falhas no sistema. Conforme **Fernández-Llera (2020)**, foca-se na correção das estruturas e não na invalidação de atos individuais.

Em Espanha, o risco é quantitativo, a celeridade é alcançada, mas o dinheiro público é gasto antes que o sistema de controlo atue, forçando a intervenção a ser meramente corretiva ou punitiva.

O risco que não é impedido pelo controlo *ex post* é por causa da **sistemática e massiva materialização da fraude** e do **fracionamento contratual**.

O "**Caso FP**" (**Comunidade de Madrid, 2024**) ilustra o abuso do *Contrato Menor*, investigado pela Procuradoria Anticorrupção por alegado fracionamento de contratos para escapar ao controlo. Este é um risco que se concretiza devido à ausência de um crivo prévio.

Foi a OIREscon que identificou o uso massivo e continuado de *Contratos de Emergência* e *Contratos Menores* (por vezes, totalizando mais de **450 milhões de euros** em entidades como o Serviço Andaluz de Saúde), alertando para o risco de a exceção se tornar norma. O controlo **detetou** o desvio, mas não o **impediu** no momento da adjudicação.

O modelo *ex post* falha em proteger o erário público no momento crucial da despesa. Embora a transparência e a análise de dados permitam **detetar padrões de risco** (o que o TCu tem dificuldade em fazer no seu modelo *ex ante*), o sistema não tem mecanismos preventivos robustos para dissuadir a utilização abusiva do *Contrato Menor* nas fases iniciais.

3.2. O contexto Pós-Pandemia e a pressão dos fundos europeus (PRR/NextGenerationEU)

A pandemia de COVID-19 atuou como um catalisador de mudança nos sistemas de contratação pública de Portugal e Espanha, forçando uma transição abrupta para regimes de

exceção. No entanto, é na fase de recuperação, sob a égide dos fundos europeus, que se cristaliza a tensão entre celeridade e integridade.

Em Portugal, a resposta à necessidade de execução célere do PRR materializou-se no **Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho**, que estabeleceu regimes excepcionais de contratação pública. Este diploma permitiu o uso alargado do ajuste direto e da consulta prévia para projetos financiados por fundos europeus, elevando os limiares e simplificando a tramitação. Contudo, o impacto pós-pandemia revelou um paradoxo: enquanto o legislador tentava abrir a válvula da rapidez, o TdC reforçava o escrutínio concomitante para evitar que a simplificação se tornasse uma porta aberta para a má gestão. Dados recentes indicam que a execução do PRR em Portugal tem sido marcada por uma elevada taxa de fiscalização preventiva por amostragem, tentando equilibrar a pressão do calendário europeu com o rigor financeiro.

Espanha respondeu com o ***Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre***, que introduziu medidas urgentes para a modernização da Administração Pública e para a execução do *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRR)* chamado assim na Espanha. O impacto principal centrou-se na redução de prazos e na elevação estratégica dos limites dos procedimentos simplificados (abreviados). Ao contrário de Portugal, onde a preocupação é a fundamentação do ato, em Espanha o foco pós-pandemia deslocou-se para a digitalização total do ciclo de vida do contrato. A OIREscon alertou, em relatórios de 2024, que a pressão de execução dos fundos europeus aumentou em 15% o risco de fracionamento de contratos menores, uma vez que as entidades públicas espanholas se viram obrigadas a gastar volumes de capital sem precedentes em janelas temporais curtas.

Em suma, o estudo do período 2021-2025 revela que:

1. **Convergência na simplificação:** Ambos os países utilizaram a crise como justificativa para expandir os procedimentos simplificados;
2. **Divergência no controlo:** Portugal manteve a sua cultura de desconfiança administrativa, focada no controlo prévio da legalidade dos contratos PRR. Espanha, por sua vez, apostou na transparência *ex post* e na monitorização através de plataformas de dados, embora enfrente o desafio da fragmentação das administrações autonómicas na prestação de contas dos fundos europeus.

O período entre 2024 e 2025 marca o pico da curva de execução. Em Portugal, a necessidade de cumprir marcos e metas para libertar os desembolsos da Comissão Europeia (como o 5.º pagamento de 2,9 mil milhões em dezembro de 2024 e o 7.º em junho de 2025) gerou uma **aceleração administrativa sem precedentes**.

Em Portugal, a utilização de medidas especiais de contratação permitiu elevar os limiares para procedimentos simplificados em projetos PRR. Em 2024, os procedimentos ao abrigo destas medidas especiais cresceram significativamente, com o ajuste direto a representar cerca de **30,5% do total de procedimentos especiais** lançados no primeiro semestre.

Em Espanha, a execução centralizou-se no uso de contratos menores para agilizar consultorias e digitalização. Relatórios da OIREscon de 2024 indicam que, apesar das restrições da *Ley 9/2017, de 8 de noviembre*, o volume de contratos simplificados mantém-se acima dos **60% em número**, impulsionado pela fragmentação de projetos tecnológicos financiados pelo *NextGenerationEU*.

Abaixo, apresenta-se a evolução do rácio entre procedimentos competitivos (concursos) e simplificados (ajustes/menores) no Rácio Pré-Pandemia vs. Atualidade:

Tabela 4.- Evolução dos modelos de contratação pública em PT e ESP antes e durante o período PRR

Indicador	Período Pré-Pandemia (2018-2019)	Período de Pressão PRR (2024-2025)	Impacto Observado
Portugal (N.º Contratos)	~86% Simplificados / 14% Concursos	~91% Simplificados / 9% Concursos	Aumento da dependência de regimes de exceção para cumprir prazos PRR.
Espanha (N.º Contratos)	~55% Contratos Menores	~65% Contratos Menores	"Fuga" para o contrato menor para evitar a burocracia do Sistema Dinâmico de Aquisição.
Valor Total Adjudicado	Predomínio de Concursos Públicos	Crescimento de 40% no valor via "Ajuste Direto e Consulta Previa"	Deslocação de grandes verbas para modelos menos concorrenciais.

Fonte: Elaboração própria a partir de IMPIC, *Relatórios Anuais de Contratação Pública* e OIREscon.

A tabela evidencia uma transformação estrutural nos padrões de contratação pública em Portugal e Espanha quando se compara o período pré-pandemia (2018–2019) com o período de maior pressão associada ao PRR (2024–2025). Em Portugal, observa-se um aumento claro da dependência de procedimentos simplificados: a proporção já elevada no período pré-pandemia (~86%) intensifica-se para cerca de 91% durante o PRR, reduzindo ainda mais o peso dos concursos públicos. Esta evolução sugere que a urgência em cumprir metas temporais e acelerar a execução financeira levou a uma utilização mais frequente de regimes de exceção, considerados mais ágeis e menos sujeitos a entraves procedimentais.

Em Espanha, a tendência é semelhante, embora com características próprias do sistema espanhol. O recurso ao contrato menor, que já representava cerca de 55% dos contratos antes da pandemia, cresce para aproximadamente 65% no período PRR. Este aumento reflete uma fuga para procedimentos mais simples, frequentemente utilizados para evitar a complexidade

burocrática associada ao *Sistema Dinámico de Adquisición*, cuja aplicação exige maior planeamento e capacidade administrativa. No que respeita ao valor total adjudicado, a tabela mostra uma mudança significativa: enquanto no período pré-pandemia predominavam os concursos públicos como mecanismo de adjudicação de maior volume financeiro, durante o PRR verifica-se um crescimento de cerca de 40% no valor adjudicado através do Ajuste Direto e Consulta Prévia. Esta deslocação de verbas substanciais para modelos menos concorrenciais indica que a pressão temporal e a necessidade de execução rápida favoreceram procedimentos mais flexíveis, ainda que potencialmente menos robustos do ponto de vista da concorrência e da transparência.

No conjunto, a tabela revela um padrão comum aos dois países: a intensificação do uso de procedimentos simplificados em contextos de urgência, acompanhada de uma redução relativa dos mecanismos concorrenciais tradicionais. A diferença reside sobretudo na forma institucional como cada país operacionaliza essa flexibilidade, Portugal através do reforço dos regimes de exceção e Espanha através da expansão do contrato menor mas o impacto observado converge para uma mesma conclusão: a pressão do PRR reconfigurou práticas de contratação pública, privilegiando velocidade sobre rigor procedimental.

A análise apresentada sobre a evolução dos modelos de contratação pública em Portugal e Espanha cria uma ponte natural para o capítulo seguinte, dedicado ao impacto da descentralização administrativa nos procedimentos simplificados. A intensificação do recurso a mecanismos ágeis como o ajuste direto, o contrato menor ou regimes especiais não resulta apenas da pressão temporal do **PRR**, mas também de transformações estruturais na forma como o Estado distribui competências, responsabilidades e capacidade decisória pelos diferentes níveis da administração. À medida que municípios, entidades intermunicipais e organismos desconcentrados assumem um papel crescente na execução de políticas públicas, a contratação simplificada torna-se um instrumento central para garantir rapidez, autonomia operacional e capacidade de resposta local.

Contudo, esta expansão da autonomia procedimental coloca novos desafios de coordenação, controlo e *accountability*, sobretudo quando a pressão para executar fundos coexiste com assimetrias de capacidade administrativa. Assim, a evolução observada nos indicadores de contratação não pode ser dissociada do contexto mais amplo de descentralização, que reconfigura tanto os incentivos como os riscos associados ao uso de procedimentos

simplificados. É neste enquadramento que se torna pertinente analisar de que forma a descentralização administrativa influencia a escolha, a frequência e a qualidade destes procedimentos, bem como o equilíbrio entre eficiência e integridade na contratação pública.

4.O impacto da descentralização administrativa

A eficácia dos mecanismos de integridade e dos sistemas de controlo na contratação pública não pode ser dissociada da arquitetura institucional do Estado, sendo profundamente condicionada pelo seu grau de descentralização. Como observa **Vital Moreira (2021)**, a organização do poder político-administrativo não é um elemento neutro, mas antes um determinante da eficácia das normas jurídicas. A descentralização, enquanto pilar da governação moderna, aproxima a decisão das necessidades locais, mas gera simultaneamente uma tensão fundamental entre a autonomia e a unidade do Estado. Esta fragmentação do poder de compra público testa os limites de cada modelo de controlo, podendo potenciar riscos de clientelismo e desigualdade na aplicação das normas, especialmente nos procedimentos simplificados onde a discricionariedade é maior.

No ordenamento jurídico português, a descentralização caracteriza-se por uma natureza moderada e tutelada, coexistindo com um controlo jurisdicional centralizado. **Diogo Freitas do Amaral (2018)** descreve este modelo como uma descentralização funcional, onde as autarquias locais, apesar da autonomia reforçada pela **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto**, permanecem vinculadas a uma tutela de legalidade estrita. O impacto desta estrutura na contratação simplificada é visível na centralidade do controlo *ex ante*. O Tribunal de Contas de Portugal assume-se como uma força centrípeta que garante a aplicação homogénea do CCP. Como demonstrado no **Acórdão n.º 15/2021, de 6 de outubro**, a necessidade de fundamentação rigorosa perante o Tribunal atua como uma barreira preventiva à arbitrariedade municipal, mesmo em ajustes diretos de âmbito local. Todavia, os dados do **Relatório Anual do IMPIC (2024)** revelam que a proliferação de entidades locais com escassas equipas técnicas conduz a um aumento de irregularidades formais, em que a legalidade é preservada à custa da celeridade.

Em sentido inverso, a Espanha adota um modelo de descentralização política profunda, fundamentado na CE de 1978, que estabeleceu um sistema que **Eduardo García de Enterría (1981)**, classificou como quase-federal. Neste Estado Autónomico, a ampla autonomia das *Comunidades Autónomas* (CCAA) para gerir contratos de elevada complexidade torna inviável um controlo preventivo centralizado. Como aponta **Luciano Parejo Alfonso (2003)**, a fragmentação administrativa espanhola exige uma inovação nos mecanismos de coordenação técnica e supervisão sistémica. O risco inerente a este modelo

é a opacidade da descentralização identificado pela **OIREscon** (*Mapa de Riesgos 2024*): a dispersão de dados permite que padrões de fracionamento ou favorecimento fiquem ocultos entre diferentes plataformas locais. Assim, o sistema espanhol compensa a ausência de fiscalização prévia com uma aposta radical na transparência eletrónica e no controlo *ex post*, em que o **IAS 2025 (Módulo 4)** destaca que a supervisão sistémica é a única forma de garantir a integridade num sistema pulverizado.

A análise comparativa permite sintetizar as divergências fundamentais que a estrutura do Estado impõe ao controlo da contratação:

Tabela 5.- Comparação dos modelos de governação e controlo da contratação pública em PT e ESP

Dimensão de Portugal (Estado Unitário) Espanha (Estado Autonómico) Análise		
Arquitetura Institucional	Descentralização administrativa tutelada.	Descentralização política profunda (quase-federal).
Nível de Autonomia Local	Moderada: Sujeita a limites e vistos centrais.	Elevada: Competências legislativas e de gestão regionais.
Paradigma de Controlo	<i>Ex Ante</i> (Preventivo e Jurisdicional).	<i>Ex Post</i> (Reativo, Digital e Sistémico).
Mecanismo de Unificação	Jurisprudência uniforme do Tribunal de Contas.	Coordenação eletrónica (PCSP) e supervisão da OIREscon.
Principal Vulnerabilidade	Rigidez procedimental e carência de técnicos locais.	Fragmentação de dados e desigualdade normativa regional.
Eficácia Digital (2024)	Centralização no Portal BASE.	Fragmentação entre plataformas (Desafio de Interoperabilidade).

Fonte: Elaboração própria com base na Tribunal de Contas, Portal BASE, *Oficina Independiente de Regulación y Supervisión de la Contratación* (OIREscon) e *Plataforma de Contratación del Sector Público* (PCSP), 2024.

A análise comparativa entre Portugal e Espanha exige o reconhecimento de que a descentralização não é apenas uma questão geográfica, mas uma **diferença ontológica na arquitetura do Estado**. Enquanto Portugal vive um processo de municipalização de

competências dentro de um Estado unitário, Espanha opera numa lógica de federalismo imperfeito ou Estado das Autonomias. Esta distinção estrutural cria ecossistemas de risco radicalmente opostos para a contratação simplificada.

Em Portugal, a descentralização é historicamente administrativa e não legislativa. Contudo, a reforma operada pela **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto**, marcou uma viragem, transferindo para os municípios competências pesadas em áreas como a Educação (gestão de escolas) e a Saúde (centros de saúde).

A transferência de responsabilidades não foi acompanhada, na mesma proporção, pela transferência de quadros técnicos especializados. Como nota o **Relatório do IMPIC (2024)**, muitos municípios de pequena dimensão gerem agora orçamentos complexos, mas recorrem ao **Ajuste Direto** ou à **Consulta Prévia** não por dolo, mas por incapacidade técnica de montar Concursos Públicos complexos.

A descentralização portuguesa é mitigada pela centralização do controlo. O medo da recusa de visto prévio ou da reintegração de fundos gera uma paralisia decisória ou, inversamente, a "fuga para a frente" através de fracionamentos sucessivos para evitar o limiar da fiscalização prévia.

Apesar das fragilidades locais, a estrutura unitária permitiu a imposição de uma plataforma única (Portal BASE). Isto significa que, em Portugal, a descentralização da despesa não resultou na fragmentação da informação. O Estado sabe exatamente quanto gasta a freguesia mais remota dos Açores.

Espanha apresenta uma realidade de descentralização política. As Comunidades Autónomas (CCAA) têm parlamentos próprios e capacidade para legislar sobre a organização dos seus serviços, criando o que a doutrina chama de ordenamentos jurídicos parciais.

Ao contrário do TdC português que controla tudo, em Espanha existem os OCEX autonómicos ilustrados na seguinte figura.



Figura 5.- Órgãos de controlo externo (OCEX) em Espanha

Fonte: Elaboração própria com recurso à ferramenta de Inteligência Artificial Gemini com base no site de *ASOCEX* (*Asociación de Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas*).

A descentralização permite a ocultação de padrões de fracionamento artificial. Por exemplo, para um mesmo projeto global, uma empresa pode faturar 14.999€ (limite do contrato menor de serviços) a três organismos, empresas municipais ou departamentos diferentes dentro da mesma Comunidade Autónoma. Como os sistemas destes organismos descentralizados muitas vezes não comunicam entre si em tempo real, a divisão desta necessidade única passa despercebida aos controlos.

Isto cria disparidades nos critérios de fiscalização: o que é tolerado na Galiza pode ser sancionado na Andaluzia, gerando insegurança jurídica e desigualdade no mercado.

A análise comparativa revela que o risco de corrupção e ineficiência na contratação pública assume formas distintas consoante a arquitetura do Estado. Em **Portugal**, o modelo de Estado Unitário reflete-se numa infraestrutura digital **monolítica (Portal BASE)**. Esta centralização é uma faca de dois gumes: se, por um lado, permite uma visibilidade total do dado e facilita o escrutínio por *Big Data*, por outro, gera uma asfixia normativa. A patologia

dominante em Portugal não é necessariamente a má-fé, mas a **incapacidade técnica** de pequenas autarquias em lidar com um Código dos Contratos Públicos (CCP) altamente complexo, levando ao uso do ajuste direto como uma válvula de escape para a paralisia administrativa.

Em contraste, o modelo **espanhol** sofre com a fragmentação própria de um Estado Autonómico. A coexistência da Plataforma de Contratação do Setor Público (PCSP) com plataformas regionais cria **silos de dados**, dificultando uma fiscalização nacional coesa. Onde Portugal peca pelo excesso de uniformidade, Espanha luta contra a **dispersão interpretativa** (ou heterogeneidade doutrinal), em que diferentes regiões aplicam critérios distintos para os mesmos tipos de contrato, fruto de uma complexa **dispersão normativa** decorrente do modelo autonómico. Neste cenário, o *contrato menor* (equivalente ao ajuste direto) torna-se mais permeável a redes clientelares locais, uma vez que a fiscalização está dividida entre o *Tribunal de Cuentas* e treze órgãos regionais (OCEX). Em última análise, enquanto Portugal necessita de **capacitação técnica** para descentralizar com segurança, Espanha carece de **interoperabilidade digital** para centralizar a transparência sem ferir a autonomia política das suas regiões.

Tabela 6.- Análise de aprofundamento comparativo

Vetor de Análise	Portugal (Estado Unitário Descentralizado)	Espanha (Estado Autonómico)
Tipo de Competência	Executiva e Administrativa (cumprir a lei).	Legislativa e Política (fazer a norma).
Infraestrutura Digital	Monolítica: Portal BASE único e obrigatório.	Federada: PCSP + Plataformas Autonómicas.
Visibilidade do Dado	Total e centralizada (Big Data facilitado).	Fragmentada (Silos de dados regionais).
Fiscalização	Unificada: Tribunal de Contas (Lisboa).	Mista: <i>Tribunal de Cuentas</i> + 13 OCEX Regionais.
Patologia Principal	Incapacidade Técnica: Erro por falta de <i>know-how</i> local.	Arbitrariedade Normativa: Diferenças de critérios entre regiões.
Impacto na Simplificação	O ajuste direto é usado para fugir à complexidade do CCP.	O contrato menor é usado para alimentar redes clientelares locais.

Fonte: Elaboração própria com base na Constituição e legislação de contratação pública de Portugal e Espanha e na informação institucional do Tribunal de Contas e do *Tribunal de Cuentas*.

A conclusão crítica deste capítulo evidencia que a descentralização, embora vital para a democracia, inviabiliza o controlo manual da contratação pública ao multiplicar a opacidade administrativa. Em Espanha, a solução reside numa "centralização virtual" ancorada na soberania do dado e em ferramentas como o MINERVA, garantindo uma vigilância sistémica que respeita a autonomia regional. Inversamente, em Portugal, a tecnologia deve servir para capacitar a periferia, dotando os municípios de mecanismos de autocorreção que previnam erros na origem e superem os tradicionais modelos endogâmicos. Como sublinha **Gracia Romero (2025)**, a implementação de canais externos independentes é essencial para romper a opacidade das hierarquias tradicionais. A descentralização torna-se, assim, o alicerce de sistemas de integridade baseados na rastreabilidade, marcando o esgotamento da fiscalização puramente burocrática. Ao transferir o controlo para instâncias tecnicamente capacitadas, a auditoria evolui da conferência de formulários para um processo de inteligência dinâmica. Este cenário introduz o Capítulo 5, que explorará como a auditoria digital e os algoritmos convertem a informação bruta destes canais num sistema acionável de monitorização contínua.

5. Do controlo burocrático à auditoria digital: rumo à *Accountability* Algorítmica

A digitalização da contratação pública não deve ser vista apenas como uma ferramenta técnica para poupar papel ou acelerar o preenchimento de formulários, mas sim como a resposta estratégica e necessária para o grande dilema que atravessa toda esta investigação: o equilíbrio entre a rapidez de comprar e a segurança de fiscalizar. Como se verificou nos capítulos anteriores, Portugal e Espanha debatem-se com o desafio de manter a integridade pública sem que os processos se tornem lentos e pesados. A tecnologia surge, portanto, para transformar a própria natureza do controlo administrativo. Enquanto o modelo tradicional assenta numa fiscalização artesanal, onde auditores humanos verificam amostras limitadas de contratos, a digitalização permite o chamado controlo sistémico. Isto significa que, em vez de olharmos para um contrato isolado, passamos a monitorizar todo o ecossistema de compras públicas em tempo real, garantindo que a simplificação processual não signifique uma perda de vigilância.

No contexto da governação digital, a utilização de algoritmos na seleção de fornecedores ou na análise de risco deve respeitar o princípio da transparência administrativa digital. **Fonseca (2022)** sublinha que a decisão automatizada não pode ser uma caixa negra, devendo assegurar-se a explicabilidade dos critérios para garantir que o controlo jurisdicional e a proteção de dados não sejam sacrificados em prol da eficiência tecnológica.

No contexto da contratação pública, **Gonçalves (2018)** analisa o papel fundamental das autoridades de supervisão no combate a práticas anticoncorrenciais, especificamente o conluio entre operadores económicos. O autor defende que o sucesso das diretivas europeias e da legislação nacional não depende apenas da clareza das normas, depende da capacidade de monitorização e intervenção dos órgãos reguladores para evitar cartéis e acordos horizontais que distorcem a concorrência em procedimentos públicos. No âmbito das **diretivas europeias** (como a Diretiva 2014/24/UE), este estudo sublinha a necessidade de equilibrar a simplificação procedimental com mecanismos robustos que detetem comportamentos concertados, garantindo que a flexibilidade não facilite práticas de corrupção ou exclusão de mercado.

No presente cenário de transição digital, a análise de **Morales Aragón (2025)** ganha uma relevância ímpar ao descortinar a articulação entre o **Regulamento (UE) 2024/1689 (AI Act)** e a **Diretiva (UE) 2024/2831**, relativa ao trabalho em plataformas. O autor argumenta que, embora estejamos perante instrumentos de natureza distinta, a aplicabilidade direta do Regulamento versus a necessidade de transposição da Diretiva, ambos convergem de forma simbiótica para salvaguardar valores como a transparência, a não discriminação e a imprescindível **supervisão humana** sobre os sistemas automatizados. Esta convergência é particularmente crítica na gestão algorítmica do trabalho, onde a moldura legal deve impedir que a eficiência tecnológica resulte na desumanização das relações laborais.

No que respeita à ética e às Diretivas Europeias, a aplicação destas ferramentas deve respeitar escrupulosamente o Regulamento da Inteligência Artificial da União Europeia, conhecido tecnicamente como **Regulamento (UE) 2024/1689** (e popularmente como **AI Act**), é a primeira lei abrangente sobre Inteligência Artificial no mundo. Classifica sistemas de auxílio à decisão pública como de alto risco. Isto implica que o MINERVA deve ser desenvolvido sob o princípio da transparência e da explicabilidade, garantindo que qualquer sinalização de risco possa ser compreendida e contestada pelos operadores económicos, evitando que o algoritmo funcione como uma caixa negra impenetrável.

As diretivas europeias enfatizam ainda a necessidade de supervisão humana permanente, o que significa que, embora a tecnologia possa identificar irregularidades de forma autónoma, a decisão final de sancionar ou anular um procedimento deve caber sempre a um auditor humano. Além disso, a ética da IA na contratação pública ibérica deve focar-se na não-discriminação, assegurando que os dados de treino dos algoritmos não perpetuem enviesamentos que beneficiem grandes empresas em detrimento das pequenas e médias empresas, promovendo assim um mercado verdadeiramente competitivo e íntegro em toda a Península Ibérica.

O Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024⁶, comumente designado por **Regulamento da Inteligência Artificial (AI Act)**, atua como um escudo específico para os trabalhadores de plataformas, introduzindo

⁶ ¹ Cf. Artigo 113.º, n.º 2, do Regulamento (UE) 2024/1689 (AI Act). Os sistemas de IA utilizados no recrutamento e gestão de trabalhadores são classificados como de alto risco nos termos do Anexo III, ponto 4, alíneas a) e b), estando sujeitos a requisitos de governação de dados, transparência e supervisão humana a partir de agosto de 2026.

mecanismos que limitam o uso de sistemas de decisão automatizados e proíbem terminantemente o tratamento de dados pessoais sensíveis, como o estado emocional ou convicções privadas. Esta abordagem reflete e densifica as proibições estabelecidas no *artigo 5.º do Regulamento de Inteligência Artificial*, criando um sistema de proteção em camadas. **Morales Aragón (2025)** sintetiza esta visão ao afirmar que a articulação entre o **Regulamento (UE) 2024/1689** e a **Diretiva (UE) 2024/2831** evidencia que a transparência algorítmica deixou de ser um requisito técnico para se converter num direito subjetivo do trabalhador, sublinhando que o legislador europeu estabeleceu um núcleo duro de dignidade humana imune à procura cega pela eficiência algorítmica.

Neste contexto, o dia **1 de agosto de 2026** assume-se como o marco temporal definitivo para o mercado de trabalho europeu. Nesta data, findo o período de transição de 24 meses, a generalidade das disposições do **Regulamento (UE) 2024/1689 (AI Act)** torna-se plenamente aplicável, consolidando as obrigações de conformidade para os sistemas de inteligência artificial de **alto risco**. Nesta categoria inserem-se, por força do Anexo III, as tecnologias destinadas ao recrutamento, seleção e gestão de pessoal, dada a sua suscetibilidade de impactar direitos fundamentais. Até este horizonte, empresas e plataformas digitais devem estruturar uma **governança algorítmica** que transcenda os padrões técnicos de segurança, integrando mecanismos que garantam o direito à **explicação humana** e a contestação de decisões automatizadas. Esta rede normativa assegura que, a partir de agosto de 2026, a inovação tecnológica no ambiente laboral esteja subordinada ao princípio da **primazia humana**, impedindo que a eficiência digital resulte na erosão dos direitos sociais e das garantias de transparência. Esta convergência normativa evidencia uma tendência de densificação da proteção dos trabalhadores face à gestão algorítmica, na medida em que a Diretiva atua como instrumento de concretização setorial dos princípios gerais consagrados no Regulamento de Inteligência Artificial, particularmente no domínio das relações de trabalho em plataformas digitais.

Neste contexto, é fundamental compreender que Portugal e Espanha, embora partilhem o mesmo quadro jurídico europeu, adotaram filosofias tecnológicas distintas que refletem as suas próprias culturas institucionais. Em Portugal, a digitalização concentrou-se no Portal BASE, que funciona como um excelente arquivo digital e um repositório de publicidade legal. No entanto, o sistema português ainda sofre do que o Professor **Steven Kelman (2005)** denomina como o medo da discricionariedade. Esta mentalidade leva a que a tecnologia seja

usada principalmente para garantir que as regras formais e os prazos são cumpridos, mas nem sempre para avaliar a qualidade ou a inteligência da decisão de compra. Se um gestor público preencher todos os campos de um ajuste direto com frases genéricas, o sistema aceita-o como válido. Por outro lado, Espanha, impulsionada pela sua organização descentralizada, utilizou a sua Plataforma de Contratação para criar um autêntico lago de dados. Como defende **Gian Luigi Albano (2010)**, a centralização da informação é a única forma eficaz de detetar padrões de conluio e fraude que passariam despercebidos numa análise isolada. A **OIREscon** espanhola utiliza estes dados para fazer uma vigilância que não dorme, procurando tendências e comportamentos suspeitos através de análises massivas, em vez de apenas verificar papéis.

No contexto da evolução digital da Administração Pública, **Mané (2016)** analisa a importância da regulação das **plataformas eletrónicas** como instrumentos fundamentais para garantir a integridade e a eficiência na contratação pública. O autor defende que a desmaterialização dos procedimentos não é apenas uma mudança técnica, mas exige um quadro regulatório robusto que assegure a interoperabilidade, a segurança dos dados e a igualdade de acesso a todos os operadores económicos. Na perspetiva de Mané, a eficácia do sistema depende de como estas plataformas conseguem mitigar riscos de opacidade e facilitar a fiscalização, servindo de base para o que se denomina atualmente como auditoria digital e controlo sistémico.

No âmbito da modernização administrativa, **Louro (2012)** defende a implementação de uma **plataforma única na contratação pública** como ferramenta essencial para aumentar a eficiência e a transparência do sistema. O autor argumenta que a fragmentação de dados entre diferentes plataformas eletrónicas dificulta a monitorização centralizada e a comparabilidade de custos, propondo uma infraestrutura digital integrada que funcione como repositório universal de todos os procedimentos. Esta visão antecipa a necessidade de sistemas que permitam uma visibilidade total do dado, facilitando o escrutínio e a deteção de anomalias em larga escala, servindo de base para modelos contemporâneos de auditoria digital.

Para que ambos os sistemas evoluam para um patamar de excelência, é necessária a introdução da **Inteligência Artificial (IA)**, uma tecnologia que pode ser explicada de forma muito simples como um assistente de investigação que possui uma velocidade de leitura sobre-humana e uma memória fotográfica infalível. Na contratação pública, a IA não decide

quem ganha o contrato, mas funciona como um radar de padrões. Ela é treinada com dados históricos de irregularidades passadas para aprender como os comportamentos de risco se manifestam. Ao analisar novos contratos, a IA consegue identificar, por exemplo, o chamado fracionamento semântico, que ocorre quando uma entidade divide uma compra grande em vários contratos pequenos, mudando ligeiramente os nomes dos objetos contratuais para evitar um concurso público. Este é o tipo de detalhe que um auditor humano, assoberbado com milhares de processos, poderia deixar passar, mas que a IA deteta instantaneamente.

Acompanhando a IA, surge a tecnologia *Blockchain*, funciona como um livro de registos digital e partilhado que armazena informações de forma imutável e descentralizada. Em vez de depender de uma entidade central, como um banco ou um governo, para validar e guardar os dados, esta tecnologia distribui cópias exatas de todo o histórico de registos por milhares de computadores ligados em rede, denominados nós. Esta arquitetura garante que nenhuma pessoa ou organização isolada tenha o controlo total sobre a informação, tornando o sistema altamente resistente a fraudes ou ataques informáticos.

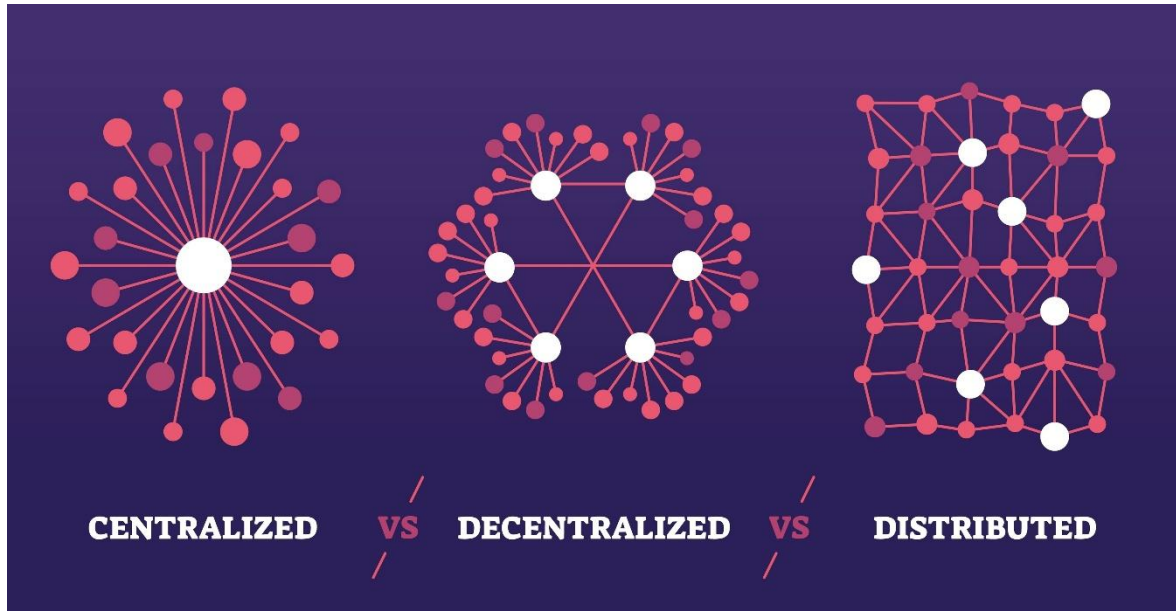


Figura 6.- Funcionamento do Blockchain

Fonte: Criada por IA baseada Por Recuperar Portugal. (2024). Agenda Mobilizadora Blockchain.PT: Descentralizar Portugal com Blockchain. Plano de Recuperação e Resiliência. <https://recuperarportugal.gov.pt/agendas-mobilizadoras/blockchain-pt/>

A Agenda Mobilizadora **BLOCKCHAIN.PT** não é apenas um projeto tecnológico isolado, mas uma estratégia estruturante que visa converter Portugal num "laboratório vivo" para a descentralização digital. Financiada pelo **Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)**, esta iniciativa diferencia-se por não procurar apenas a adoção de criptomoedas, mas sim a aplicação da tecnologia de registo distribuído (DLT) à economia real e à governação pública.

O foco central reside na criação de uma infraestrutura nacional que assegure a soberania dos dados, permitindo que informações críticas, desde registos de propriedade a contratos públicos, sejam armazenadas de forma que nenhuma entidade central possa manipulá-las ou apagá-las.

No coração desta agenda estão os chamados **PPS (Produtos, Processos e Serviços)**, que totalizam quase três dezenas de soluções em desenvolvimento. Entre elas, destaca-se a criação de uma **Rede Nacional de Blockchain**, que funcionará como uma autoestrada digital segura para o Estado e para as empresas. Isto permite, por exemplo, a implementação da Identidade Digital Soberana, onde o cidadão detém o controlo total sobre os seus dados pessoais, partilhando apenas o estritamente necessário com a administração pública através de provas de conhecimento zero (*zero-knowledge proofs*).

No domínio da contratação pública, a agenda explora o potencial dos *smart contracts* para automatizar o ciclo de vida do contrato, garantindo que o pagamento ao fornecedor ocorra de forma automática e imediata assim que o serviço é validado, eliminando atrasos burocráticos e potenciais focos de corrupção.

Além da componente técnica, a [BLOCKCHAIN.PT](#) carrega uma forte missão de **coesão territorial**. Ao ser liderada a partir de Leiria e envolver centros tecnológicos de várias regiões, a agenda pretende provar que a alta tecnologia pode ser um motor de descentralização económica, fixando talento fora dos grandes centros metropolitanos como Lisboa e Porto. Ao criar um ecossistema onde universidades, *startups* e grandes empresas colaboram, o projeto aspira a que, até ao final da década, Portugal não seja apenas um consumidor de tecnologia descentralizada, mas um exportador de soluções que garantem a transparência e a confiança nas instituições digitais à escala europeia.

O **processo operacional** começa quando um utilizador solicita uma nova transação, que é agrupada com outros pedidos pendentes para formar um bloco de dados. Este bloco é então transmitido para toda a rede, onde os computadores utilizam algoritmos matemáticos

complexos para verificar a sua legitimidade através de mecanismos de consenso. Uma vez validado, o bloco recebe uma impressão digital única, que contém também o código do bloco anterior, ligando-os numa corrente matemática indestrutível. Se alguém tentasse alterar um único dado num bloco antigo, a sua impressão digital mudaria instantaneamente, quebrando toda a sequência e alertando a rede para a irregularidade.

Esta estrutura sequencial e encadeada é o que confere ao *blockchain* a sua característica de imutabilidade, pois para falsificar um registo seria necessário corromper simultaneamente a maioria dos computadores da rede, o que é computacionalmente inviável. Na prática, esta tecnologia permite não só a circulação de moedas digitais, mas também a criação de contratos inteligentes que se executam sozinhos ou o rastreio transparente de produtos em cadeias de abastecimento, assegurando que a confiança é depositada no código e na matemática em vez de intermediários humanos.

Um dos grandes riscos em sistemas informáticos tradicionais é a possibilidade de alguém com acesso de administrador alterar dados retroativamente para esconder um erro ou beneficiar um fornecedor. A *Blockchain* impede que isto aconteça. Uma vez que um ajuste direto ou um caderno de encargos é registado nesta rede, ele torna-se imutável. Isto cria o que a literatura técnica chama de pista de auditoria perfeita. Garante-se, assim, que a verdade do contrato no momento em que foi assinado será exatamente a mesma verdade que o **Tribunal de Contas** irá fiscalizar no futuro, eliminando qualquer margem para manipulações.

5.1 A Ferramenta MINERVA

O controlo da integridade na contratação pública simplificada e financiada por fundos europeus atingiu um novo patamar de sofisticação com a implementação da ferramenta **MINERVA**. Desenvolvida pela *Agencia Estatal de Administración Tributaria* (AEAT) no âmbito do *Plano de Recuperación, Transformación e Resiliencia (PRR)*, a MINERVA não é apenas um repositório de dados, mas um sistema de mineração de dados com fins preventivos, desenhado especificamente para detetar conflitos de interesse de forma automatizada.

A base legal para o funcionamento da MINERVA reside na ***Orden HFP/55/2023, de 24 de enero***, que estabelece a obrigatoriedade de análise sistemática do risco de conflito de interesses em procedimentos que envolvam fundos do **PRR**.

A relação entre o **Blockchain** e a ferramenta **MINERVA** representa a vanguarda da fiscalização da contratação pública, unindo a imutabilidade do registo à capacidade analítica da inteligência artificial.

O **Blockchain** funciona como uma infraestrutura de confiança. Trata-se de um livro de registos digital onde cada contrato, fatura ou decisão administrativa pode ser registado de forma permanente e à prova de adulteração. Como os dados são distribuídos por uma rede e encadeados matematicamente, qualquer tentativa de alterar um valor ou uma data num contrato antigo seria imediatamente detetada. Isto cria uma pista de auditoria perfeita, onde a integridade da informação não depende da honestidade de um funcionário, mas da segurança do código.

Por outro lado, o **MINERVA** é o cérebro analítico que atua sobre os dados. É uma ferramenta de inteligência artificial e mineração de dados desenvolvida para cruzar informações complexas e identificar padrões de risco, como o fracionamento de despesa ou o conluio entre empresas. Enquanto o *Blockchain* garante que o dado é verdadeiro e não foi modificado, o MINERVA analisa esse dado em tempo real para alertar os auditores sobre comportamentos suspeitos que seriam invisíveis numa análise humana tradicional.

A combinação destas duas tecnologias permite passar de uma fiscalização reativa para uma ***accountability algorítmica***. Num cenário ideal, os dados de contratação inseridos numa rede Blockchain alimentariam automaticamente o sistema MINERVA.

Isto eliminaria a possibilidade de as entidades públicas enviarem dados manipulados para o Tribunal de Contas, uma vez que a ferramenta de IA estaria a trabalhar sobre uma base de dados cuja veracidade é garantida pela rede descentralizada.

No contexto desta dissertação, esta simbiose é o exemplo máximo da modernização administrativa. O *Blockchain* resolve o problema da confiança e da integridade do dado, enquanto o MINERVA resolve o problema da capacidade de processamento e deteção de fraude. Juntos, transformam a auditoria digital num mecanismo preventivo, onde a

tecnologia não serve apenas para registar o que aconteceu, mas para garantir que a legalidade e a transparência são respeitadas no exato momento da decisão.

Para aperfeiçoar o sistema de contratação pública em Portugal e Espanha, a implementação de um modelo híbrido que combine o Blockchain e a ferramenta MINERVA deve atuar de forma integrada tanto na fase preventiva como na fiscalização sucessiva. Na fase *ex ante*, o *Blockchain* funciona como uma camada de integridade onde todos os documentos de habilitação e propostas são registados de forma imutável, enquanto algoritmos baseados no MINERVA realizam uma triagem automática para detetar riscos de conluio ou incapacidade técnica antes mesmo da adjudicação.

Em Espanha, este sistema seria particularmente útil para monitorizar os *contratos menores*, disparando alertas imediatos caso uma empresa atinja limites de faturação que sugiram o fracionamento de despesa, algo que em Portugal seria validado pelos *Smart Contracts* integrados no Portal BASE para impedir juridicamente a conclusão de contratos irregulares.

Na fase *ex post*, a tecnologia garante uma auditoria contínua e transparente, transformando o *Blockchain* numa pista de auditoria digital indelével que armazena faturas, medições e autos de receção.

O MINERVA pode então processar estes volumes massivos de dados nos dois países para identificar padrões de comportamento oportunista, como aditamentos de preço recorrentes por parte das mesmas empresas, permitindo que os Tribunais de Contas de ambos os países partilhem inteligência sobre fornecedores transfronteiriços. Esta simbiose tecnológica assegura que o controlo deixe de ser uma amostragem burocrática e passe a ser um acompanhamento sistémico de todo o ciclo de vida do contrato público.

Em última análise, a convergência entre a imutabilidade do **Blockchain** e a capacidade preditiva da ferramenta **MINERVA** redefine os contornos da transparência administrativa na Península Ibérica, operando uma transição definitiva do tradicional controlo de conformidade documental para uma **governança algorítmica baseada na evidência**. Ao substituir a confiança interpessoal pela integridade sistémica, esta simbiose tecnológica não se limita a otimizar a deteção de irregularidades; ela institui uma nova cultura de *accountability* em que o cumprimento da legalidade é verificado em tempo real e de forma exhaustiva. Desta forma, Portugal e Espanha podem finalmente superar as limitações da fiscalização por amostragem, assegurando que cada euro proveniente dos fundos europeus

seja monitorizado por uma infraestrutura digital que é, simultaneamente, um arquivo inviolável e uma sentinela analítica incansável ao serviço do interesse público.

Conclusão

A presente investigação permitiu confirmar que a contratação pública simplificada não constitui um mero detalhe adjetivo ou procedimental, mas representa o verdadeiro centro de gravidade da eficácia e da integridade das Administrações Públicas contemporâneas. Ao longo deste estudo, ficou demonstrado que Portugal e Espanha, embora partilhem a matriz das Diretivas Europeias de 2014 e o desafio hercúleo de executar fundos europeus como o PRR, trilharam caminhos distintos na gestão da tensão entre celeridade e transparência. Esta dissertação evidenciou que o dilema fundamental da governação pública moderna reside no equilíbrio crítico entre a agilidade necessária para a retoma económica e a obrigação inegociável de proteger o erário público contra o favoritismo. Como bem sublinha **Pedro Costa Gonçalves (2022)**, a contratação pública é hoje um "Direito em mutação", onde a simplificação não pode ser entendida como um enfraquecimento das regras, mas sim como uma exigência de maior rigor e densidade na fundamentação material de cada decisão administrativa.

A análise comparada revelou que Portugal ainda se encontra profundamente ancorado numa cultura de controlo formal e procedimental, muitas vezes descrita como um "Direito Administrativo de desconfiança". Neste modelo, a fiscalização do Tribunal de Contas atua como um travão preventivo que, embora garanta a legalidade, frequentemente alimenta a chamada "paralisia da assinatura" ou o "medo da decisão" por parte dos gestores públicos. Em sentido oposto, Espanha, sob a égide da sua *Ley 9/2017, de 8 de noviembre* e impulsionada pela complexidade da sua estrutura autonómica, evoluiu para modelos de transparência digital mais arrojados. O sistema **MINERVA** surge, neste contexto, como o expoente máximo desta transição, provando que é possível substituir o tradicional controlo humano e burocrático por natureza lento e seletivo por uma análise inteligente de dados em larga escala. Esta realidade remete-nos para as teses de **Christopher Hood (1991)** sobre a *New Public Management*, sugerindo que a confiança no sistema não deve advir do excesso de formalismo, mas da capacidade institucional de prestar contas de forma aberta, digital e editável em tempo real. Um dos achados mais significativos e descritivos desta investigação prende-se com a necessidade de distinguir, com clareza dogmática, a corrupção deliberada da mera incapacidade técnica. Ficou demonstrado que, especialmente na realidade das autarquias portuguesas de pequena dimensão, muitos dos vícios detetados nos ajustes diretos

resultam de uma carência crónica de meios humanos qualificados e de uma insuficiente formação jurídica especializada para lidar com a complexidade do Código dos Contratos Públicos (CCP). Esta nuance é vital para o legislador, pois, como defendia **Max Weber (1922)** na sua caracterização da burocracia ideal, a eficácia de qualquer sistema público depende da especialização dos seus quadros. Se o Estado português pretende elevar os padrões de integridade na contratação simplificada, não o conseguirá apenas através do agravamento das molduras punitivas, mas sim através da capacitação dos seus agentes e da implementação de tecnologias de suporte que reduzam a margem para o erro e a discricionariedade não fundamentada. Neste contexto, a proposta estratégica para um "**Modelo MINERVA-BLOCKCHAIN**", desenhada no corpo desta dissertação, surge como um contributo prático e urgente para o ordenamento jurídico-administrativo nacional. Este roteiro descreve a importância da interoperabilidade plena entre o Portal BASE e os dados da Autoridade Tributária e do Registo Comercial, permitindo que o cruzamento de dados societários identifique automaticamente potenciais conflitos de interesses no momento em que a decisão é tomada. Contudo, esta governação apoiada em algoritmos não deve ser cega. Seguindo a linha de pensamento de **Julián Valero Torrijos (2021)**, a digitalização da administração deve ser acompanhada por uma "ética de transparência algorítmica". Defende-se, por isso, que qualquer sistema automatizado de fiscalização em Portugal deve ser supervisionado por uma unidade especializada no seio do Tribunal de Contas, garantindo que o direito ao contraditório é preservado e que a decisão final mantém sempre uma componente de revisão humana (*human-in-the-loop*).

Em última análise, esta dissertação conclui que o futuro da Administração Pública em Portugal e Espanha passará, inevitavelmente, por uma simbiose indissociável entre o Direito Administrativo e a Ciência de Dados. A integridade pública no século XXI já não se garante com auditorias feitas anos após a execução dos contratos, mas sim com sistemas de vigilância proativa que atuam na génese da decisão. Comparar estes dois Estados permitiu perceber que Portugal tem no exemplo espanhol um espelho de modernização possível, onde a tecnologia serve como um escudo contra a corrupção sem sacrificar a agilidade que a sociedade e a economia exigem. Conclui-se, assim, que a verdadeira reforma administrativa não se faz apenas alterando o articulado da lei, mas transformando a cultura de controlo: de um paradigma de verificação formal para um modelo de transparência inteligente e proativo. O futuro da contratação pública simplificada não reside na substituição do controlo jurídico pelo controlo algorítmico, mas na integração de ambos.

Bibliografia e referências bibliográficas

1. Livros, capítulos e obras académicas

- Amaral, D. F. (2018). *Curso de Direito Administrativo* (4.^a ed., Vol. I). Almedina.
- Almeida, M. F. (2021). *A contratação pública na execução do PRR: Agilidade vs. controlo*. Coimbra Editora.
- Araújo, G. M. V. (2021). *Direito administrativo da urgência e a contratação pública*. Almedina.
- Arrowsmith, S. (2021). *The law of public and utilities procurement: Regulation in the EU and UK* (Vol. 1, 3.^a ed.). Sweet & Maxwell.
- Bilhim, J. A. F. (2014). *Política e administração: Em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo*. *Sociologia: Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, 28, 11–31. <https://ojs.letras.up.pt/index.php/Sociologia/article/view/1305>
- Bobbio, N. (1995). *O Estado de Direito* (M. A. Nogueira, Trad.). Almedina.
- Bovis, C. (2012). *EU public procurement law* (2.^a ed.). Edward Elgar Publishing.
- Bovis, C. (2023). *European public procurement law*. Oxford University Press.
- Caetano, M. (2011). *Manual de direito administrativo* (10.^a ed., reimp.). Almedina.
- Canotilho, J. J. G. (2003). *Direito constitucional e teoria da constituição* (7.^a ed.). Almedina.
- Carvalho, R. (2016). *O novo direito dos contratos públicos*. Universidade Católica Editora.
- Carvalho, R. C. (2018). *O novo regime da contratação pública: Notas sobre a revisão do CCP*. Almedina.
- Correia, J. M. S. (2022). *Direito administrativo e contratação pública: Entre a eficiência e a legalidade*. Almedina.
- Cunha Rodrigues, J. N. (2020). *O Tribunal de Contas e a fiscalização da contratação pública*. Almedina.

- Dias, C. D. (2020). O vício procedimental no procedimento de adjudicação de contratos públicos: Um estudo de caso. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, 4, 641–654.
- Ferlie, E., Lynn, L. E., & Pollitt, C. (Eds.). (2005). *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press.
- Fernández Llera, R. (2020). Gobernanza y supervisión de la contratación pública. *Revista Española de Control Externo*.
- Fonseca, I. C. (2020). *Direito da contratação pública: Estudos reunidos*. Almedina.
- Fonseca, I. C. M. (2022). *Governança Pública Digital, Smart Cities e Privacidade*. Almedina.
- Freitas do Amaral, D. (2015). *Curso de direito administrativo* (Vol. I, 4.^a ed.). Almedina.
- García de Enterría, E. (1981). *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*. Madrid: Civitas.
- Gimeno Feliu, J. M. (2018). *La nueva Ley de Contratos del Sector Público: Luces y sombras*. Aranzadi.
- Gimeno Feliu, J. M. (2021). *La contratación pública estratégica*. Aranzadi.
- Gimeno Feliu, J. M. (2022). *La integridad en la contratación pública: Nuevos desafíos frente a la corrupción*. Civitas.
- Gonçalves, A. M. (2018). *Os poderes da Autoridade da Concorrência no combate ao conluio na contratação pública* (Relatório de Estágio). Universidade de Lisboa.
- Gonçalves, P. C. (2022). *Direito dos Contratos Públicos* (5.^a ed.). Almedina.
- Gonçalves, P. C. (2023). *Lições de direito administrativo: Contratação pública*. Almedina.
- Gonçalves, P. C. (2024). *Direito dos contratos públicos* (6.^a ed.). Almedina.
- Gracia Romero, L. F. (2025). Nuevas herramientas contra la corrupción: El canal externo de información, su creación en Castilla y León. *Revista Jurídica de Castilla y León*.
- Habermas, J. (1984). *The theory of communicative action: Reason and the rationalization of society* (Vol. 1). Beacon Press.
- Hood, C. (1991). *A public management for all seasons?* *Public Administration*, 69(1), 3–19.

- IAPMEI. (2022). *Agendas Mobilizadoras para a Inovação Empresarial: Consórcio BLOCKCHAIN.PT*. Agência para a Competitividade e Inovação, I.P.
- Jreisat, J. E. (2002). *Comparative public administration: Interactive concepts and applications*. Westview Press.
- Jreisat, J. E. (2017). *Globalism and comparative public administration*. CRC Press.
- Kelman, S. (1990). *Procurement and public management: The fear of discretion and the quality of government performance*. AEI Press.
- Kelman, S. (2005). *Unleashing change: A study of organizational renewal in government*. Brookings Institution Press.
- Kuhlmann, J., & Wollmann, H. (2019). *Introduction to comparative public administration*. Edward Elgar Publishing.
- Louro, M. A. (2012). *Uma plataforma única na contratação pública* (Trabalho de Projeto). ISCTE.
- Mané, D. R. (2016). *A regulação das plataformas eletrónicas da contratação pública* (Dissertação de Mestrado). Universidade Católica Portuguesa.
- Martins, J. C. (2019). *A modernização da contratação pública em Portugal: As plataformas eletrónicas* (Dissertação de Mestrado). ISCTE. <http://hdl.handle.net/10071/19092>
- Moreno Molina, J. A. (2019). *El contrato menor en la Ley de Contratos del Sector Público: Problemas y soluciones*. Universidad de Castilla-La Mancha.
- Moreira, V. (2021). *Administração pública e Estado de Direito: A descentralização em análise*. Coimbra Editora.
- Mateo, J. R. (2026). *El "Caso FP" y la integridad de los contratos menores: Un análisis de la Instrucción 1/2019 de la OIREscon*. Revista Española de Derecho Administrativo, (228), 115–142. <https://www.thomsonreuters.es/es/tienda/revista/revista-espanola-de-derecho-administrativo>
- Morales Aragón, A. (2025). *Prácticas de IA prohibidas en el ámbito laboral: Análisis y posibles soluciones desde la normativa laboral española*. Labos. Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, 6(2), 190–206. <https://doi.org/10.20318/labos.2025.9671>
- OECD. (2021). *Compendium of Goof Practices for Integrity in Public Procurement*. OECD Publishing.

- Oliveira, A. B., & Oliveira, C. D. (2006). *O impacto das novas tecnologias no ensino*. Revista Portuguesa de Educação, 12(3), 45-60.
- Oliveira, M. E., & Oliveira, R. E. (2006). *Concursos e outros procedimentos de adjudicação administrativa: Das diretivas comunitárias ao novo código dos contratos públicos*. Almedina.
- Oliveira, R. E. (2018). *A Responsabilidade Administrativa e o Medo de Decidir: Entre a Eficiência e a Legalidade*. Coimbra Editora.
- Parejo Alfonso, L. (2003). *Estado e Administración Pública en España* (2.^a ed.). Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Parejo Alfonso, L. (2020). *Lecciones de derecho administrativo*. Tirant lo Blanch.
- Peters, B. G. (2001). *The future of governing* (2.^a ed.). University Press of Kansas.
- Recuperar Portugal. (2021). *Plano de Recuperação e Resiliência: Recuperar Portugal, Construir o Futuro*. Estrutura de Missão Recuperar Portugal. <https://recuperarportugal.gov.pt/>
- Sánchez Graells, A. (2015). *Public procurement and the EU competition rules* (2.^a ed.). Hart Publishing.
- Sánchez Graells, A. (2021). *Public procurement and the EU competition rules* (3.^a ed.). Hart Publishing.
- Secchi, L. (2010). *Políticas públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.
- Treumer, S., & Comba, M. (Eds.). (2018). *Modernising public procurement: The new directive*. Edward Elgar Publishing.
- Valero Torrijos, J. (2021). *La transformación digital de las administraciones públicas: una perspectiva jurídica*. Paraninfo.
- Weber, M. (1978). *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology* (G. Roth & C. Wittich, Eds.). University of California Press. (Obra original publicada em 1922).
- Weber, M. (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft*. Mohr Siebeck.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>
- Zijan, L. (2017). *Comparação de modelos de contratação em países de língua oficial portuguesa* (Dissertação de Mestrado). Universidade de Lisboa.

2. Relatórios institucionais

Asociación de Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas (ASOCEX). (s.d.). Comunidades Autónomas con Órgano de Control Externo (OCEX) en España. <https://www.asocex.es/>

Comissão Europeia. (2014). Relatório sobre a simplificação e modernização das normas de contratação pública na União Europeia. <https://eur-lex.europa.eu>

Comissão Europeia. (2017). Fazer a contratação pública funcionar na Europa e para a Europa (COM(2017) 572 final). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52017DC0572>

Comissão Europeia. (2024). Public procurement: Data and indicators. <https://commission.europa.eu>

SIGMA. (2018). Public procurement: Pocket Guide 1 – From the Treaty of Lisbon to the 2014 Directives. OECD. <https://www.sigmaweb.org>

IMPIC. (2024). Relatório anual da contratação pública em Portugal 2023. <https://www.base.gov.pt>

IMPIC. (2024). Relatório anual da contratação pública em Portugal 2023: Análise do Portal BASE. <https://www.base.gov.pt>

IMPIC. (2025). Relatório preliminar da contratação pública 2024. <https://www.base.gov.pt>

OIREscon. (2019). Instrucción 1/2019, sobre contratos menores. <https://www.hacienda.gob.es>

OIREscon. (2023). Informe anual de supervisión de la contratación pública en España. <https://www.hacienda.gob.es>

OIREscon. (2024). Informe anual de supervisión (IAS) 2024. <https://www.hacienda.gob.es>

OIREscon. (2024). Mapa de riesgos de la contratación pública en España. <https://www.hacienda.gob.es>

OIREscon. (2024a). Informe 2/2024: Supervisión de la contratación de emergencia y contratos menores. <https://www.hacienda.gob.es>

OIREscon. (2024b). Informe anual de supervisión 2024: Riesgos sistémicos y execução de fundos NextGenerationEU. <https://www.hacienda.gob.es>

OIREscon. (2025). Informe anual de supervisión (IAS) 2025: Módulo 4 – Interoperabilidad y supervisión sistémica. <https://www.hacienda.gob.es>

- Tribunal de Contas. (2021). Relatório de auditoria n.º 12/2021: Contratação pública no contexto da COVID-19. <https://www.tcontas.pt>
- Tribunal de Contas. (2023). Relatórios de auditoria: Prevenção do fracionamento de despesa e regimes de exceção na contratação pública. <https://www.tcontas.pt>
- Tribunal de Contas. (2024a). Relatório de auditoria n.º 07/2024: Auditoria à contratação pública no Grupo TAP (2018–2023). <https://www.tcontas.pt>
- Tribunal de Contas. (2024b). Relatório de atividades 2023 e análise do Portal BASE. <https://www.tcontas.pt>
- Tribunal de Cuentas. (2022). Informe de fiscalización de la contratación menor celebrada por la Administración General del Estado. <https://www.tcu.es>
- Tribunal de Cuentas. (2022). Informe global de fiscalización de la contratación menor celebrada por las entidades del Sector Público Autonómico. <https://www.tcu.es>
- Tribunal de Cuentas. (2023). Informe n.º 1544/2023: Fiscalización de contratos en políticas de sanidad y educación. <https://www.tcu.es>
- Tribunal de Cuentas. (2023). Informe de fiscalización sobre la contratación menor en el sector público local y autonómico. <https://www.tcu.es>
- Tribunal de Cuentas. (2024). Informe anual de fiscalización n.º 1493: Análisis de contratos menores y fraccionamiento. <https://www.tcu.es>
- Tribunal de Cuentas. (2024). Informe global del sector público autonómico y local: Análisis de los OCEX. <https://www.tcu.es>
- Tribunal de Contas Europeu. (2023). Relatório Especial 28/2023: Contratação pública na EU. Menos concorrência nos contratos adjudicados para obras, bens e serviços nos 10 anos anteriores a 2021. <https://www.eca.europa.eu>

3. Legislação

Portugal

- Constituição da República Portuguesa. (1976). Diário da República, 1.ª série, n.º 86. <https://dre.pt>
- Lei n.º 30/2021, de 24 de junho. (2021). Medidas especiais de contratação pública. <https://dre.pt/1-30-2021>

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. (2018). Lei quadro da transferência de competências. <https://dre.pt/l-50-2018>

Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. (1997). Organização e Processo do Tribunal de Contas. <https://dre.pt/l-98-1997>

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. (2008). Aprova o Código dos Contratos Públicos. <https://dre.pt/dl-18-2008>

Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. (2017). Nona alteração ao Código dos Contratos Públicos. <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/111-b-2017-108038372>

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. (2015). Aprova o Código do Procedimento Administrativo. <https://dre.pt/dl-4-2015>

Decreto-Lei n.º 53-B/2021, de 23 de junho. (2021). Regime excecional PRR. <https://dre.pt/dl-53-b-2021>

Decreto-Lei n.º 53/2022, de 12 de agosto. (2022). Medidas especiais de contratação pública. <https://dre.pt/dl-53-2022>

Decreto-Lei n.º 78/2022, de 7 de novembro. (2022). Altera medidas excecionais de contratação pública. <https://dre.pt/dl-78-2022>

Portaria n.º 318-B/2023, de 25 de outubro. (2023). *Diário da República: 1.ª série, n.º 207*. Presidência do Conselho de Ministros e Ministério das Finanças. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/318-b-2023-223455173>

Espanha

Constitución Española. (1978). Boletín Oficial del Estado, n.º 311. [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

Ley 39/2015, de 1 de octubre. (2015). Procedimiento Administrativo Común. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/39>

Ley 40/2015, de 1 de octubre. (2015). Régimen Jurídico del Sector Público. <https://www.boe.es/eli/es/l/2015/10/01/40>

Ley 9/2017, de 8 de noviembre. (2017). Contratos del Sector Público. <https://www.boe.es/eli/es/l/2017/11/08/9>

Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre. (2020). Modernización administrativa e execução do PRTR. <https://www.boe.es/eli/es/rdl/2020/12/30/36>

Ministerio de Hacienda y Función Pública. (2023). *Orden HFP/55/2023, de 24 de enero, por la que se regula el análisis sistemático del riesgo de conflicto de interés en los procedimientos que ejecutan el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Boletín Oficial del Estado, 21, de 25 de enero de 2023. <https://www.boe.es/eli/es/o/2023/01/24/hfp55>

União Europeia

Diretiva 2014/24/UE. (2014). Relativa aos contratos públicos. [Diretiva - 2014/24 - EN - EUR-Lex](#)

Diretiva 2014/23/UE. (2014). Relativa à adjudicação de contratos de concessão. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32014L0023>

Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1689. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

Regulamento (UE) 2024/1689 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que estabelece regras harmonizadas em matéria de inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial). (2024). *Jornal Oficial da União Europeia*, L 2024/1689. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

4. Acórdãos

Tribunal de Contas (Portugal)

Acórdão n.º 10/2018 – Tribunal de Contas. (2018). Recusa de visto por falta de fundamentação em ajuste direto por direitos exclusivos. <https://www.tcontas.pt>

Acórdão n.º 15/2021 – Tribunal de Contas. (2021). Insuficiência de fundamentação em procedimentos de seguros. <https://www.tcontas.pt>

Acórdão n.º 7/2023 – Tribunal de Contas. (2023). Caso Transtejo – Exclusividade técnica autoprovocada. <https://www.tcontas.pt>

Acórdão n.º 44/2024 – Tribunal de Contas. (2024). Ilegalidade em critérios de qualificação técnica. <https://www.tcontas.pt>

Acórdão n.º 1/2025 – Tribunal de Contas. (2025). Recusa de visto por inexistência de fundos disponíveis. <https://www.tcontas.pt>

Tribunal de Cuentas (Espanha)

Tribunal de Cuentas. (2022). Informe de fiscalización de la contratación menor. AGE. <https://www.tcu.es>

Tribunal de Cuentas. (2022). Informe global de fiscalización. Sector Público Autonómico. <https://www.tcu.es>

Tribunal de Cuentas. (2023). Informe n.º 1544/2023. Sanidad y educación. <https://www.tcu.es>

Tribunal de Cuentas. (2023). Informe sobre contratación menor. Local y autonómico. <https://www.tcu.es>

Tribunal de Cuentas. (2024). Informe anual n.º 1493. Contratos menores e fraccionamiento. <https://www.tcu.es>

Tribunal de Cuentas. (2024). Informe global. OCEX. <https://www.tcu.es>