



“O novo CCP abre caminho à simplificação, mas não há espaço para amadorismos”

A revisão do Código dos Contratos Públicos promete maior celeridade, menos burocracia e novos instrumentos para entidades adjudicantes e operadores económicos. Para Pedro Melo, Partner da Miranda & Associados, as mudanças são relevantes e há muito aguardadas, mas uma legislação mais flexível exige também maior preparação e especialização. Numa entrevista à Pontos de Vista, analisa o impacto do novo CCP, da contratação planeada à digitalização e Inteligência Artificial, passando pela participação das empresas e pela necessidade de profissionalizar definitivamente a contratação pública em Portugal.



PEDRO MELO

A revisão do Código dos Contratos Públicos acaba de ser publicada e entra em vigor já a 1 de outubro. Qual é a importância desta revisão e que objetivos fundamentais estiveram na origem das alterações agora introduzidas?

O objetivo principal visa a simplificação dos procedimentos adjudicatórios, tendo em vista imprimir maior celeridade aos mesmos e reduzir a carga burocrática dos operadores económicos. Insere-se na lógica europeia e até mundial de *“streamlining public procurement”*. São alterações muitíssimo importantes que só pecam (e pecam muito) por tardias.

Simplificação, clarificação e atualização são conceitos centrais desta revisão. Na prática, onde deverão entidades adjudicantes e operadores económicos sentir as mudanças mais significativas?

As mudanças mais significativas, ou seja, aquelas que são mais imediatas, para o setor público e privado, prendem-se com o aumento muito expressivo dos limiares para o ajuste direto e para a consulta prévia. Repare que o ajuste direto nas aquisições de bens e serviços poderá ser feito até 75 mil euros e que a consulta prévia poderá ser realizada até aos 130 mil euros. Nas empreitadas, o ajuste direto é agora permitido até aos 150 mil euros e a consulta prévia até 1 milhão de euros. É uma grande alteração! Vai facilitar muito a vida, sobretudo, aos nossos Municípios e Freguesias. Além disso, é criada a consulta prévia especial, com consulta mínima

a cinco operadores, que pode atingir valores muito superiores...

Entre a publicação do diploma e a sua entrada em vigor existe um período relativamente curto. Quais devem ser as prioridades das entidades adjudicantes durante estas semanas de preparação?

É imperativo estudarem com atenção as alterações: a adoção de alguns novos mecanismos de contratação pública pode resolver muitos problemas antigos.

Que alterações considera que exigirão maior atenção por parte dos responsáveis pela contratação pública a partir de 1 de outubro?

É difícil estabelecer um ranking do mais e menos relevante porque isso depende sempre das prioridades de cada entidade adjudicante. Mas, desde já, chamaria a atenção para o dever especial da chamada contratação pública planeada: passa a ser obrigatório estipular, previamente, ao lançamento de um procedimento adjudicatório, qual a necessidade efetiva que se pretende satisfazer, de forma clara, objetiva e funcional. Já não basta a fundamentação normal inerente à decisão de contratar. Isso é mais relevante do que possa parecer... no limite, uma adjudicação poderá ser alvo de impugnação judicial por ausência de uma prévia fundamentação adequada por parte das entidades adjudicantes. Por outro lado, as exigências relacionadas com os documentos de habilitação passam a ser menores: as entidades adjudicantes já não devem pedir, digamos assim, documentação redundante aos adjudicatários. Também é importante perceberem que é agora possível flexibilizar a tramitação de um concurso público; mas convém pensar como isso se faz, na prática.

Um dos grandes desafios históricos da contratação pública tem sido encontrar um equilíbrio entre rigor jurídico e capacidade de decidir e executar em tempo útil. O novo CCP permite avançar para procedimentos mais ágeis sem comprometer transparência, concorrência e segurança jurídica?

Claramente! O ponto é que os responsáveis pela contratação pública, quer no setor público, quer no setor privado, saibam o que estão a fazer.

Não é uma área para “amadores”. Aliás, a sofisticação do Direito em geral não se compadece com amadorismos. O problema nunca foi do Código, mas das pessoas que o usam e não estudam.

A contratação pública é responsável por uma parcela muito relevante da atividade económica e do investimento. Devemos começar a olhá-la não apenas como um procedimento administrativo, mas como um verdadeiro instrumento estratégico de política económica?

É verdade. A nível nacional, a contratação pública ronda os 6% do PIB, cerca de 18 mil milhões de euros. A nível comunitário o valor é cerca de 19% do PIB da UE. São números astronómicos que revelam bem a dependência de muitas economias do Estado... Por isso, é evidente que se deve pensar na contratação pública como instrumento estratégico de política económica. Um exemplo concreto: se o Estado, em geral, passar a pagar a tempo e horas aos seus fornecedores, ajudará muito o tecido económico português, com históricos problemas de tesouraria e persistentes dificuldades de endividamento. Faço notar que há alguns, poucos, municípios portugueses que pagam regularmente a 30 dias. É fantástico! A Administração Central deveria pôr aqui os olhos.

Que impacto poderá a revisão produzir no acesso das PME aos contratos públicos? Existem condições para aumentar a concorrência e trazer mais empresas para este mercado?

Só haverá mais empresas a querer contratar com o Estado se o Estado for uma “pessoa de bem”: pagar a tempo e horas e conduzir os procedimentos de forma ágil e profissional. Se pagar tarde e continuar a esmagar preços, o estímulo para o setor privado nunca será muito.

A digitalização tem transformado profundamente a contratação pública portuguesa. Que novos passos deverão ser dados para termos procedimentos cada vez mais digitais, interoperáveis, transparentes e simples para entidades e empresas?

Sejamos claros: a digitalização não é a panaceia para os problemas do país! Seja na contratação pública, seja na justiça, seja noutro qualquer setor.

Infelizmente, enquanto se digitalizam procedimentos, intensifica-se exponencialmente a burocracia associada. E, claro, há quem faça negócio com isso... criar dificuldades para oferecer facilidades... Numa palavra: as plataformas electrónicas da contratação pública precisam de ser harmonizadas (funcionarem todas da mesma maneira) e de serem simplificadas. Neste momento, constituem um entrave ao envolvimento de pequenas empresas na contratação pública, porque é quase preciso ter um técnico de informática para ajudar a submeter propostas nestas plataformas. É mais uma boa ideia, com resultados muito aquém dos necessários. Somos ótimos nisso!

A Inteligência Artificial está também a chegar à Administração Pública. Poderá vir a desempenhar um papel relevante na preparação, análise, acompanhamento e fiscalização dos procedimentos de contratação pública? Que cautelas deverão existir?

Sem dúvida. É a Quarta Revolução Industrial. É o presente. Impacta em tudo e também, claro, na contratação pública. Pode ajudar na preparação de peças de concursos, na avaliação das propostas, etc, mas é preciso ter pessoas competentes a certificarem-se de que não há erros... as máquinas também erram e, no Direito, têm errado muito.

Alterar a legislação não significa automaticamente alterar práticas. Até que ponto o sucesso desta revisão dependerá da formação e capacitação dos profissionais que diariamente aplicam o CCP?

Claro! Isso é fundamental: há 30 anos, quando comecei a trabalhar como advogado, a contratação pública estava muitas vezes entregue a engenheiros... que, naturalmente, só olhavam para o caderno de encargos numa perspetiva técnica e financeira.

Isso, felizmente, já começou a mudar. Já se percebeu que é preciso especialização: há matérias jurídicas, há matérias técnicas e há matérias financeiras. É fundamental – e já se sente isso na Administração Pública e nas melhores empresas – ter profissionais, especialistas, a tratar desta matéria. Não pode ser de outra maneira.

A profissionalização da função de comprador público tem vindo a ganhar relevância. Portugal necessita de reforçar uma verdadeira carreira ou cultura profissional especializada em compras e contratação pública?

Sem dúvida. Como já referi e reitero: não pode haver amadorismo...

Como poderá a contratação pública contribuir mais ativamente para objetivos de sustentabilidade, inovação, transformação digital e criação de valor para a economia portuguesa?

Só se os critérios de adjudicação premiarem isso, na prática, e não apenas o preço mais baixo. Se as entidades adjudicantes continuarem a privilegiar o preço, não se esperem milagres! A sustentabilidade e inovação continuarão reduzidas a mais uma checklist de papel.

Olhando especificamente para os operadores económicos, que recomendações deixaria às empresas que pretendem trabalhar mais com o Estado e aproveitar as oportunidades existentes no mercado público?

Já todos sabemos que um contrato mal orçamentado, para “entrar na lista” de fornecedores do Estado, custa caro a médio prazo, tanto financeiramente como em reputação. Não vale a pena ir sempre a jogo... além disso, estudem bem as peças do procedimento antes de submeter propostas; e, sobretudo, façam-se acompanhar de especialistas nesta área. Muitas vezes só se recorre aos advogados tarde demais, quando já há um litígio instalado... é um erro tão crasso, como antigo.

Transparência e prevenção de riscos continuam a ser dimensões incontornáveis. Como compatibilizar maior simplificação e flexibilidade com mecanismos robustos de controlo e escrutínio da utilização dos recursos públicos?

Isso, em grande parte, é um mito... a contratação pública é e sempre foi profundamente controlada: há um Júri que acompanha tudo o que se passa no procedimento; os concorrentes têm acesso às propostas uns dos outros e podem “reclamar” de algo de que discordem na fase de audiência prévia; depois, ainda podem

impugnar judicialmente, no quadro de processos urgentes, as decisões que considerem ilegais; por fim, temos o Tribunal de Contas, ao nível da fiscalização prévia e da fiscalização sucessiva. Não falta controlo na contratação pública! Os casos que possam haver de natureza anómala, leia-se, criminal são excecionais!... Regra geral, os procedimentos desenrolam-se corretamente, à luz da lei. O problema na contratação pública é a sua elevada complexidade burocrática e, também, a falta de planeamento por pura incompetência das entidades adjudicantes, ou seja, dos funcionários dessas entidades. Claro que o deficiente funcionamento dos tribunais administrativos também não ajuda, embora, aqui, seja inteiramente justo dizer, em sentido contrário, que se registaram melhorias significativas nos últimos anos.

Que indicadores permitirão, daqui a alguns anos, concluir que esta revisão do CCP foi bem-sucedida? Menores tempos de contratação? Mais concorrência? Maior participação empresarial? Melhor execução dos contratos?

Será sempre uma avaliação muito subjetiva. Mas menores tempos de contratação e maior participação de empresas, ou seja, mais concorrência, serão sempre indicadores a levar em conta nessa avaliação. Em todo o caso, há já melhorias tangíveis, a vários níveis: foi criado o instrumento das iniciativas espontâneas, ou seja, na terminologia anglo-saxónica as *“unsolicited bids”*; foram alteradas regras para os contratos de concessão, corrigindo-se erros graves no que respeita à assunção de riscos neste tipo de contratos; parece ter terminado o preconceito contra a utilização de empreitadas de conceção-construção. Só por aqui já se teria justificado esta reforma do CCP.

A Revista Pontos de Vista chega aos leitores a 28 de setembro, praticamente nas vésperas da entrada em vigor das novas regras. Que mensagem gostaria de deixar às entidades adjudicantes, empresas, gestores, advogados, juristas e demais profissionais que, a partir de 1 de outubro, terão de trabalhar diariamente com o CCP revisto?

Não deixem de estudar e de trabalhar organizadamente. A IA não vai resolver tudo... ■

Miranda |  MIRANDA ALLIANCE

www.mirandalawfirm.com

ANGOLA / CABO VERDE / CAMARÕES / COSTA DO MARFIM
GABÃO / GUINÉ-BISSAU / GUINÉ EQUATORIAL / MACAU (CHINA)
MOÇAMBIQUE / PORTUGAL / REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DO CONGO
REPÚBLICA DO CONGO / SÃO TOMÉ E PRÍNCIPE / SENEGAL
TIMOR-LESTE ESCRITÓRIO DE LIGAÇÃO EUA (HOUSTON)