



Dissertação

Mestrado em Administração Pública

***O ajuste direto como Instrumento de Execução de
Políticas Públicas Municipais***

Nuno Miguel Rufino Santos

Leiria, abril de 2020



Dissertação

Mestrado em Administração Pública

***O ajuste direto como Instrumento de Execução de
Políticas Públicas Municipais***

Nuno Miguel Rufino Santos

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação do Doutor Mário Barata, Professor da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.

Leiria, abril de 2020

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Dedicatória

À minha esposa, Edite Rufino, pela compreensão, apoio, paciência e tudo mais, nesta jornada que termina com esta Dissertação.

A toda a família que de forma direta ou indireta sempre apoio este desafio.

Obrigado a todos!

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Agradecimentos

Em particular, gostaria de agradecer:

Ao Professor Doutor Mário Barata, por ter orientado este trabalho com interesse, exigência, imensa paciência, encorajamento e disponibilidade total, cuja concretização desta Dissertação de Mestrado só foi possível com o seu contributo, docente da Escola Superior de Tecnologia e Gestão de Leiria, integrada no Instituto Politécnico de Leiria.

Agradecimento à entidade patronal pela concessão do estatuto de trabalhador estudante, pois proporcionou alguns dias, baseados na legislação, para dedicação à Dissertação.

Os demais agradecimentos são também para aqueles cuja esta Dissertação é dedicada pois sem eles nunca seria possível!

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Resumo

Com este trabalho acadêmico pretende-se abordar a relação existente entre o procedimento de ajuste direto e o objetivo da política pública municipal que o desencadeia. Para tal, foi abordado o enquadramento legal desse procedimento assim como os seus limites legais para a utilização. A definição de política pública foi também enquadrada nesta temática, sendo esta a forma de prossecução de determinados objetivos na Administração Pública e Administração Local. Não será abordado, por opção, a Administração Regional.

Foi feita uma análise dos efeitos potenciais do modo de escolha das entidades que celebram contratos com a Administração Pública e Administração Local, baseadas nas políticas públicas por estas prosseguidas.

Por último, foi elaborada uma análise crítica ao tipo de procedimento abordado nas Administrações alvo e discutidas algumas consequências para a Administração Local. Mais uma vez, por opção, essa análise não incidirá sobre a Administração Pública.

Em conclusão, tentar-se-á elencar algumas alternativas ao ajuste direto como instrumento de execução de políticas públicas municipais.

Palavras-chave: Administração Pública, Administração Local, políticas públicas, ajuste direto

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Abstract

This academic work aims to address the relationship between the direct adjustment procedure and the objective of municipal public policy that triggers it.

For such, the legal framework of this procedure is examined as well as the limits for its use. Within this theme, the definition of public policy is analysed, and it is through this form that Public and Local Administrations achieve certain objectives. By choice, the Regional Administration isn't addressed.

An analysis was also made of the potential effects of the choice of entities that enter into contracts with the Public Administration and Local Government, based on the public policies pursued by them.

Finally, a critical analysis of the use of this type of procedure in the target Administrations was considered and some consequences for Local Administration are discussed. Again, by choice, this analysis does not focus on the Public Administration.

In conclusion, we attempt to list some alternatives to direct adjustment procedure as an instrument of implementation of municipal public policies.

Keywords: (*máximo 6 palavras*)

Local Government, Direct Procurement, Public Administration, Public Policies

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de figuras

Figura 1 - Ciclo de uma política pública	19
Figura 2 - Modelo do processo de implementação da política de Van Meter e Van Horn	24
Figura 3 - Modelo sistémico aplicado à avaliação	28

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de gráficos

Gráfico 1 – Quantidade de procedimentos de contratação pública nos municípios do distrito de Santarém - 2018.....	49
Gráfico 2 – Valores de procedimentos de contratação pública nos Municípios do distrito de Santarém – 2018	50
Gráfico 3 – Relação de valores de procedimentos de contratação pública nos municípios do distrito de Santarém – 2018	50
Gráfico 4 – Natureza dos contratos públicos por ajuste direto.....	51
Gráfico 5 – Fundamentação dos tipos de contratos.....	52
Gráfico 6 – Números globais dos contratos públicos, em Portugal, no ano de 2017	53
Gráfico 7 – Contratação pública por tipos de contratos, em 2017.....	54
Gráfico 8 – Peso relativo dos bens e serviços face às obras públicas por montantes contratuais: de 2010 a 2017	54
Gráfico 9 – Contratação pública por tipo de procedimento, no ano 2017	55
Gráfico 10 – Número de contratos por procedimento, ano de 2017	56
Gráfico 11 – Contratação pública em 2017, por tipo de procedimento.....	56
Gráfico 12 – Contratos registados em janeiro de 2018	57
Gráfico 13 – Tipos de contratos registados em janeiro de 2018.....	58
Gráfico 14 - Contratos registados em fevereiro de 2018.....	58
Gráfico 15 - Tipos de contratos registados em fevereiro de 2018	58
Gráfico 16 - Contratos registados em março de 2018	59
Gráfico 17 - Tipos de contratos registados em março de 2018.....	59

Gráfico 18 - Contratos registados em abril de 2018.....	59
Gráfico 19 - Tipos de contratos registados em abril de 2018	60
Gráfico 20 - Contratos registados em maio de 2018.....	60
Gráfico 21 - Tipos de contratos registados em maio de 2018	60
Gráfico 22 - Contratos registados em junho de 2018	61
Gráfico 23 - Tipos de contratos registados em junho de 2018.....	61
Gráfico 24 - Contratos registados em julho de 2018	61
Gráfico 25 - Tipos de contratos registados em julho de 2018.....	62
Gráfico 26 - Contratos registados em agosto de 2018	62
Gráfico 27 - Tipos de contratos registados em agosto de 2018.....	62
Gráfico 28 - Contratos registados em setembro de 2018	63
Gráfico 29 - Tipos de contratos registados em setembro de 2018.....	63
Gráfico 30 - Contratos registados em outubro de 2018	63
Gráfico 31 - Tipos de contratos registados em outubro de 2018.....	64
Gráfico 32 - Contratos registados em novembro de 2018.....	64
Gráfico 33 - Tipos de contratos registados em novembro de 2018	64
Gráfico 34 - Contratos registados em dezembro de 2018	65
Gráfico 35 - Tipos de contratos registados em dezembro de 2018.....	65
Gráfico 36 – Valor dos tipos de procedimentos do município do Entroncamento – Ano civil de 2018.....	68
Gráfico 37 - Quantidade de procedimentos do município do Entroncamento – Ano civil de 2018	69

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de tabelas

Tabela 1 – Ajustes diretos em 2017, por CPV.....	57
---------------------------------------------------------	-----------

Lista de siglas

AP – Administração Pública

CCP – Código dos Contratos Públicos

CPA – Código do Procedimento Administrativo

EE – Entidade Executante

PP – políticas públicas

PPP – Parceria público-privada

TC – Tribunal de Contas

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Índice

Dedicatória	iii
Agradecimentos	v
Resumo	vii
Abstract	x
Lista de figuras	xiii
Lista de gráficos	xv
Lista de tabelas	xviii
Lista de siglas	xix
Índice	xxi
1. Enquadramento do tema	1
1.1 Definição de Administração e características.....	2
1.2 Organização da Administração Pública	3
1.3 O papel do Direito Administrativo na Administração Pública.....	7
2. A problemática	12
3. Objetivos	14
4. Metodologia	15
5. Políticas Públicas.....	16
5.1 Definição e etapas.....	19
5.1.1 Formação da agenda	20
5.1.2 Formulação da política.....	21
5.1.3 Implementação da política.....	22
5.1.4 Avaliação da política	28
6. História de utilização de políticas públicas.....	30
7. A contratação pública.....	33

7.1 O ajuste direto e enquadramento no Código dos Contratos Públicos	36
7.2 Pressupostos, tipos e limites do ajuste direto.....	39
7.3 Efeitos potenciais do ajuste direto na escolha das entidades	44
8. O uso do ajuste direto nos municípios.....	48
8.1. Os procedimentos de ajuste direto no distrito de Santarém	49
9. Comparação de dados de contratação pública em 2017 - Portugal	53
10. O município do Entroncamento.....	66
10.1 O ajuste direto no município do Entroncamento	68
11. Consequências do ajuste direto nos municípios	76
12. Decisão e escolha do ajuste direto	82
13. Avaliação das políticas públicas e o ajuste direto.....	83
Conclusão	86
Bibliografia.....	91
Anexos.....	98
Glossário	100

1. Enquadramento do tema

Portugal tem o seu território distribuído em 308 Concelhos, o que significa que são os municípios portugueses os responsáveis pela administração do território. Qualquer município tem por objetivo proporcionar aos seus munícipes as melhores condições possíveis, nomeadamente com infraestruturas e serviços. As infraestruturas são as partes mais visíveis de obra realizada por estes, sendo por isso o resultado das políticas públicas levado a cabo por eles. No entanto, os municípios regem-se por determinada legislação que os distingue de qualquer outra administração privada. Por isso, qualquer ato de contratação, à exceção da contratação de recursos humanos, rege-se por um código de contratação pública. Este código aborda vários procedimentos de contratação entre os quais se insere o ajuste direto, sendo por isso este procedimento uma consequência das políticas públicas adotadas. Assim, pretende-se nesta dissertação abordar o ajuste direto como instrumento de execução de políticas públicas municipais.

Antes de se passar diretamente ao tema alvo deste trabalho académico, será de todo interessante poder enunciar algumas definições e conceitos que enquadrarão melhor a temática do ajuste direto como instrumento de execução de políticas públicas.

1.1 Definição de Administração e características

Administrar pode ser definido como a gestão de um conjunto de bens visando a satisfação de outros, consoante as suas vontades. Pode tratar-se como uma atividade que visa a prossecução de determinados fins. Essa atividade, para ser bem-sucedida, deverá ser integrada numa organização cujo intuito será atingir essas finalidades.

A definição de Administração poderá ser alvo das mais variadas características. Como refere (Andrade, 2017, p. 13) ao abordar esta definição: “No seu sentido comum, administração significa uma *gestão de recursos escassos*, através do funcionamento de uma *organização*, para obtenção de *utilidades* (que podem ser permanentes, periódicas ou fortuitas), segundo *opções racionais* (finalidades e prioridades) que foram *pré-definidas* (em regra, por outrem).”

Segundo este mesmo autor, o conceito de Administração poderá ser dividido em sentido objetivo e sentido subjetivo. Em sentido objetivo, o conceito de Administração refere-se às decisões ou atuações da Administração ao passo que em sentido subjetivo se refere à tarefa ou actividade desenvolvida.

Com base na definição apresentada, poder-se-ão apresentar características dessa Administração, mais propriamente a Administração Pública como um todo. A Administração Pública tem como característica principal o fim público com a satisfação das necessidades coletivas de todos aqueles que estão sob o seu domínio. A Justiça, a Segurança, a Saúde e o bem-estar associado são desde logo necessidades primárias incluídas na atuação da Administração Pública que, através das suas políticas públicas ou decisões tenta abarcar.

De acordo com (Andrade, 2017):

A qualificação de interesses coletivos como interesses públicos, bem como a atribuição da respetiva prossecução a entidades públicas (ou sob direção ou controlo público), exprimem escolhas realizadas num momento anterior e num plano superior, ao nível político-legislativo – plano em que, no âmbito europeu ou nacional, se definem as “políticas públicas”, entre nós, em regra, mediadas, concretizadas ou determinadas pela via legislativa governamental (decreto-lei). (p. 14)

1.2 Organização da Administração Pública

A prossecução da satisfação dos interesses públicos, vulgo fins públicos, como objetivo principal da Administração Pública, acarreta a esta um funcionamento e organização que possa assegurar essa satisfação de interesses de uma forma regular, contínua e disciplinada que foram assumidas (Andrade, 2017).

Para a existência de uma Administração Pública, é responsabilidade do Governo a sua condução ou plano de atuação. A Constituição da República Portuguesa menciona claramente no seu artigo 182.º: “O Governo é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública.” Por sua vez, de acordo com (Andrade, 2017), a Administração Pública poderá se dividir da seguinte forma:

1. Administrações estaduais, cujo objetivo recai na satisfação de interesses nacionais:
 - Administração estadual direta, que corresponde à pessoa coletiva pública Estado, constituída pelos órgãos e serviços, hierarquicamente dependentes do Governo, organizados em Ministérios, centralizados ou descentralizados;
 - Administrações estaduais indiretas, formadas por institutos públicos, pessoas coletivas públicas diferentes do Estado, que desempenham tarefas relacionadas com interesses nacionais em nome próprio, sob a orientação e tutela do Governo;
 - Autoridades reguladoras independentes, que são entidades da administração estadual indireta com autonomia acrescida perante o Governo, encarregadas da supervisão e regulação da actividade económica dos sectores privado, público, cooperativo e social, designadamente prestadores de serviços de interesse geral como são as atividades financeiras, a energia, as telecomunicações, os transportes e a saúde;
 - Autoridades administrativas independentes, que são autoridades ligadas ao Parlamento, com poderes de fiscalização da legalidade administrativa e de garantia dos direitos dos cidadãos.

2. Administrações autónomas, constituídas por entidades associativas, cuja missão é satisfazer interesses das respetivas comunidades, através de órgãos eleitos, fiscalizados pelo Governo, que podem ser:

- territoriais: Regiões Autónomas e autarquias locais (municípios e freguesias);
- corporativas, como as Ordens Profissionais.

As entidades administrativas autónomas de múltiplos fins, onde se incluem as autarquias também podem criar entidades públicas de carácter institucional, com fins específicos, que constituem uma administração autónoma indireta (empresas públicas municipais, fundações municipais), ou então uma administração de 2.º grau (associações de municípios, empresas intermunicipais, consórcios públicos). (Andrade, 2017)

A Administração Pública engloba ainda, entidades privadas administrativas, nomeadamente, as sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicas e as fundações privadas de instituição pública – que constituem uma administração indireta privada (estadual, regional ou municipal). (Andrade, 2017)

Em sentido material, a Administração Pública, abrange as atividades ou as tarefas administrativas, desenvolvidas, em regra, pelos órgãos do Estado e outras entidades públicas. Exclui-se da função administrativa da Administração Pública a atividade desenvolvida pelas entidades públicas administrativas, no exercício do direito privado, como são a administração do património, administração de estabelecimentos económicos em concorrência ou gestão de participações públicas em empresas. (Andrade, 2017)

Assim, o conceito de Administração Pública (AP) envolve a satisfação de interesses públicos, designadamente das populações.

Segundo (Oliveira & Dias, 2015), a AP poderá ser dividida em 4 sentidos:

AP em sentido organizacional; AP em sentido funcional; AP em sentido material; AP em sentido formal.

Procurar-se-á descrever de seguida o que se entende por cada sentido da AP.

A AP em sentido organizacional pressupõe a existência de uma organização, como mencionado anteriormente. Trata-se de saber quem tem a responsabilidade de prosseguir com a satisfação dos interesses públicos. Assim, conforme (Oliveira & Dias, 2015) é todo o sistema de órgãos, serviços e agentes do Estado e pessoas coletivas públicas que asseguram a satisfação dos interesses públicos. A AP não se trata de uma organização simples pois envolve órgãos centrais e locais do Estado. Aqui entram os municípios, as freguesias, regiões autónomas, universidades entre outros.

Em sentido funcional, a AP engloba todo o conjunto de atividades que pretende desenvolver através dos mais variados órgãos, sejam atos de administração materiais ou outros não relacionados diretamente com as suas tarefas e assumidos por outras organizações públicas.

Em sentido material, a AP caracteriza-se pelas ações que leva a cabo para materialmente administrar. Essas ações são reguladas pelo Direito Administrativo, muitas vezes coadjuvado pelo Direito Privado. Ambos os Direitos, só por si e relacionados com a AP, dariam para uma Dissertação longa. Em sentido material, também são partes integrantes da AP as entidades privadas que exercem poderes públicos ou reguladas pelo Direito Administrativo. Exclui-se daqui a atividade desenvolvida por entidades públicas administrativas quando colocado em prática o Direito Privado, como seja a administração de património, administração de estabelecimentos económicos em concorrência ou participações públicas noutras empresas.

Por último, no que toca à AP em sentido formal, refere-se aos atos levados a cabo pela Administração cuja consistência é relativa e força jurídica caracterizada pela sua autoridade. Aqui é diferente da força legislativa em que a lei assume todos os poderes.

Em suma, a forma típica tradicional da atividade jurídica da Administração Pública é o ato administrativo, concreto e unilateral, embora seja necessário incorporar nessa forma os regulamentos e os contratos administrativos. (Andrade, 2017)

1.3 O papel do Direito Administrativo na Administração Pública

Importa enunciar o que se entende por Direito Administrativo. Pode-se afirmar que Direito Administrativo é o ramo do Direito que define princípios e regras que disciplinam a função administrativa de órgãos, agentes e atividades da Administração Pública no estrito objetivo do interesse público.

Assim, segundo (Andrade, 2017), o Direito Administrativo abrange as normas que regulam a actividade materialmente administrativa das pessoas coletivas públicas, determinando os interesses públicos, a organização e a competência dos órgãos, o regime jurídico da atividade e os meios usados para o controlo e fiscalização.

De acordo com (Andrade, 2017):

O Direito Administrativo tem como missão primária disciplinar o exercício de poderes públicos de autoridade, que justifica a sua autonomia substancial como subsistema jurídico (face ao direito privado) – por isso, é ainda aplicável à actividade desenvolvida por pessoas coletivas privadas, quando atuem no exercício de prerrogativas de autoridade pública. (p. 17)

Ainda segundo o mesmo autor, o Direito Administrativo não funciona como regulador de toda a actividade materialmente administrativa das Administrações Públicas, as quais, seja no mero uso da sua capacidade privada, seja no exercício próprio da função administrativa, tende a copiar algumas formas organizativas e de regimes substantivos de direito privado, verificando-se em algumas situações uma mistura do direito administrativo com o direito privado, ou, pelo menos, a sujeição dessa atividade administrativa privada aos princípios gerais de direito administrativo. (Andrade, 2017)

Assim, o Direito Administrativo na Administração Pública tende a basear-se nas seguintes fontes (Justo, 2018):

- Preceitos Normativos, como a Constituição da República Portuguesa, as Leis, Decretos-Lei e outros atos normativos;

- A Jurisprudência;
- A Doutrina;
- O Costume.

Como Princípios do Procedimento Administrativo, a Administração Pública tende a basear-se nos seguintes, consagrados no Código do Procedimento Administrativo, nos artigos 3.º a 19.º, a saber:

- **Princípio da legalidade** – Os órgãos da Administração são obrigados a atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes foram conferidos e em conformidade com os respetivos fins. O exercício desses poderes por parte da Administração pressupõe ainda uma base normativa. Este princípio é particularmente relevante em matéria financeira, no sentido de só poder ser autorizada a despesa que decorra da prossecução dos fins da pessoa coletiva pública.
- **Princípio da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos** – Apesar de não existir um conceito totalmente definido para este princípio, serão todas as ações administrativas cujo objetivo será o de concretizar e respeitar os direitos fundamentais e princípios consagrados na Constituição, partindo do pressuposto inicial de respeito pela dignidade humana.
- **Princípio da boa administração** - A Administração deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, sendo organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada.
- **Princípio da igualdade** - Este princípio significa que a Administração não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual. O princípio da igualdade, no sentido de igualdade de oportunidades, é particularmente importante no âmbito dos concursos de recrutamento e de aquisição de serviços.
- **Princípio da proporcionalidade** - A Administração está obrigada a prosseguir o interesse público pelo meio que represente um menor sacrifício para as

posições jurídicas dos particulares, sendo os seus comportamentos adequados aos fins prosseguidos. Este princípio abrange ainda três áreas fundamentais, a saber:

1. Adequação – a lesão de posições jurídicas dos administrados tem de revelar-se adequada à prossecução do interesse público visado;
 2. Necessidade – a lesão das posições jurídicas tem de se mostrar necessária ou exigível;
 3. Proporcionalidade em sentido estrito – a lesão tem de ser proporcional e justa em relação ao benefício alcançado para o interesse público (relação custo/benefício).
- **Princípios da justiça e da razoabilidade** – obriga a rejeitar as soluções manifestamente desrazoáveis ou incompatíveis com a ideia de Direito.
 - **Princípio da imparcialidade** - Este princípio significa que a Administração deve ponderar todos os interesses juridicamente protegidos relevantes no caso concreto, mantendo-se equidistante em relação aos interesses particulares. A Administração também se deve abster de considerar interesses estranhos à sua função, isto é, ao interesse público, devendo adotar as soluções organizativas e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção. Este princípio assume relevo particular em matéria de concursos, quer seja de pessoal, quer seja de aquisição de bens e serviços, e ainda em matéria disciplinar.
 - **Princípio da boa-fé** – Significa que qualquer pessoa deve ter um comportamento correto, leal e sem reservas quando entra em relação com outras pessoas. Tem por objetivo impedir a ocorrência de comportamentos desleais e incorretos e promover a cooperação entre os sujeitos. O facto de a conduta da administração ter levado o particular a confiar em determinada atuação pode implicar responsabilidade civil, mas não faz com que o ato administrativo ilegal se possa convalidar. No tocante à execução dos contratos, conforme Martins L.L. (2014), está sempre em causa assegurar a utilidade pratico-jurídica e económico-social, diminuindo o grau de incerteza e de risco que possa surgir no seu decurso, o que pressupõe uma qualificada ou acrescida vinculação das partes ao princípio da boa fé, quer na execução do contrato quer na sua interpretação.

- **Princípio da colaboração com os particulares** - Este princípio implica a obrigação de prestar aos particulares as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiar e estimular as suas iniciativas e receber as suas sugestões e informações.
- **Princípio da participação** – Existe a obrigação de assegurar a participação dos interessados na formação das decisões que lhes digam respeito.
- **Princípio da decisão** - Os órgãos da administração têm o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhes sejam apresentados pelos particulares, bem como sobre quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, da lei ou do interesse público.
- **Princípios aplicáveis à administração eletrónica** - impõe à administração a utilização de meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados.
- **Princípio da gratuidade** - A gratuidade pressupõe que o procedimento administrativo se desenrole sem a necessidade do pagamento de despesas por parte do administrado.
- **Princípio da responsabilidade** - a administração responde pelos danos causados no exercício da sua atividade, nos termos da Lei n.º 67/2007 de 31 de dezembro, que regula a responsabilidade civil extracontratual do Estado.
- **Princípio da administração aberta** - determina o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos regulado na Lei n.º 467/2007, de 24 de agosto.
- **Princípio da proteção dos dados pessoais** - direito dos particulares à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito.
- **Princípio da cooperação leal com a União Europeia** – As Administrações Públicas de cada Estado-Membro devem ser consideradas como “administração comum” da União Europeia (UE), no sentido de serem estas que, em primeira linha, no seu dia-a-dia, concretizam o Direito da UE aplicando-o e tornando-o uma realidade. A União depende da atuação das administrações dos Estados-Membros para que o seu Direito seja efetivamente e eficazmente aplicado, estando estes vinculados a assegurar essa atuação.

É com esta conjugação de fontes do Direito Administrativo e Princípios de Procedimento Administrativo que toda a Administração Pública, nas suas diversas variantes, desenvolve toda a sua atuação, incluindo o procedimento de ajuste direto.

2. A problemática

O ajuste direto faz parte das opções pelas quais a Administração Pública efetua contratos com vista à satisfação de necessidades. Estando a sociedade a viver num meio cada vez mais globalizado, a concorrência é desde logo um fator que está ligado aos procedimentos de contratação, possibilitando, na teoria, uma maior competitividade entre todos aqueles que pretendem fornecer o bem ou serviço. A este facto não são alheios os princípios pelos quais se rege a Administração Pública.

Conforme (Fernandes, 2012), os procedimentos concorrenciais deverão permitir que qualquer interessado em fazer parte do contrato se possa apresentar perante a entidade adjudicante, cumprindo com todas as formalidades constitucionais, legislativas ou comunitárias.

Falando em Direito Comunitário, que só por si daria para outro estudo e sem o abordar longamente, tem como grande preocupação garantir que os procedimentos para a contratação mencionada anteriormente estejam abertos a intervenientes nacionais dos países pertencentes à União Europeia. É através desta garantia que se visa atingir na contratação pública um mercado aberto e de livre concorrência (Fernandes, 2012).

Voltando ao panorama nacional, não só o CPA consagra os princípios da igualdade e da imparcialidade entre os intervenientes, Administração Pública e cidadãos, como também a Constituição da República Portuguesa (CRP) o prevê, no artigo 266.º, a saber:

“1. A Administração Pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos. 2. Os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar, no exercício das suas funções, com respeito pelos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa fé.”

Segundo (Fernandes, 2012), a concorrência que o princípio da igualdade, proporcionalidade e imparcialidade geram, maximizam as possibilidades de encontrar condições contratuais mais adequadas no mercado, ao mesmo tempo que permite à entidade contratante selecionar a proposta mais apta à prossecução das necessidades de

interesse geral. Aqui se se inclui a escolha do procedimento mais aberto e concorrencial possível e que suscite o interesse do maior número de entidades possíveis para o fornecimento do bem ou serviço que se pretende.

É neste contexto que o Código dos Contratos Públicos (CCP), no seu artigo 1.º - A, consagra que:

“1 — Na formação e na execução dos contratos públicos devem ser respeitados os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, em especial os princípios da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento e da não-discriminação.”

No entanto, as notícias que vão surgindo nos meios de comunicação social têm dado a entender que nem sempre os princípios pelos quais se rege a Administração Pública nem sempre são cumpridos.

Por exemplo, segundo notícia publicada na *Revista Sábado*, a 27 de novembro de 2018, sessenta por cento dos contratos realizados entre 2013 e 2016 pelas Câmaras Municipais e relativas a compras, foram executados através do procedimento por ajuste direto.

Assim, o procedimento por ajuste direto, embora consagrado, poderá ser suscetível de algumas questões de transparência que urgem ser ultrapassadas.

3. Objetivos

O objetivo deste trabalho consiste em analisar as regras que presidem à escolha do procedimento de ajuste direto, incluindo os seus limites.

Será também realizada uma análise dos efeitos potenciais do modo de escolha das entidades que celebram contratos com a Administração Pública nas políticas públicas por esta prosseguidas, particularmente no setor da Administração Local.

Como último objetivo, após uma análise crítica dos resultados obtidos, tentar-se-á elencar uma alternativa ao procedimento por ajuste direto.

4. Metodologia

O trabalho acadêmico a desenvolver será constituído por várias etapas, tentando trazer algo de novo à temática. Assim, serão seguidas as seguintes etapas:

- Revisão da literatura;
- Abordagem do Código dos Contratos Públicos;
- Estudo de caso concreto de Municípios no que toca ao procedimento escolhido para os contratos levados a cabo no ano civil de 2018;
- Possível alternativa ao uso do ajuste direto.

A metodologia é baseada em dados públicos, não criando quaisquer anticorpos nos dados recolhidos e suas conclusões.

5. Políticas Públicas

Políticas públicas existem desde que há registro de civilização. A sociedade humana é provida de cultura própria mediante as suas raízes, história e geografia, entre outros aspetos. Assim, as políticas públicas assumem características consoante a sociedade onde são elaboradas e aplicadas.

Perante estas particularidades, não existe uma definição tipo de políticas públicas. No entanto, pode-se mencionar que política pública é um conjunto de decisões que estão relacionadas entre si, com ator ou atores de cariz político, apontando objetivos a atingir assim como os meios para o efeito, condicionadas a fatores previamente abordados e que se acredita ser possível atingir mediante o poder coercivo que esses atores possuem. Os destinatários dessas políticas públicas serão os cidadãos de uma determinada sociedade onde se prevê a sua implementação.

Em suma, conforme (Rocha, 2010), políticas públicas são as ações do Estado em procurar dar resposta a reclamações dos cidadãos, como grupo ou individualmente. Tal como o autor refere, nunca poderão existir políticas públicas sem Estado e que este tem o papel fundamental no processo público, segundo a visão tradicional.

Quem beneficia por isso das políticas públicas serão os cidadãos a quem se destinam. Para que uma política pública atinja os seus objetivos, existe todo um processo constituído por várias fases. Segundo (Rocha, 2010), essas fases podem ser apresentadas da seguinte forma:

- Identificação do problema;
- A formação da agenda;
- Formulação da política;
- Decisão;
- Implementação da política;
- Avaliação;
- Extinção ou fim da política pública.

Por si só, estes elementos poderão não ser suficientes para definir políticas públicas. Para que se possa chegar a uma conclusão sobre o que são políticas públicas, importa assim analisar outras perspectivas sobre o que são políticas públicas.

Segundo (Teixeira, 2002), políticas públicas são:

(...) diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, políticas explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamentos) que orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. (p. 2)

Daqui se depreende desde logo uma diferença entre os dois autores. Enquanto (Rocha, 2010) descreve políticas públicas como um conjunto de decisões com vista a satisfazer as necessidades dos cidadãos, (Teixeira, 2002) vai mais longe ao especificar que essas decisões são apoiadas em regras e procedimentos, como as Leis, Decretos-Leis, Normas, etc.

No que toca às fases das políticas públicas, alguns autores são mais simplistas ao abordarem somente 4 fases. Segundo (Araújo & Gazzola, 2017), um exemplo desses autores, poderão ser:

- Formulação da agenda;
- Formulação da política;
- Implementação;
- Avaliação.

Perante esta dualidade de entendimento, que ao mesmo tempo se apoia nas sete fases apresentadas por (Rocha, 2010), poder-se-á entender que as apreciações sobre as diversas fases de uma política pública que os autores abordam estão assentes nos mesmos conceitos.

Ainda segundo (Sousa, 2006),

(...) Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em

que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real. (p, 26)

Com estas três visões sobre o que são políticas públicas, poder-se-á de seguida apresentar uma definição de políticas públicas e suas fases constituintes.

5.1 Definição e etapas

Tendo já uma visão do que alguns autores entendem por políticas públicas, pode-se definir como um conjunto de decisões, regras e procedimentos que estão relacionadas entre si, com a intervenção de um ou mais atores políticos com os poderes necessários para o efeito, tendo por objetivo a satisfação de necessidades de populações, criando também os meios para isso.

No que concerne às suas fases ou etapas, para a formação de uma política pública, poderemos enunciar conforme (Rocha, 2010):

Formação da agenda; Formulação da política; Implementação da política; Avaliação da política.

As fases mencionadas poderão ser mostradas na figura seguinte.



FIGURA 1 - CICLO DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Fonte: (Araújo & Gazzola, 2017)

Assim, nos próximos pontos, tentar-se-á descrever cada uma destas quatro etapas.

5.1.1 Formação da agenda

Uma agenda depende sempre do objetivo que se pretende. No caso de uma agenda de políticas públicas, depende sempre do problema abordado e como esse mesmo problema surgiu, quer devido a interesses ou necessidades. Resumindo, conforme a interpretação que é dada a determinado facto, assim é identificado um problema.

Segundo (Rocha, 2010) citando (Edelman, 1971), o processo de formação da agenda acaba por ser um processo simbólico pois não é um processo espontâneo. É o Governo que toma a dianteira, criando as perceções, muitas vezes devido a pressões ou *lobbies*, citando (Rocha, 2010) a obra de (Sharkansky, 2002). Toda a complexidade que poderia advir da identificação de um problema, poderá dessa forma ser simplificado.

Na formação da agenda, há necessariamente uma articulação de interesses, agregando esses interesses por forma a que o sistema político possa ir ao encontro da expectativa dos cidadãos, de grupos institucionais ou de grupos associativos (Rocha, 2010).

5.1.2 Formulação da política

A formulação da política é um processo que se poderá dividir em duas partes ou dois tipos de atividade.

Segundo (Rocha, 2010) citando (Anderson, 1984),

(...) A primeira consiste em decidir o que deve ser feito ou não, relativamente a um problema que passa a fazer parte da agenda política. Uma vez decidido o que fazer, o segundo tipo de atividade consiste no *draft* da legislação ou na simples organização do programa. (p, 113)

Esta divisão apresentada por (Rocha, 2010) não é consensual. Conforme o mesmo autor menciona, existem posições contrárias relativamente ao que se entende por formulação da política.

Citando (Rocha, 2010),

(...) contrariamente a esta posição, Sidney (2007) entende que a formulação é parte da fase da pré-decisão e que envolve a identificação das alternativas para resolver um problema e das possíveis soluções, com vista à decisão final. (p, 113)

Quer se concorde com a primeira posição apresentada ou com a segunda, depreende-se que existe sempre a necessidade de tomar uma decisão ou ação para lidar com o problema. Parece assim mais simples, na opinião do autor da Dissertação, que a primeira posição descrita vá ao encontro do que é a formulação da política, tal como também concorda (Rocha, 2010).

No entanto, a formulação da política nunca caberá somente a uma entidade pois existem variáveis que condicionarão essa mesma formulação, tais como a existência ou não de autonomia financeira.

Por exemplo, conforme (Rocha, 2010),

(...) Quando se trata de uma lei, a tarefa de feitura pertence aos corpos legislativos; quando a política é operacionalizada através de programas, incumbe aos gabinetes Ministeriais, aos departamentos governamentais ou “*task force*”, o *design* desses programas e projetos. (p, 121)

5.1.3 Implementação da política

A implementação da política é a fase imediata à decisão de uma determinada política ou ação que se formulou. É óbvio que a ação a levar a cabo nunca será consensual a toda a comunidade, embora a importância desta fase gire em torno da sua clareza e objetividade.

Conforme (Rocha, 2010), existem critérios que deverão obrigatoriamente ser cumpridos, a saber:

- Clareza e consistência;
- Base sólida do programa em teoria casual válida;
- Implementação e estruturação de todo o processo de forma adequada;
- Comprometimento de todos os funcionários com o programa que se leva a cabo;
- Enquadramento socioeconómico estável;
- Uma hierarquia que impeça falhas na implementação da política.

Assim, implementar uma política pública (PP) significa colocar em prática, executar, dirigir e administrar. Mas, nem todos os autores estão de acordo com essa noção. Para alguns, a implementação refere-se a todo o processo iniciado com o estabelecimento da política até o seu impacto. Para outros, a implementação não se confunde com o alcance do seu produto ou do seu impacto, sendo basicamente um processo de uma série de decisões e de ações postas em prática por alguma autoridade governamental. Outros ainda definem a implementação como sendo o processo pelo qual programas ou políticas são conduzidos e às ações necessárias para que uma política saia do papel e funcione efetivamente. Pode ser compreendida como um conjunto de ações realizadas por grupos ou indivíduos, de natureza pública ou privada, com vista à obtenção de objetivos estabelecidos antes ou durante a execução das políticas.

Ao definir a implementação como o processo de interação entre o estabelecimento de objetivos e as ações empreendidas para alcançá-los, alguns autores ressaltam o processo pelo qual os objetivos são identificados (o programa, a agenda) e

as ações são empreendidas para alcançá-los em contraposição à interação entre objetivos e resultados. Em suma, para que uma determinada política tenha condições de ser implementada, é necessário que a legislação e os fundos correspondentes já tenham sido aprovados anteriormente ou ainda, que acordos com entidades envolvidas já tenham sido acertados.

Existem, no entanto, fatores que afetam o grau de implementação de uma política pública. As vicissitudes da implementação de políticas públicas têm sido entendidas como uma das dimensões cruciais para a explicação do insucesso das mesmas. A implementação tem sido, por vezes, a fase mais complicada de uma PP. As razões podem ser devido ao grau de complexidade, de inovação e de interdependência do problema a ser enfrentado, o público-alvo (quanto maior e mais diverso o grupo alvo a ser atingido, mais difícil é a implementação de uma política pública) ou a extensão da mudança comportamental esperada do público-alvo.

No que diz respeito às circunstâncias ou ao contexto, as variáveis podem ser as seguintes: sociais, económicas, tecnológicas e políticas. Já com relação à máquina administrativa, a implementação de políticas públicas está sujeita aos conflitos dentro ou fora da organização, num mesmo nível ou em diferentes níveis governamentais. Outros elementos que influenciam a implementação de políticas públicas, podem ser:

- nível de conflito ou de consenso e reação da opinião pública aos objetivos a serem atingidos;
- recursos políticos e económicos do público-alvo que apoiam e/ou rejeitam a política pública proposta.

Existem também fatores que favorecem o processo de implementação:

- explicitação dos objetivos da política, a fim de que quem implementa saiba o que deles se espera e aquilo que devem colocar em primeiro lugar;
- garantia de que haja tempo e recursos (físicos e financeiros) suficientes destinados à implementação da política pública;
- fundamentação da política pública em teorias viáveis, a fim de que se justifiquem as ações recomendadas para a resolução de um problema.

Existe um modelo de análise construído por Van Meter e Van Horn sobre o processo de implementação da política, mencionado também por (Rocha, 2010) que resume muito bem esta fase.

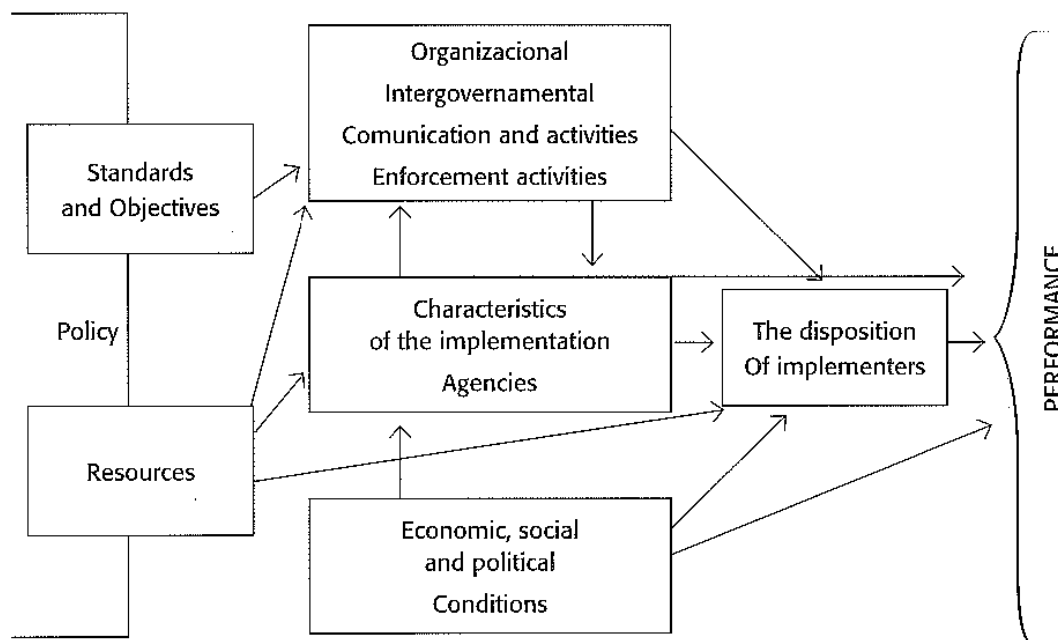


FIGURA 2 - MODELO DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE VAN METER E VAN HORN

Fonte: (Rocha, 2010)

Caso este modelo apresentado seja cumprido, será ditado o sucesso ou insucesso da política, cuja avaliação será realizada na última etapa.

Como na fase anterior, a implementação da política está dependente de alguns fatores que poderão ser externos ou internos. Em suma, os fatores internos poderão ser as próprias áreas de implementação que, só por si, poderão também estar sujeitas a determinadas circunstâncias assim como, no caso de implementação de nova legislação, ao próprio legislador. Outro fator interno poderão ser os grupos de interesses, *lobbies*, cuja atuação ditará outros contornos da implementação da política.

Existem, por isso dois grandes tipos de abordagens à fase de implementação de políticas públicas: A abordagem *top-down* e a abordagem *bottom-up*.

Na visão clássica sobre políticas públicas, a implementação *top-down* é entendida como a ação governamental expressa em programas ou projetos de intervenção e implementada de cima para baixo. Este modelo sustenta que as políticas públicas são implementadas de cima para baixo através de estruturas hierarquizadas. Não se considera o *policy cycle* como um processo. Embora esta abordagem represente um avanço em relação à visão clássica da questão, ela ainda abarca alguns pressupostos simples, considerando a formulação como uma atividade relativamente não problemática e atribuindo os obstáculos e dificuldades da implementação a aspetos como: a capacidade institucional dos agentes implementadores, problemas de natureza política e resistências de grupos ou setores negativamente afetados pela política. Esta visão centra-se na questão dos mecanismos de controle sobre os agentes que implementam a política pública. Caracteriza-se por um ambiente de informação perfeita, recursos ilimitados, clareza de objetivos, linhas únicas de comando e autoridade e ainda, legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política.

Os modelos baseados nesta visão, entretanto, não conseguem ser fiéis à realidade, uma vez que os programas nunca são, nem podem ser, perfeitos.

O principal problema desta visão é o destaque excessivo dado aos decisores políticos de topo, os quais atuam apenas à margem da implementação comparativamente com os funcionários das organizações.

Contrariamente ao pressuposto da abordagem *top-down*, na abordagem *bottom-up* o processo de negociação mantém-se durante a fase de implementação. A implementação provoca efeitos de baixo para cima, modificando a própria conceção de partida. Nesse sentido, surgem metodologias alternativas que pretendem mudar a perspectiva de análise. Trata-se de reconstruir os efeitos da política a ser analisada, a partir dos impactos gerados em direção progressiva à tomada de decisão, a fim de determinar quantos destes impactos podem ser explicados pela atuação da administração que implementa.

A abordagem *bottom-up* facilita a perspectiva da formulação, da implementação e da avaliação de políticas públicas como fases interdependentes, sendo o sucesso ou o fracasso de um programa dependente do comprometimento e das habilidades dos atores que estão diretamente envolvidos na implementação do programa.

A abordagem *bottom-up* também é passível de críticas. Por vezes tende-se a ignorar o motivo pelo qual alguns atores potenciais de relevo não estarem incluídos em nenhum grupo ou rede de interesse. Parte-se do pressuposto que existirão modificações no processo de implementação das políticas públicas. Neste modelo, os implementadores têm a autonomia e a flexibilidade para proceder a ajustes na política de modo a adaptá-la às especificidades locais bem como ao progresso científico.

Existe ainda a abordagem híbrida de implementação. Devido aos problemas específicos de cada um dos modelos anteriores a doutrina regista esforços para combinar os modelos em questão e enriquecê-los com outras abordagens. Em regra, a abordagem híbrida visa integrar o mundo “macro” dos responsáveis pela feitura das políticas públicas com o mundo “micro” dos que tem a tarefa de implementação.

Embora ambas as abordagens guardem uma conceção instrumental da política, a escola designada por *top-down* tem uma visão mais objetiva e concreta da política pública, enquanto que para os estudos de *bottom-up*, o significado da política depende do contexto e dos agentes, sendo, portanto, um fenómeno mais subjetivo, aberto, incerto, contingente, variável e contextual. A distinção entre os modelos *top-down* e *bottom-up*, apesar de útil, tende a desconsiderar o facto de que ambos os modelos contribuem para a compreensão do processo de implementação e podem-se complementar.

Ao incorporar a tomada de decisões, a implementação torna-se fonte de informações para a formulação de políticas. Neste sentido, a implementação pode ser considerada como um processo de aprendizagem. Dentro desta nova perspetiva, o *policy cycle* não pode ser concebido de forma simples e linear e tampouco pode ter um ponto de partida e um ponto de chegada claramente definidos. As vantagens derivadas da utilização do conceito de *policy-network* comporta uma visão mais aberta do centro de decisão.

Todo o processo de implementação é influenciado pelas características e conteúdo do plano, pelas estruturas e dinâmicas das organizações e pelas ideias, valores e as conceções dos atores implementadores. Isso pressupõe que esses atores exercem a sua discricionariedade, com base em sistemas de ideias específicos. As normas da organização, formais e informais, constroem e incentivam determinados

comportamentos e o plano definido é um ponto de partida que será interpretado e adaptado às circunstâncias locais.

5.1.4 Avaliação da política

Esta é a última etapa da formação de uma política pública e talvez aquela que será mais crítica. A principal função desta etapa é, conforme o nome indica, avaliar a política pública levada a cabo, nomeadamente, o mérito que o Governo teve na sua criação (Rocha, 2010). Esta avaliação não incide somente no topo hierárquico do Governo, mas em todos os níveis da pirâmide. Em suma, serão os resultados a ditar, também, o sucesso ou insucesso da política pública.

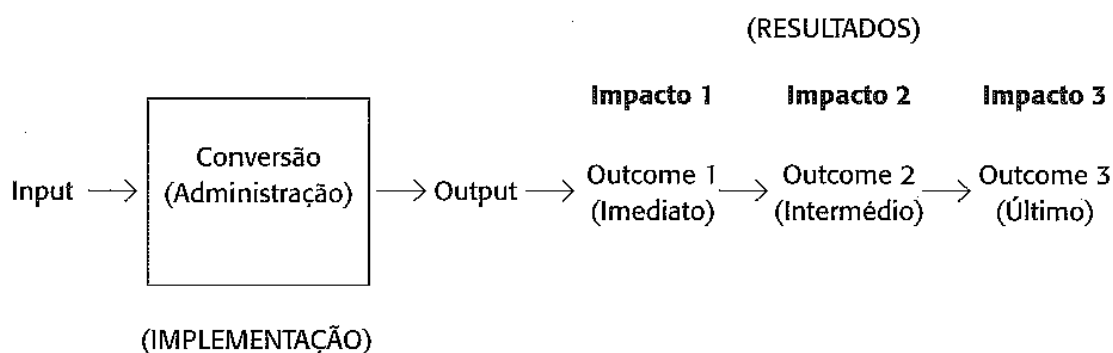


FIGURA 3 - MODELO SISTÉMICO APLICADO À AVALIAÇÃO

Fonte: (Rocha, 2010)

Este modelo realça os resultados que determinada política pública atinge.

Segundo (Araújo & Gazzola, 2017),

(...) para o processo de avaliação, desenvolvem-se métodos que visam desde conhecer a eficiência e o impacto até controlar e supervisionar a realização da política, o que possibilita a correção de falhas durante a execução. (p, 29)

Na avaliação, todos os atores são avaliados. Estes são envolvidos na ação e a sua capacidade de resolução de um determinado problema pode ser questionada através da avaliação que está a ser realizada. Para esta etapa, são criados parâmetros de avaliação e formas de medir o desempenho com base em critérios e padrões. Quem está a fazer a avaliação vai utilizar variados conceitos valorativos, que se indicarão mais adiante,

verificando se a política pública está a ter sucesso ou não. Os indicadores *input* indicam os meios usados nessa política pública que podem ser recursos económicos, humanos ou mesmo materiais. Já os indicadores *output* procuram medir os resultados alcançados, isto é, as realizações referentes às ações imputadas. Os implementadores de políticas públicas podem ser questionados quanto ao real efeito da política pública levada a cabo e se o problema foi resolvido ou mitigado.

Em suma, a avaliação da política pública é um indicador para saber como é que a política pública levada a cabo se está a “comportar”. Em teoria, ela deveria ser capaz de construir um quadro avaliativo que levaria à sua continuidade, reestruturação ou mesmo extinção da política pública. É claro que os fatores técnicos considerados na avaliação podem ser consideravelmente questionados pelo agente político, uma vez que a decisão de manter ou não uma política pública não passa apenas pelo parecer técnico. Poderá também usar como base de questão a multi casualidade dos factos envolvidos na política pública. Mas aqui também terá que existir alguma cautela. Uma política pública não poderá ser avaliada com base numa infundável lista de causas uma vez que podem sair da área de entendimento do avaliador, podendo ser a porta de entrada para outras questões. Não se trata de parar uma avaliação, mas sim alguma cautela com tipos de questões que podem levar a armadilhas e, por isso, podem também mascarar certas realidades. Uma política pública pode produzir ou não resultado dependendo do ângulo da avaliação. Por ser possível consultar bases de dados e os impactos causados, uma avaliação de PP leva algum tempo a ser realizada. É primordial nesse espaço temporal que possam ser realizados, se necessário, alguns ajustes e reajustes dos atores envolvidos na política pública para um melhor entendimento do impacto dessa política. Mais uma vez, são usados critérios bem definidos nesta avaliação. Conforme (Rocha, 2010), são usados três grandes tipos de critérios: critérios substantivos, critérios económicos e critérios baseados no processo. Os critérios substantivos incidem nos objetivos prosseguidos, objetivos laterais, critérios dos clientes e dos interessados e nos critérios profissionais. No que toca aos critérios económicos, incidem nos custos dessa política, na relação custo-benefício e custo-eficácia e na produtividade. Nos critérios baseados no processo, serão levados em conta a legalidade, equidade, publicidade, representatividade, participação e a democracia. Pode-se concluir que a avaliação de uma política pública é um exame sistemático baseado nos critérios mencionados anteriormente.

6. História de utilização de políticas públicas

A política pública pode ser considerada como uma área de conhecimento e também como disciplina académica. Facto é que um Mestrado em Administração Pública contém uma disciplina de Políticas Públicas.

Enquanto área de conhecimento e disciplina, tem a sua origem nos Estados Unidos da América (EUA) seguida de outros estudos a nível europeu onde a figura Estado e suas instituições assumiam o papel principal (Souza, 2006).

Na Europa, a área de políticas públicas aparece como resultado de vários trabalhos e pesquisas sobre o papel do Estado, diferentemente dos EUA onde, primariamente, a temática surge no mundo académico e sem estabelecer qualquer relação teórica entre o papel do Estado relativamente à comunidade.

Conforme (Souza, 2006),

(...) O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. (p, 22)

Na área governamental, o conceito de políticas públicas como ferramenta de decisão surgiu após a Guerra Fria valorizada pela tecnocracia como forma de atenuar consequências da Guerra.

Robert McNamara introduz, nos EUA, este conceito no Governo, dando origem à RAND Corporation, em 1948. Tratava-se de uma organização não governamental e que era financiada por recursos públicos.

O uso de métodos científicos na formulação de políticas e de decisões governamentais estende-se posteriormente para outras áreas, como sejam as de produção associadas ao governo e política social.

Muitas obras consideram que a área de políticas públicas teve quatro grandes fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936) surge com a expressão *policy analysis* (análise de política pública), como forma de relacionar o conhecimento científico e o acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo (Souza, 2006).

Simon (1957) introduziu um outro conceito, o de racionalidade limitada dos *policy makers*, (decisores públicos), com o argumento de que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para este “fundador” de PP, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, autointeresse dos decisores, entre outros aspectos. A racionalidade, segundo este, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de regras e incentivos que enquadrem o comportamento dos atores e, por conseguinte, esse comportamento vá na direção dos resultados desejados, conseguindo colocar de parte qualquer interesse próprio (Souza, 2006).

Lindblom (1959; 1979) questionou a grande parte do que fora defendido Laswell e Simon, nomeadamente a ênfase no racionalismo e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de PP, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio (Souza, 2006).

Easton (1965) foi um pouco mais longe ao definir política pública. Para este outro “fundador” de PP, seria uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, PP recebem informações dos partidos, dos órgãos de comunicação social e de *lobbies*, o que por sua vez influenciam os resultados e consequências (Souza, 2006). Surgem assim vários debates sobre PP com o intuito de uma resposta à questão: Qual o papel dos Governos na feitura e implementação de PP?

No processo de definição de PP, as sociedades e Estados complexos, sendo a maioria dos que existem, estão atualmente próximos daquilo que se entende como Estado autónomo, ou seja, existe uma autonomia relativa que possibilita ter capacidades para criar as condições necessárias para a implementação dos objetivos das PP. É obvio

que tal situação não será regra, pois cada Estado terá os seus próprios condicionalismos fruto também de uma cada vez maior globalização.

De qualquer forma, as PP têm ganho cada vez mais importância e credibilidade, devido em grande parte à discricionariedade de políticos e de regras bem definidas. O facto de vários Estados de agruparem em regimes de interesses mútuos (União Europeia, etc...) origina uma delegação de poderes para organizações internacionais, trazendo o fator credibilidade associado. Esta “nova” realidade, enfatiza o papel das instituições nacionais e internacionais nas regras afetas à decisão e formulação de PP.

Segundo (Souza, 2006),

O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neo-institucionalismo, que enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas. (p, 37)

Outros ramos da teoria neo-institucionalista, como o institucionalismo histórico e o estruturalista, também contribuem para o debate sobre o papel das instituições nos modelos usados pelos decisores. Para estas variantes do neo-institucionalismo, as instituições estabelecem as características que deverão ter os decisores, embora a ação racional dos que decidem não se restrinja apenas aos seus próprios interesses. A ação racional depende de percepções diversas, tais como alternativas às PP, consequências e avaliação de resultados, conforme abordado em 5.

Segundo o neo-institucionalismo na área de PP, as instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Assim, as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e tornam o percurso de certas PP mais fáceis do que outras. As instituições e as regras associadas a estas redefinem as alternativas políticas e alteram a posição relativa dos atores. A teoria neo-institucionalista assume-se assim como um entendimento de que não são só os indivíduos ou grupos que influenciam as PP, mas são também as regras formais e informais que regem as instituições. A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais estão no topo da formulação de PP, apesar de maioritariamente existir uma mediação nessa luta por instituições políticas e económicas, direcionando as PP para determinada direção, privilegiando alguns em detrimento de outros.

7. A contratação pública

A necessidade de satisfação das necessidades mencionadas nos capítulos anteriores desta Dissertação, levou a AP a encontrar os mais variados meios para atingir os fins. Particularmente desde os finais do século XIX e inícios do século XX, derivado ao grande desenvolvimento económico e tecnológico, a AP passou a recorrer frequentemente ao contrato para poder satisfazer necessidades.

A contratação pública serviu assim, desde a sua origem, à obtenção de fins relacionados com as PP adotadas. Tem como princípio basilar a igualdade jurídica entre as partes envolvidas. Estão obrigadas a prosseguir os interesses públicos legalmente instituídos, não podendo depender isso do livre arbítrio de vontades de qualquer uma das partes.

Desde o século XX, a figura jurídica do contrato passou a ser um importante instrumento de ação administrativa por parte da AP nos domínios onde a necessidade de satisfação dos interesses públicos impera, recorrendo aos préstimos de entidades privadas. Esta relação procura satisfazer ao mesmo tempo dois interesses, que apesar de opostos, permitem às entidades envolvidas atingir os seus objetivos. Da parte da AP a garantia de que os seus objetivos de satisfação de necessidades públicas são atingidos e, da parte da outra entidade (particular), que o fator económico (lucro) seja também atingido. Verifica-se assim que as vantagens neste relacionamento são mútuas, apesar de poderem representar em parte uma limitação da soberania da AP. (Oliveira & Dias, 2015)

Com a integração de Portugal na União Europeia e por conseguinte abertura ao mercado único, foi também sedimentado o princípio da igualdade e concorrência, não discriminando a nacionalidade, permitindo um diferente dinamismo de todo o setor privado e obrigando, ao mesmo tempo, que o dinheiro público seja alvo de uma gestão rigorosa. Mais uma vez as vantagens são mútuas para os intervenientes, reestruturando a economia nacional e europeia.

O direito nacional teve que se adaptar às novas realidades decorrentes de um mercado único. Em julho de 2008, entrou em vigor o Código dos Contratos Públicos

(CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, criando um novo regime de contratação pública e ao mesmo tempo em harmonia com a ordem jurídica comunitária. Houve uma sistematização de todos os procedimentos de formação de contratos públicos assim como uma uniformização dos contratos administrativos.

Com a introdução deste novo diploma, foram transpostas para o domínio nacional as Diretivas Europeias 2004/17/CE e 2004/18/CE assim como a revisão do Código do Procedimento Administrativo (CPA).

Em 2017, foi levado a cabo uma nova revisão do Código dos Contratos Públicos através da introdução do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Entre outras alterações introduzidas, este diploma contemplou as alterações derivadas à aprovação da Diretiva n.º 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa à adjudicação de contratos de concessão e a Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, relativa aos contratos públicos, revogando a Diretiva n.º 2004/18/CE e a Diretiva n.º 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho. Contemplou ainda a Diretiva n.º 2014/55/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos.

Com todos estes diplomas, as regras de contratação pública foram harmonizadas com vista à seguinte meta (Oliveira & Dias, 2015):

(...) a compatibilização de regimes com o direito comunitário; a sistematização dos procedimentos bem como a uniformização dos regimes substantivos; e, por último, a modernização e desburocratização do sistema através da opção pela contratualização eletrónica. (p. 287)

Particularmente relevante no CCP, são os contratos administrativos de empreitada de obras públicas em que alguém (Entidade Executante) se obriga perante a Administração Pública (Dono de Obra) a executar, ou a conceber e executar, uma obra pública mediante o pagamento de um preço (Artigo 343.º, n.º 1 do CCP) (Sousa & Matos, 2009).

Entende-se como obra pública o resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis, executados por conta de um contraente público (Artigo 343.º, n.º 2 do CCP), desde que se enquadre nas

subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na atividade de construção (Sousa & Matos, 2009).

Segundo (Sousa & Matos, 2009),

A empreitada de obras públicas constitui uma alternativa à execução das obras por administração direta, permitindo explorar a concorrência entre os empreiteiros para obter preços mais baixos e, portanto, uma maior poupança de recursos públicos. Em todo o caso, nada impede que as obras públicas sejam efetuadas por administração direta, podendo nesse caso o Dono de Obra celebrar contratos de aquisição de materiais e equipamentos necessários à execução da obra, contratos esses que se regem pelo regime dos contratos de aquisição de bens móveis. (p. 319)

Sendo o foco principal a concorrência do mercado, o procedimento concursal visa, à partida, a sujeição a essa concorrência. Conforme mencionado por Martins, L.L. (2014), a via metodológica de qualificação do procedimento concursal tem com o objetivo primordial a sujeição da atuação da Administração a procedimentos concursais que possibilitem a disputa, pelo mercado, independentemente do formato e do conteúdo que assumam. Este autor apresenta uma grande consequência do disposto:

Em função do modo como um contrato seja configurado nas peças procedimentais, assim poderá ser qualificado como um contrato de empreitada de obras públicas, como uma concessão de obra pública ou como um contrato de serviços, sendo que na ausência de outros tipos contratuais, o contrato de empreitada surge como figura de caráter geral.

Esta situação leva a outro ponto importante. Do ponto de vista da sujeição do contrato à concorrência, o importante é determinar se as características do contrato permitem precisamente a que a concorrência seja uma realidade (Martins, L.L., 2014). Contudo, o CCP aplica-se a todo e qualquer contrato celebrado pelas entidades adjudicantes nele previstas, cujo objeto desse contrato seja suscetível de estar sujeito à concorrência de mercado. Em suma, o conceito de contrato público abrange todos os contratos celebrados no âmbito da função administrativa, independentemente da sua designação e da sua natureza administrativa ou privada (Oliveira & Dias, 2015). Terá que ser obrigatoriamente outorgado por entidades referidas no CCP.

7.1 O ajuste direto e enquadramento no Código dos Contratos Públicos

Conforme o CCP, no seu Artigo 16.º, a formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos, a saber: ajuste direto; consulta prévia; concurso público; concurso limitado por prévia qualificação; procedimento de negociação; diálogo concorrencial; parceria para a inovação.

Ainda segundo o mesmo Artigo, consideram-se submetidas à concorrência de mercado as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos:

- Empreitada de obras públicas;
- Concessão de obras públicas;
- Concessão de serviços públicos;
- Locação ou aquisição de bens móveis;
- Aquisição de serviços;
- Sociedade.

O ajuste direto é um dos procedimentos de formação do contrato e relacionado com os critérios de escolha por parte da AP. Inclui-se assim como um tipo de procedimento pré-contratual geral.

No entanto, os procedimentos pré-contratuais podem classificar-se, basicamente, de acordo com quatro critérios: a dimensão do universo por si abrangido, o modo de formação do caderno de encargos, a rigidez das propostas apresentadas e o objeto da escolha administrativa (Sousa & Matos, 2009).

No que toca ao primeiro critério, os procedimentos pré-contratuais podem ser abertos, semiabertos ou fechados. São abertos quando se permite que qualquer

interessado, desde que reúna as condições legalmente exigidas, possa apresentar proposta. Aqui se insere estritamente o concurso público.

O segundo procedimento deste primeiro critério, semiaberto, podem candidatar-se a apresentar propostas qualquer interessado que reúna novamente as condições legalmente exigidas, embora essa proposta seja permitida a ser apresentada somente se for escolhida pela Administração numa fase preliminar de qualificação. Isto diz respeito ao concurso limitado por prévia qualificação, procedimento de negociação e o diálogo concorrencial.

Por último, neste primeiro critério, o procedimento fechado só permite a apresentação de propostas de interessados que tenham sido convidados para o efeito. É aqui que se situa o ajuste direto.

Desde logo, o ajuste direto destaca-se de outros procedimentos por limitar fortemente a concorrência. Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, o ajuste direto passou a ser um procedimento sem qualquer concorrência na realidade. Isto acontece porque a entidade adjudicante faz o convite a uma única entidade à sua escolha para que apresente a proposta. Pode-se subentender que se trata de um procedimento pouco claro, mas tem a vantagem de ser célere e muito mais económico que outros procedimentos pois não envolve despesas avultadas ou recursos nesse procedimento ao invés do que acontece com todas as fases e tramitações do procedimento concursal.

Abordando o segundo critério do procedimento pré-contratual, o modo de formação do caderno de encargos, pode ocorrer de modo estritamente unilateral ou participado (Sousa & Matos, 2009). No caso do ajuste direto, o caderno de encargos resulta de uma decisão tomada pela Administração sem qualquer participação prévia do interessado em contratar. O caderno de encargos é uma declaração negocial que contém as devidas cláusulas a incluir no contrato a celebrar (Artigo 42.º, n.º 1 do CCP). No entanto, segundo menciona (Sousa & Matos, 2009), o caderno de encargos é obrigatório no concurso público, no concurso público limitado por prévia qualificação e no procedimento por negociação, mas pode ser dispensado no ajuste direto simplificado [Artigo 40.º, n.º 1, alínea a) e Artigo 128.º do CCP].

Analisando o terceiro critério do procedimento pré-contratual, a rigidez das propostas apresentadas, o ajuste direto reúne as condições para que se possa incluir num procedimento que admite negociação, ou seja, trata-se de um procedimento que admite modificação à proposta (Artigo 112.º e 125.º, n.º 2 do CCP).

Segundo (Sousa & Matos, 2009),

A admissão de modificações nas propostas pode permitir à Administração explorar a concorrência em benefício do interesse público (por exemplo, obtendo melhores preços ou prazos de execução), mas também pode dificultar a comparabilidade das propostas pela Administração, acabando por redundar num prejuízo para a mesma concorrência. Por isso, a imodificabilidade das propostas foi durante muito tempo considerada como um corolário do princípio da estabilidade, admitindo-se o seu afastamento apenas em procedimentos que à partida já possibilitariam um menor grau de concorrência, como o ajuste direto. (p. 346)

Quanto ao último aspeto de classificação do procedimento pré-contratual, o objeto da escolha administrativa, podem ser para a escolha de propostas ou para a escolha de pessoas. Desde logo, a escolha de pessoas não tem enquadramento no CCP uma vez que tal situação se destina ao recrutamento de trabalhadores para a Administração Pública (Sousa & Matos, 2009). No que toca à escolha de propostas, a determinação da identidade do co-contratante da Administração depende da apreciação realizada das suas condições oferecidas ao invés do mérito subjetivo ou qualidades também subjetivas, não sendo estas também totalmente irrelevantes uma vez que poderão fazer parte dos requisitos de participação no procedimento pré-contratual ou de seleção para apresentação de propostas (Artigo 75.º, n.º 1 do CCP).

Pelo facto do ajuste direto se tratar de um obstáculo ou procedimento que não permite a concorrência de mercado, este está também condicionado, à luz do diploma mencionado anteriormente, a requisitos muito apertados. Existem limites em função de valores e em função de requisitos materiais que não permitem a escolha desmesurada do ajuste direto.

7.2 Pressupostos, tipos e limites do ajuste direto

Estabelecendo uma ponte com o descrito no ponto anterior, será agora apropriado incidir nas características peculiares deste procedimento.

O ajuste direto andarรก talvez mais pr3ximo da consulta pr3via, n3o cortando liga33o com o procedimento de negocia33o.

Conforme (Gon3alves, 2010),

(...) uma primeira leitura do C3digo revela a exist3ncia de alguma proximidade entre o ajuste direto e o procedimento de negocia33o. (...) a fase central deste ultimo procedimento, isto 3, a negocia33o, surge no C3digo regulada por remiss3o para a parte correspondente do ajuste direto. (p. 298)

O n.º 2, do Artigo 112.º do CCP disp3e que *“O ajuste direto 3 o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade 3 sua escolha a apresentar proposta.”*

Importa ressaltar que dentro do ajuste direto, poder3 haver lugar ao ajuste direto simplificado, conforme artigo 128.º do CCP, *“no caso de se tratar de ajuste direto para a forma33o de um contrato de aquisi33o ou loca33o de bens m3veis e de aquisi33o de servi3os cujo pre3o contratual n3o seja superior a € 5 000, ou no caso de empreitadas de obras p3blicas, a € 10 000 (...)”*

De acordo com o j3 mencionado no ponto 7.1, existem pressupostos a cumprir para a escolha do procedimento por ajuste direto:

- Valor;
- Crit3rios materiais;
- Entidades que n3o podem ser convidadas.

No que concerne ao crit3rio do valor, est3o consagrados nos Artigos 19.º e 20.º do CCP que para a escolha do procedimento de forma33o de contratos de empreitadas de obras p3blicas por ajuste direto ter3 que ser inferior a 30.000€ ao passo que para contratos de loca33o ou de aquisi33o de bens m3veis e de aquisi33o de servi3os ter3 que

ser inferior a 20.000€, salvaguardando o disposto no Artigo 128.º. Para formação de outros contratos distintos dos mencionados, o Artigo 21.º, n.º 1, alínea c), do CCP eleva o valor para 50.000€ desde que *“não configurem contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos, ou contratos de sociedade (...)”*

Assim, verifica-se ainda que qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode-se sempre adotar o procedimento por ajuste direto quando se verificarem quatro grandes circunstâncias: ausência de candidaturas ou propostas em anterior procedimento concursal; exclusão de candidaturas ou propostas em anterior procedimento concursal; motivo de urgência imperiosa; contratos para a prestação de serviços de telecomunicações (Gonçalves, P.C., 2018).

Avançando para os critérios materiais, as normas dos artigos 24.º a 27.º do CCP, que consagram os diversos critérios materiais, constitui a forma que o legislador do CCP utilizou para realizar a transposição das Diretivas 2004/18/CE e 2004/17/CE, na parte em que estas permitem às entidades adjudicantes não recorrer à abertura de concurso ou procedimentos de negociação.

A escolha do ajuste direto, ao abrigo de um critério material, permite:

- a) a celebração de contratos de qualquer valor e, portanto, suscetíveis de suscitar um interesse financeiro significativo, afastando a regra de condicionamento do valor do contrato, com base nos artigos 18.º a 20.º do CCP;
- b) a contratação reiterada do mesmo operador económico, já que não se aplica o impedimento previsto no n.º 2, do artigo 113.º do CCP.

A alínea c), do n.º 1, do artigo 24.º do CCP dispõe que, qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, é possível adotar-se o ajuste direto, quando *“na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante.”*

Deste preceito, resulta a exigência do preenchimento cumulativo dos seguintes pressupostos:

1. Urgência imperiosa na prestação, cuja concretização não se compadece com o cumprimento dos prazos inerentes aos demais procedimentos pré-contratuais previstos no CCP;
2. Imprevisibilidade das circunstâncias caracterizadoras da urgência;
3. Não imputação à entidade adjudicante das circunstâncias causadoras da situação de urgência;
4. Limitação do objeto do contrato, cuja celebração é pretendida ao estritamente necessário para reagir perante a situação de urgência.

Para este efeito, urgência imperiosa será aquela que é imposta por uma situação a que não se poderá deixar de acorrer com celeridade, em termos tais que a aquisição da prestação não pode ser adiada, sob pena de não ser possível realizá-la mais ou de a sua não realização imediata, a tornar inútil posteriormente. Exemplo disso são situações factuais de perigo real que ameaçam, consoante o caso concreto, a satisfação do interesse público em causa. Reconhece-se que as circunstâncias do caso concreto exigem, impreterivelmente, aquela contratação num determinado momento, sob pena de o interesse público ser sacrificado. É por essa razão que os prazos associados às fases de tramitação dos diversos procedimentos pré-contratuais, consagrados no CCP, não são adequados a reagir contra situações em que se verifique a urgência imperiosa da prestação.

A urgência imperiosa é uma urgência temporal justificada pelos interesses em causa de ordem pública, designadamente relacionados com a saúde ou com a segurança. Exige-se que a urgência seja imperiosa, isto é, uma urgência categórica, imposta por uma situação a que não possa deixar de se acorrer com toda a celeridade.

No entanto, não basta que se conclua que o interesse público em fazer a aquisição com a máxima urgência seja superior ao interesse público em a realizar através de procedimento concorrencial, sendo ainda necessário que essa urgência imperiosa seja resultante de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante e não sejam, em caso algum, a ela imputáveis.

Além da verificação do pressuposto da urgência imperiosa, é simultaneamente imprescindível que essa urgência tenha resultado de acontecimentos imprevisíveis pela entidade adjudicante.

Outro critério material a que as entidades recorrem constantemente é o mencionado na alínea e), n.º 1, do artigo 24.º do CCP que dispõe que *“As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões:*

- i) O objeto do procedimento seja a criação ou aquisição de uma obra de arte ou de um espetáculo artístico;*
- ii) Não exista concorrência por motivos técnicos;*
- iii) Seja necessário proteger direitos exclusivos, incluindo direitos de propriedade intelectual.”*

O disposto anteriormente, nomeadamente com base no ponto n.º 1, alínea e), iii), poderá ser relacionado com a alínea g), n.º 1, do artigo 27.º do CCP que dispõe que *“Sem prejuízo do disposto no artigo 24.º, no caso de contratos de aquisição de serviços, pode adotar-se o ajuste direto quando: (...) g) Se trate de contrato que, na sequência de um concurso de conceção, deva ser celebrado com o concorrente selecionado ou com um dos concorrentes selecionados nesse concurso, desde que tal intenção tenha sido manifestada nos respetivos termos de referência e de acordo com as regras neles estabelecidas;”*

Por último critério, o de entidades que não podem ser convidadas, o Artigo 113.º do CCP dispõe que:

2 - Não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas.

5 - Não podem igualmente ser convidadas a apresentar propostas entidades que tenham executado obras, fornecido bens móveis ou prestado serviços à entidade adjudicante, a título gratuito, no ano económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores, exceto se o tiverem feito ao abrigo do Estatuto do Mecenato.

Ficam assim explanados os três (3) pressupostos de escolha do ajuste direto, passando-se a descrever, ou pelo menos a tentar, alguns efeitos do ajuste direto na escolha das entidades.

7.3 Efeitos potenciais do ajuste direto na escolha das entidades

O CCP contempla, basicamente, dois procedimentos relativamente ao ajuste direto: a consulta prévia e o ajuste direto. O Decreto-Lei 111-B/2017, de 31 de agosto, no Artigo 113.º, n.º 2, menciona o potencial grande efeito. No que está relacionado com o ajuste direto em empreitadas de obras públicas, objeto de incidência nesta Dissertação, *“não podem ser convidadas a apresentar propostas, entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de consulta prévia ou ajuste direto adotados nos termos do disposto nas alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 20.º, consoante o caso, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos naquelas alíneas.”*

Ora, no que diz respeito a empreitadas de obras públicas, os municípios não podem celebrar contratos com entidades que, no espaço de três (3) anos económicos (dois anteriores mais um a decorrer), tenham atingido o valor de 150 000€ através de consulta prévia ou ajuste direto de 30 000€, conforme alíneas c) e d) do artigo 19.º:

c) Consulta prévia, com convite a pelo menos três entidades, quando o valor do contrato for inferior a € 150 000;

d) Ajuste direto, quando o valor do contrato for inferior a € 30 000.

Quer se queira quer não, as empreitadas de obras públicas são o instrumento mais visível que os municípios utilizam para mostrar que estão no caminho da prossecução dos interesses públicos, ou, por outras palavras, que estão a satisfazer os interesses dos munícipes, criando melhores condições para as populações. Em suma, demonstram trabalho, demonstram obra feita. São as políticas públicas definidas para o efeito.

Se verificarmos com atenção os valores limite, em particular no ajuste direto, facilmente se atinge o valor mencionado no CCP em três (3) anos em empreitadas de obras públicas. Daí que se deva ter em atenção o disposto no Artigo 24.º que poderá levar os municípios a agir segundo critérios materiais, se:

1 - Qualquer que seja o objeto do contrato a celebrar, pode adotar-se o ajuste direto quando:

a) Em anterior concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, nenhum candidato se haja apresentado ou nenhum concorrente haja apresentado proposta, e desde que o caderno de encargos e, se for o caso, os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira não sejam substancialmente alterados em relação aos daquele concurso;

b) Em anterior concurso público, concurso limitado por prévia qualificação ou diálogo concorrencial, todas as propostas apresentadas tenham sido excluídas, e desde que o caderno de encargos não seja substancialmente alterado em relação ao daquele procedimento;

c) Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis pela a entidade adjudicante, não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam, em caso algum, imputáveis à entidade adjudicante;

e) As prestações que constituem o objeto do contrato só possam ser confiadas a determinada entidade por uma das seguintes razões:

ii) Não exista concorrência por motivos técnicos;

2 - Quando todas as propostas tenham sido excluídas com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º, a adoção do ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea b) do número anterior só permite a celebração de contratos de valor inferior ao:

a) Referido na alínea b) do artigo 19.º, no caso de se tratar de um contrato de empreitada de obras públicas;

3 - No caso previsto no número anterior, a adoção do ajuste direto só permite a celebração de contratos de valor igual ou superior aos referidos nas alíneas do mesmo número, desde que o anúncio do procedimento anterior tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia e sejam convidados a apresentar proposta todos, e apenas, os concorrentes cujas propostas tenham sido excluídas apenas com fundamento no n.º 2 do artigo 70.º

4 - O ajuste direto com fundamento no disposto nas subalíneas ii) e iii) da alínea e) do n.º 1 só pode ser adotado quando não exista alternativa ou substituto razoável e quando a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar.

5 - Para a formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 7.º, o ajuste

direto só pode ser adotado ao abrigo do disposto na alínea b) do n.º 1 do presente artigo, desde que as propostas tenham sido excluídas com fundamento diferente dos previstos no n.º 2 do artigo 70.º

6 - Para a formação dos contratos a que se refere o número anterior e sem prejuízo do que nele se dispõe, também pode ser adotado o ajuste direto quando as situações previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 tenham ocorrido em anterior procedimento de negociação.

7 - A decisão de escolha do ajuste direto ao abrigo do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1 e no número anterior só pode ser tomada no prazo de seis meses a contar:

a) Do termo do prazo fixado para a apresentação de candidaturas ou propostas, no caso previsto na alínea a) do n.º 1;

b) Da decisão de exclusão de todas as propostas apresentadas, no caso previsto na alínea b) do n.º 1.

8 - A decisão de escolha do ajuste direto tomada nos termos do disposto no número anterior caduca se o convite à apresentação de proposta não for formulado nos prazos previstos nas alíneas a) e b) do número anterior, consoante o caso.

9 - Para efeitos do disposto nas alíneas a) e b) do n.º 1, considera-se que o caderno de encargos e os requisitos mínimos de capacidade técnica e financeira são substancialmente alterados quando as alterações sejam suscetíveis de impedir a verificação das situações previstas nessas alíneas, nomeadamente quando sejam modificados os parâmetros base fixados no caderno de encargos.

10 - As entidades adjudicantes devem comunicar à Comissão Europeia, a pedido desta, um relatório relativo aos contratos celebrados ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1.

Importa salientar do anteriormente exposto, que o ajuste direto poderá, conjugadas todas e diversas situações, aplicar-se a empreitadas de obras públicas que, em regra, não poderiam ser realizadas com esse procedimento devido ao valor envolvido. Aqui se integra, particularmente, a alínea c) do n.º 1, do Artigo 24.º do CCP.

De acordo com (Gonçalves, P. C., 2018), o ajuste direto pode ser usado para a formação de contratos de empreitadas de obras públicas em três situações particulares: repetição de obras similares; obras realizadas para fins de investigação e desenvolvimento e obras adjudicadas ao abrigo de acordos-quadro.

Quando se trata de repetição de obras similares, o ajuste direto pode ser utilizado quando essas obras sejam similares a outras já realizadas com base em objeto de

contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante e que, por essa razão, cumpra os seguintes requisitos: celebração do ajuste direto com a entidade que já realizou a obra anterior; existência de um projeto base comum; o anterior contrato tenha sido celebrado há menos de 3 anos e na sequência de concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, de procedimento de negociação, de diálogo concorrencial ou de parceria para a inovação, o anúncio tenha sido publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* se o valor estimado do contrato relativo ao ajuste direto e do preço contratual relativo ao contrato inicial ser igual ou superior ao estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 474.º do CCP.

Além dos requisitos mencionados, a possibilidade de adoção do procedimento de ajuste direto para a repetição de obras similares tem que ter sido indicada no anúncio ou no procedimento (Gonçalves, P. C., 2018).

8. O uso do ajuste direto nos municípios

O ajuste direto é amplamente usado como instrumento de contratação pública por parte dos municípios. Pelas razões invocadas ao longo desta Dissertação, é um procedimento que tende a ser agilizado de uma forma mais célere.

Para aferir da relevância que este procedimento tem nos municípios, optou-se nesta Dissertação por realizar um estudo nos procedimentos de contratação pública levados a cabo pelos municípios do distrito de Santarém. São um total de 21 municípios, a saber: Abrantes (Cidade), Alcanena (Vila), Almeirim (Cidade), Alpiarça (Vila), Benavente (Cidade), Cartaxo (Cidade), Chamusca (Vila), Constância (Vila), Coruche (Vila), Entroncamento (Cidade), Ferreira do Zêzere (Vila), Golegã (Vila), Mação (Vila), Ourém (Cidade), Rio Maior (Cidade), Salvaterra de Magos (Vila), Santarém (Cidade), Sardoal (Vila), Tomar (Cidade), Torres Novas (Cidade) e Vila Nova da Barquinha (Vila).

Nestes 21 municípios, optou-se por estudar o procedimento de contratação pública levado a cabo ao longo do ano de 2018, incidindo em três (3) procedimentos de contratação pública:

- ajuste direto;
- consulta prévia;
- concurso público.

O facto de se abordarem estes três (3) procedimentos e não todos os que constituem o CCP deve-se ao facto de, para esta Dissertação, tentar enquadrar o município do Entroncamento no distrito a que pertence e onde labora o autor da mesma. Para abordar todos os procedimentos de contratação pública levaria a um outro estudo com outras necessidades.

Assim, este breve estudo servirá de comparação de procedimentos entre os Municípios do distrito de Santarém, ao mesmo tempo que tentará mostrar qual o procedimento maioritariamente escolhido ao longo do ano civil de 2018.

8.1. Os procedimentos de ajuste direto no distrito de Santarém

No ano civil de 2018, os municípios do distrito de Santarém levaram a cabo, nos três (3) procedimentos de contratação pública, os seguintes valores, conforme dados recolhidos do portal <http://www.base.gov.pt>.

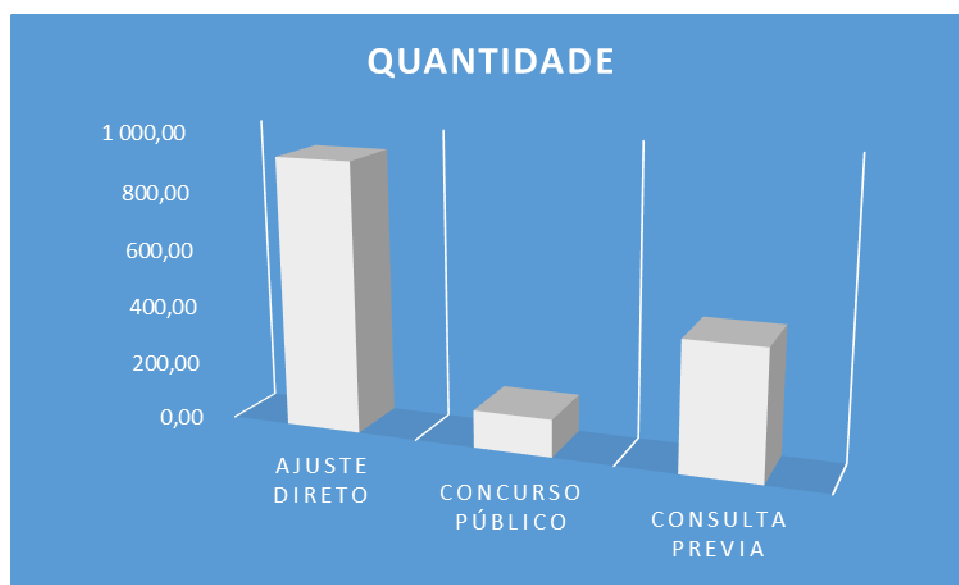


GRÁFICO 1 – QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE SANTARÉM - 2018

Do total de 1497 procedimentos, 926 foram relativos ao ajuste direto, 129 por concurso público e 442 por consulta prévia. Claramente, o ajuste direto foi o procedimento maioritariamente escolhido pelos Municípios do distrito de Santarém.

Relativamente a valores, o resultado apresenta-se conforme o seguinte gráfico:

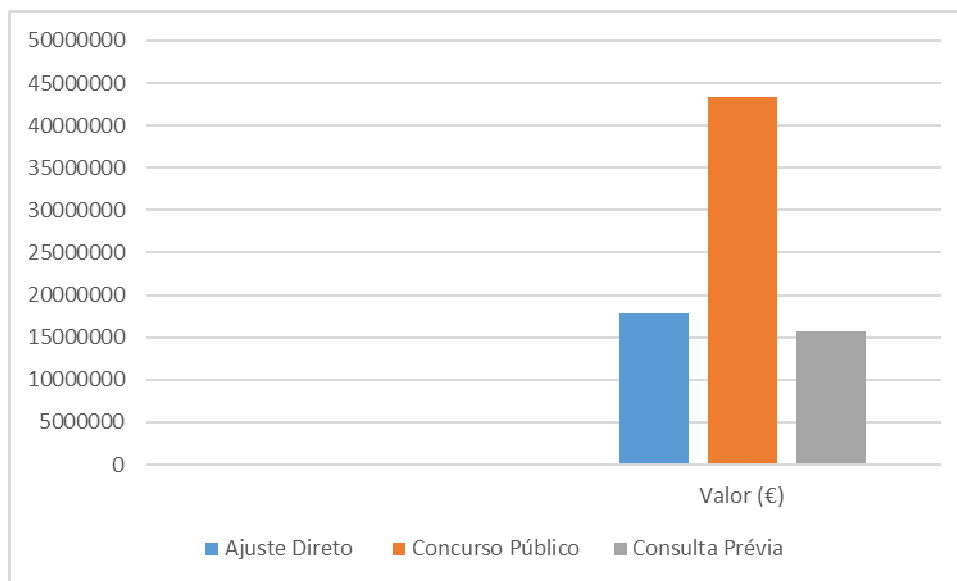


GRÁFICO 2 – VALORES DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE SANTARÉM – 2018

Claramente, o concurso público se assume como o procedimento com maior valor, surgindo o ajuste direto como o procedimento de contratação pública com o segundo maior valor.

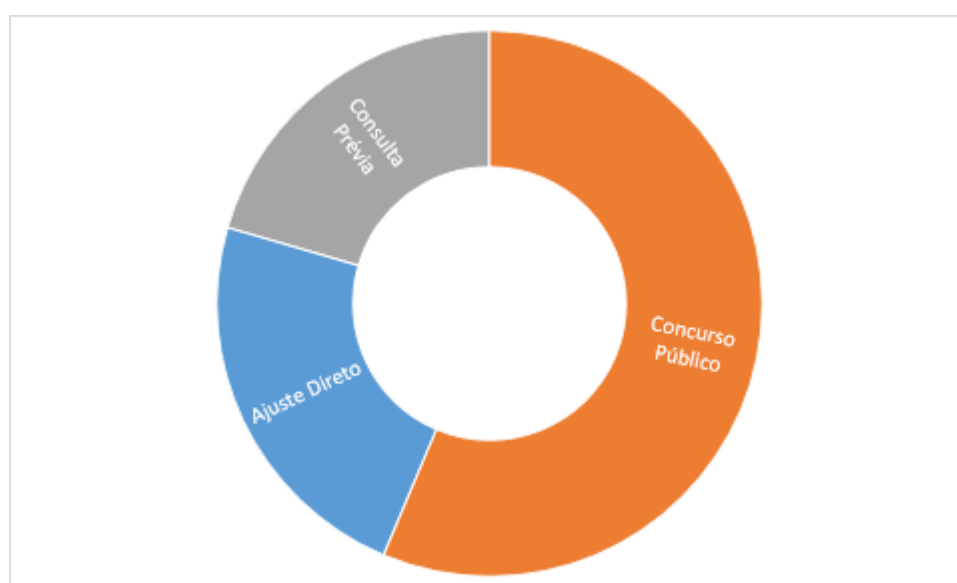


GRÁFICO 3 – RELAÇÃO DE VALORES DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE SANTARÉM – 2018

Se verificarmos a natureza dos contratos públicos por ajuste direto, constata-se o seguinte:

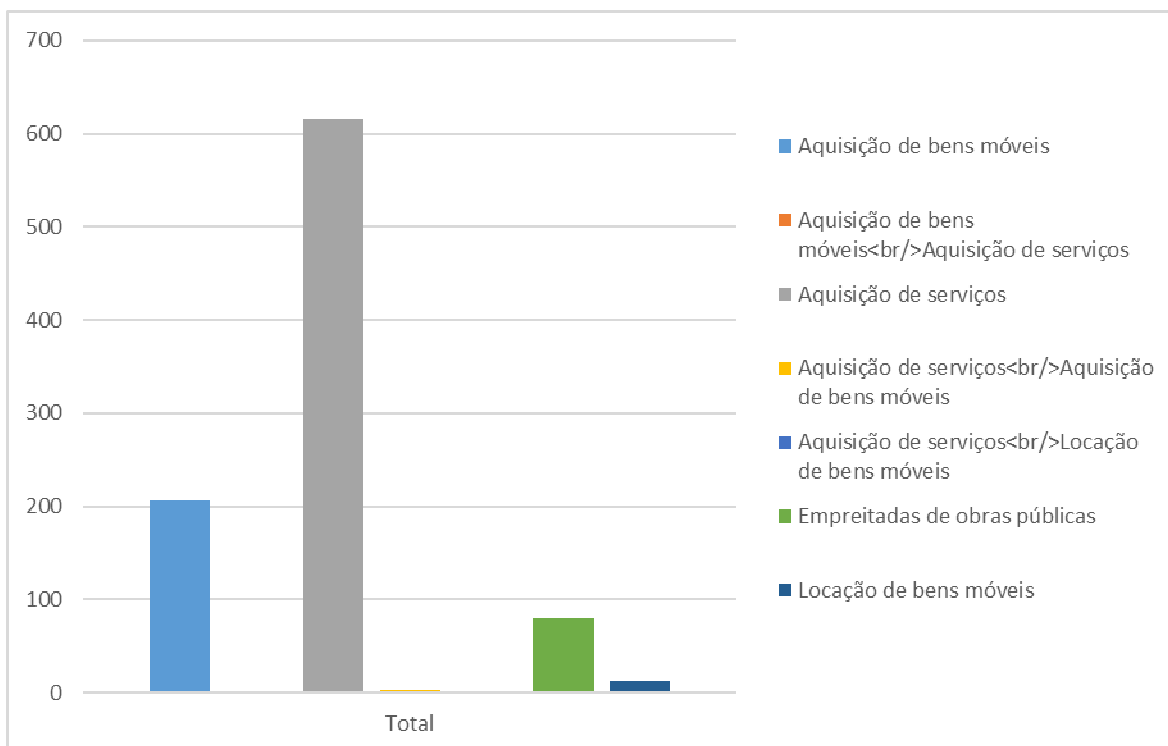


GRÁFICO 4 – NATUREZA DOS CONTRATOS PÚBLICOS POR AJUSTE DIRETO

Maioritariamente, o ajuste direto é usado como procedimento para a aquisição de serviços, estando as empreitadas de obras públicas como terceira destinatária desse procedimento.

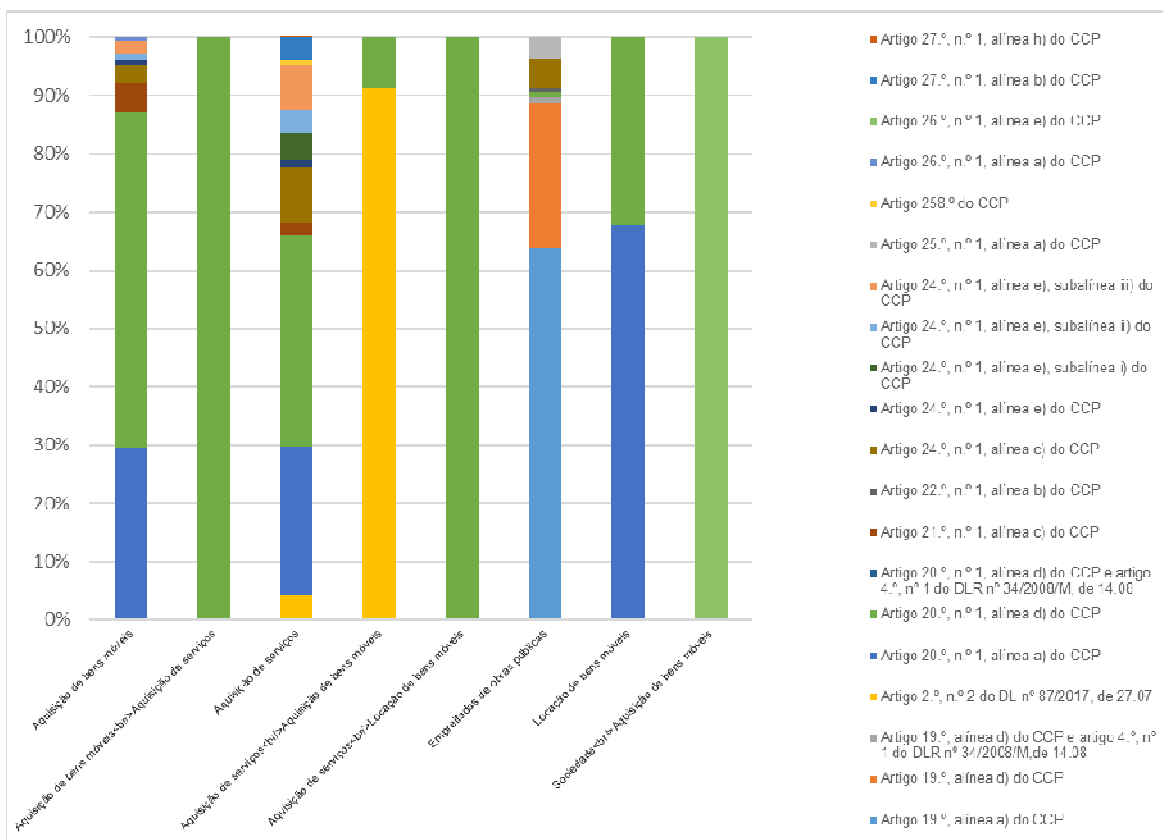


GRÁFICO 5 – FUNDAMENTAÇÃO DOS TIPOS DE CONTRATOS

O procedimento de ajuste direto apresenta variadas fundamentações com base, particularmente, no CCP. Importa aqui salientar a fundamentação para as empreitadas de obras públicas, uma vez que cerca de 25% das empreitadas de obras públicas levadas a cabo têm como base o ajuste direto com um contrato cujo valor é inferior a 30 000€, conforme o Artigo 19.º, alínea d) do CCP. Por sua vez, verifica-se também que mais de 60% das empreitadas de obras públicas são realizadas com base no concurso público ou concurso limitado por prévia qualificação, com publicação de anúncio no *Jornal Oficial da União Europeia*, qualquer que seja o valor do contrato, conforme o Artigo 19.º, alínea a) do CCP.

Esta situação revela que, nas empreitadas de obras públicas, o ajuste direto é o segundo maior procedimento de contratação utilizado nos municípios do distrito de Santarém.

9. Comparação de dados de contratação pública em 2017 - Portugal

Desde há alguns anos que o IMPIC (Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção) elabora relatórios anuais sobre a contratação pública em Portugal assim como relatórios síntese mensais. Será de todo interessante comparar esses resultados com os dados recolhidos referentes aos municípios pertencentes ao distrito de Santarém. Infelizmente, o IMPIC, à data, ainda não disponibilizou o relatório anual referente ao ano civil de 2018, existindo somente até 2017. No entanto, será esse um bom ponto de partida para a comparação, juntamente com os relatórios síntese já disponibilizados pelo mesmo organismo referentes a 2018.

Consultando os valores e número de contratos realizados para obras públicas, verifica-se que são inferiores aos de bens e serviços, conforme gráficos seguintes.

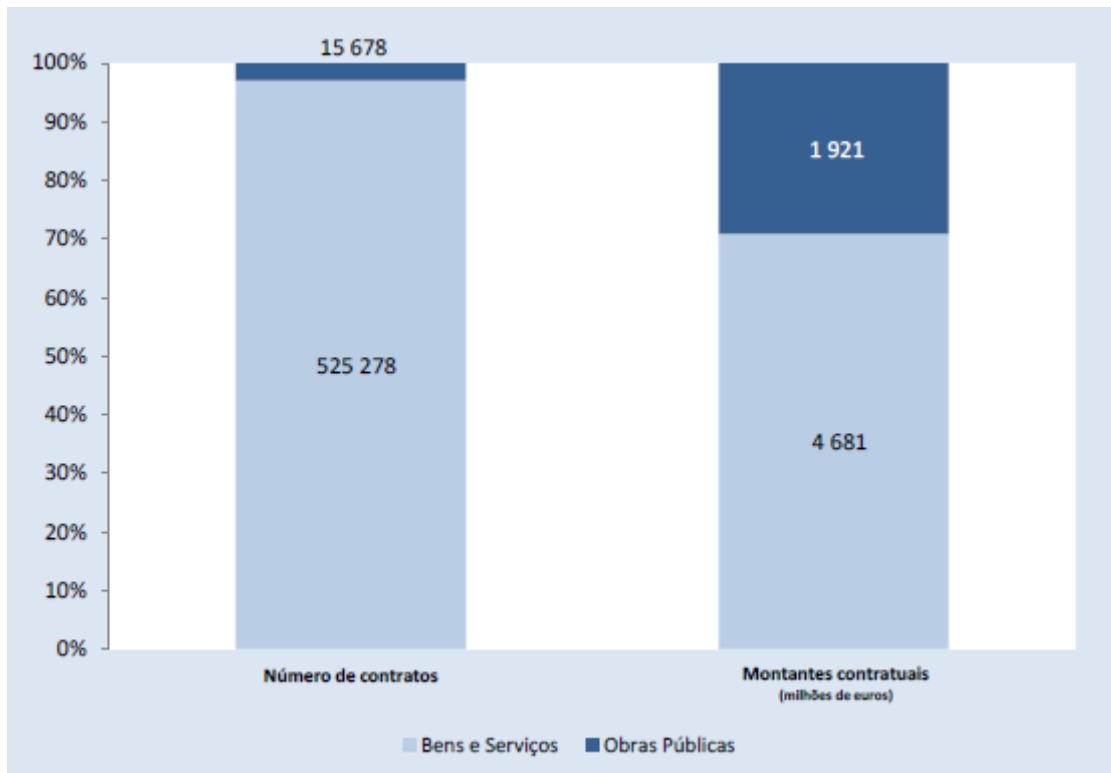


GRÁFICO 6 – NÚMEROS GLOBAIS DOS CONTRATOS PÚBLICOS, EM PORTUGAL, NO ANO DE 2017

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE 2017)

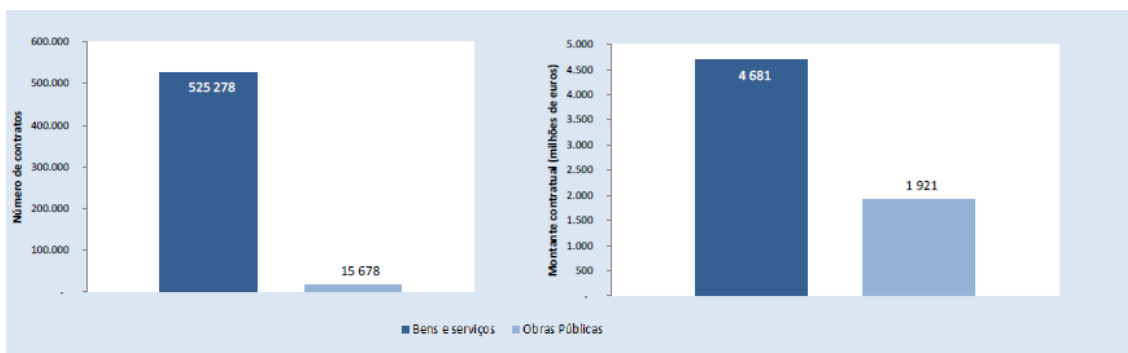


GRÁFICO 7 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR TIPOS DE CONTRATOS, EM 2017

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE 2017)

Se compararmos os contratos realizados para bens e serviços assim como para obras públicas entre os anos 2010 e 2017, verifica-se o seguinte:

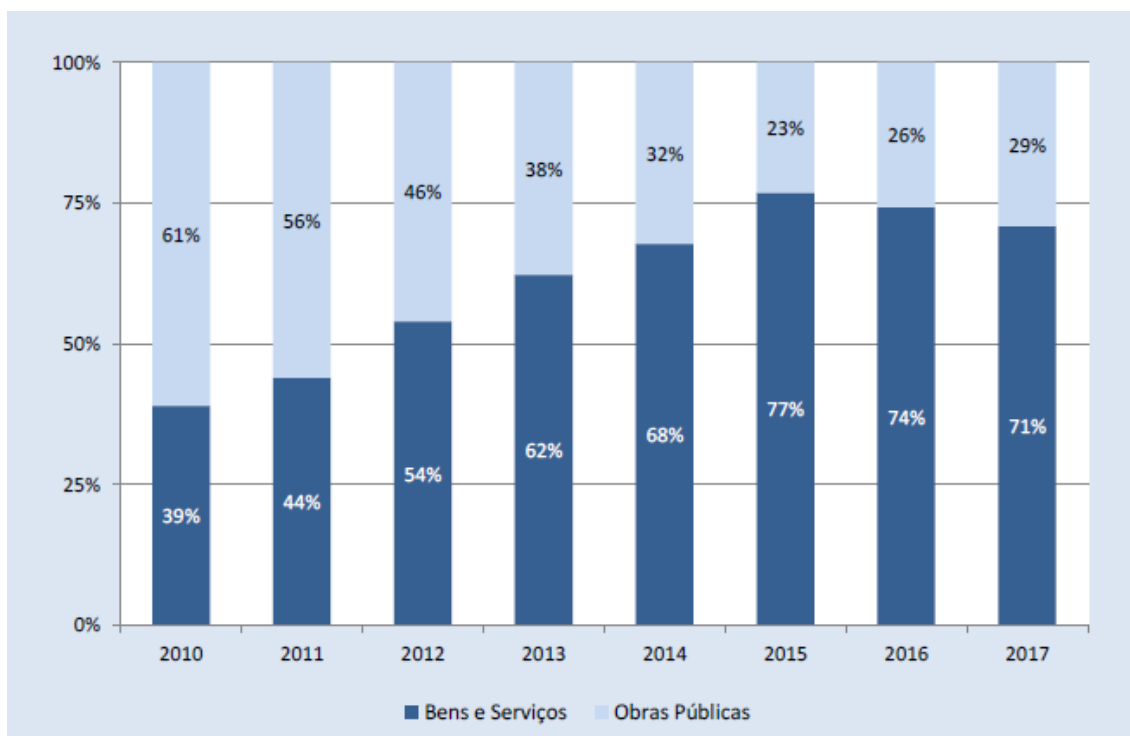


GRÁFICO 8 – PESO RELATIVO DOS BENS E SERVIÇOS FACE ÀS OBRAS PÚBLICAS POR MONTANTES CONTRATUAIS: DE 2010 A 2017

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE 2017)

O ano de 2010 marcou a viragem da contratação. Talvez devido à crise económica que se instalou no país, o investimento em obras públicas foi diminuindo

face aos gastos em bens e serviços. Essa tendência verifica-se até 2015, altura em que a retoma económica começa a dar os primeiros sinais.

No que respeita ao tipo de procedimento adotado, constata-se que o ajuste direto nas suas duas vertentes (simplificado e sem ser simplificado), é o procedimento mais escolhido, sendo quase metade em valor contratual do total levado a cabo.

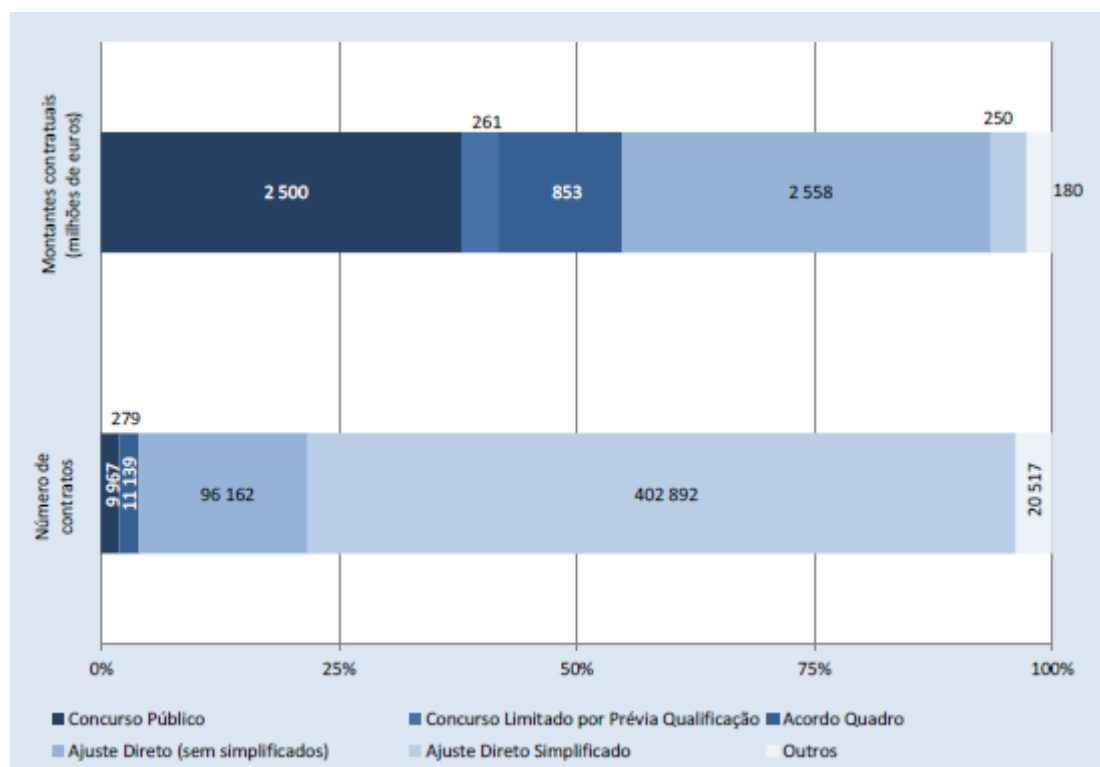


GRÁFICO 9 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR TIPO DE PROCEDIMENTO, NO ANO 2017

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE 2017)

No que respeita ao número de contratos por procedimento, têm-se:

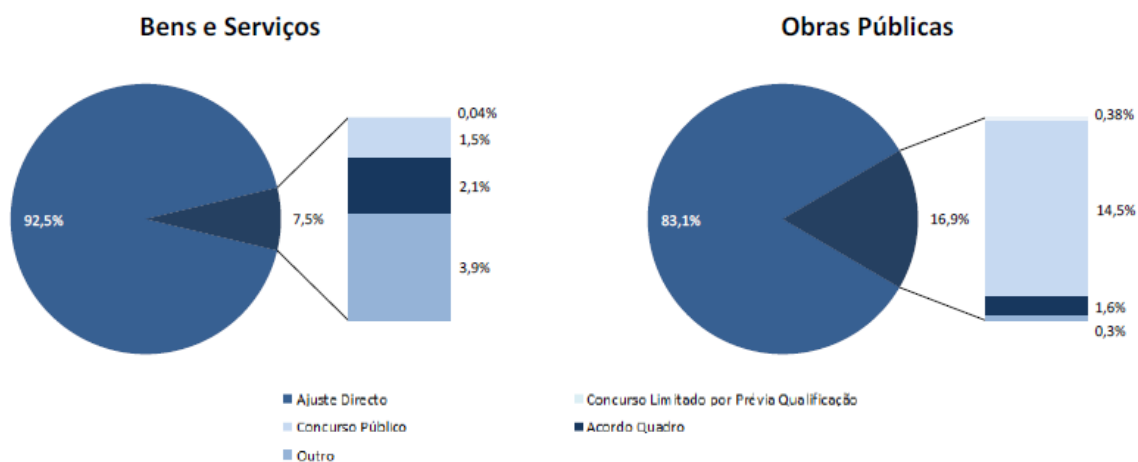


GRÁFICO 10 – NÚMERO DE CONTRATOS POR PROCEDIMENTO, ANO DE 2017

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE 2017)

Claramente o ajuste direto é o procedimento maioritariamente escolhido para as obras públicas, atingindo 83,1% do total dos procedimentos adotados. Esta situação vai ao encontro do que se passou com os municípios do distrito de Santarém em que o ajuste direto foi o segundo procedimento mais escolhido para empreitadas de obras públicas. Resumindo, o ajuste direto, na globalidade dos procedimentos, foi também o mais adotado em Portugal ao longo do ano de 2017, com 92,3%, conforme Gráfico 11.

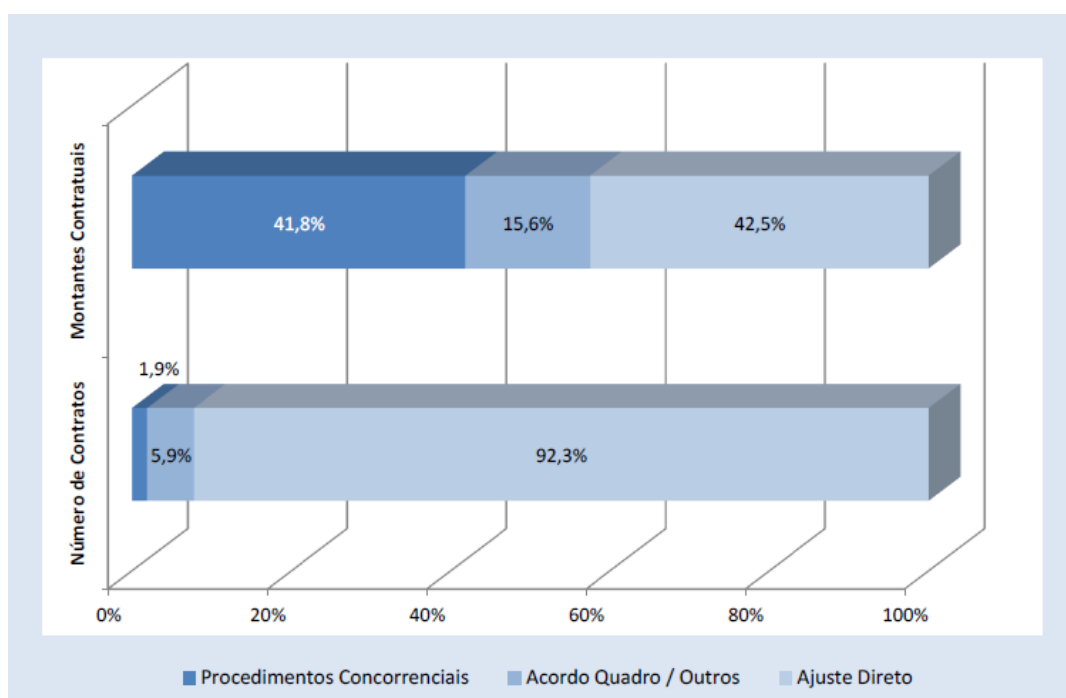


GRÁFICO 11 – CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM 2017, POR TIPO DE PROCEDIMENTO

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE 2017)

Concluindo a análise a este relatório de contratação pública em Portugal, no ano de 2017, elaborado pelo IMPIC, é também interessante o quadro síntese quanto ao procedimento por ajuste direto, segundo a nomenclatura CPV (Vocabulário comum para os contratos públicos), que se apresenta em seguida (Tabela 1).

Código CPV	Descrição CPV	Número de Contratos		Valores Contratuais	
		Número	%	Montante	%
45	Construção	12 174	2,4%	564.406.633 €	20,1%
33	Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	14 747	3,0%	411.958.647 €	14,7%
79	Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	7 467	1,5%	195.619.156 €	7,0%
71	Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspeção	4 801	1,0%	148.834.122 €	5,3%
50	Serviços de reparação e manutenção	6 454	1,3%	138.088.640 €	4,9%
72	Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, internet e apoio	3 554	0,7%	121.433.365 €	4,3%
92	Serviços recreativos, culturais e desportivos	4 958	1,0%	90.881.312 €	3,2%
90	Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	2 097	0,4%	89.834.288 €	3,2%
85	Serviços de saúde e acção social	3 210	0,6%	56.614.898 €	2,0%
34	Equipamento e produtos auxiliares de transporte	2 132	0,4%	50.156.377 €	1,8%
09	Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	774	0,2%	46.368.513 €	1,7%
30	Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática, excepto mobiliário	2 696	0,5%	45.371.404 €	1,6%
	Outros	433 990	87,0%	847.742.085 €	30,2%
	Total	499 054	100%	2.807.309.440,51 €	100%

TABELA 1 – AJUSTES DIRETOS EM 2017, POR CPV

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA DE 2017)

Dos resultados apresentados, podem ser retiradas duas grandes conclusões. Desde logo o facto de o ajuste direto ser usado maioritariamente na contratação de bens e serviços. A segunda conclusão é que o ajuste direto é o procedimento maioritariamente escolhido para as obras públicas. Estes resultados a nível nacional estão na linha dos resultados obtidos nos municípios do distrito de Santarém.

Para complementar e reforçar as duas grandes conclusões mencionadas, será também relevante consultar os relatórios de síntese mensais elaborados pelo IMPIC relativamente ao ano de 2018. Assim, verifica-se o seguinte:

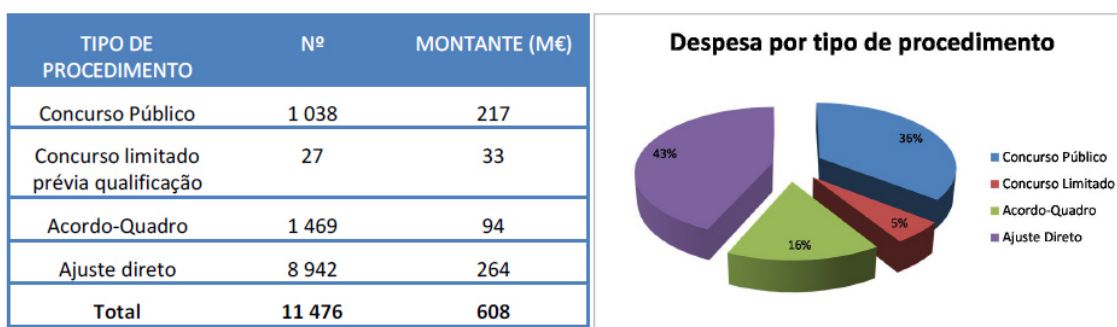


GRÁFICO 12 – CONTRATOS REGISTADOS EM JANEIRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE JANEIRO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	10 603	444
Obras públicas	873	164

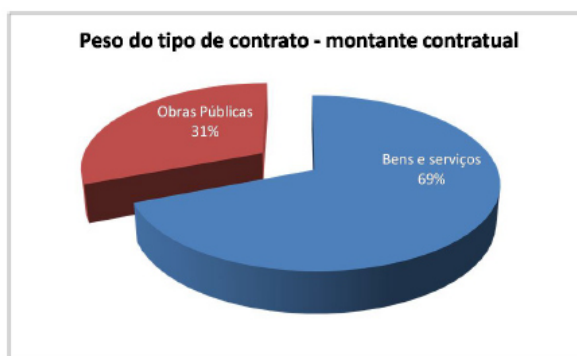


GRÁFICO 13 – TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM JANEIRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE JANEIRO DE 2018)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	903	267
Concurso limitado prévia qualificação	18	12
Acordo-Quadro	1 252	83
Ajuste direto	7 312	238
Total	9 485	600

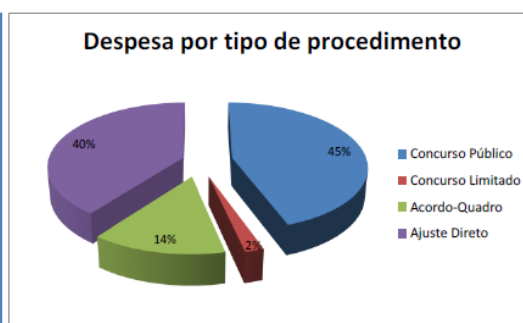


GRÁFICO 14 - CONTRATOS REGISTRADOS EM FEVEREIRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE FEVEREIRO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	8 854	452
Obras públicas	631	148

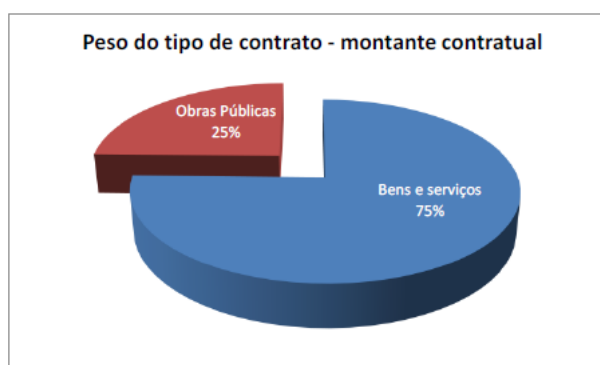


GRÁFICO 15 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM FEVEREIRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE FEVEREIRO DE 2018)

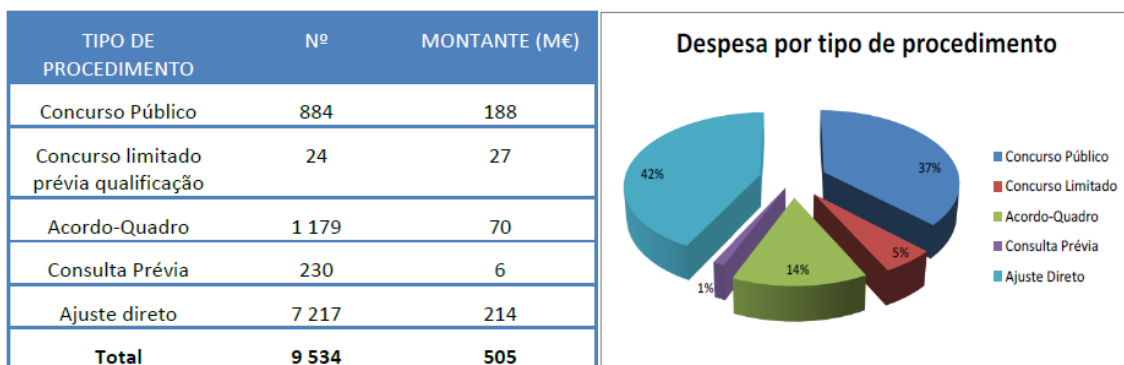


GRÁFICO 16 - CONTRATOS REGISTRADOS EM MARÇO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE MARÇO DE 2018)

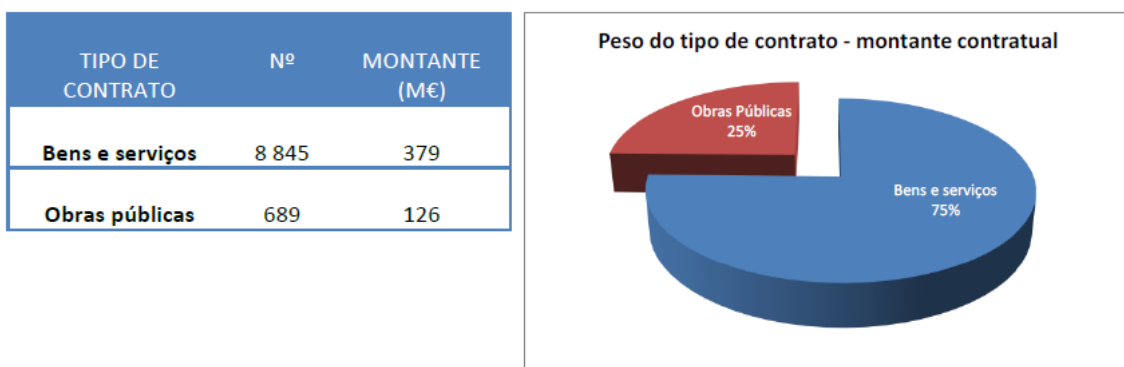


GRÁFICO 17 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM MARÇO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE MARÇO DE 2018)

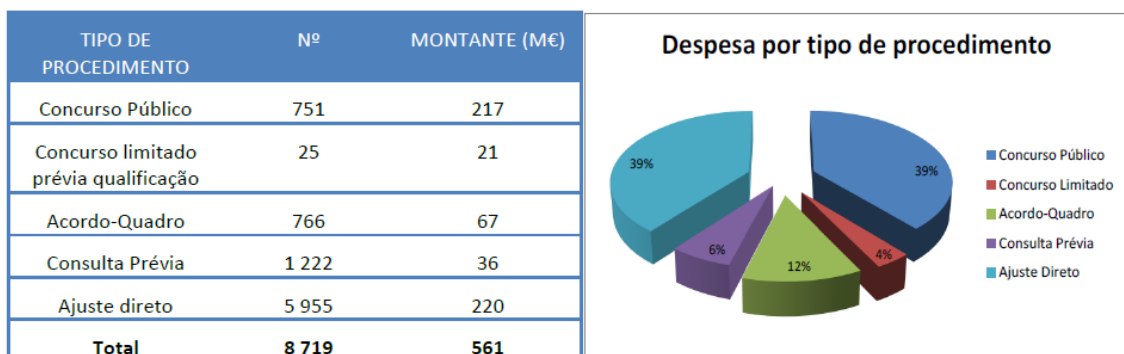


GRÁFICO 18 - CONTRATOS REGISTRADOS EM ABRIL DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE ABRIL DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	8 040	414
Obras públicas	679	147

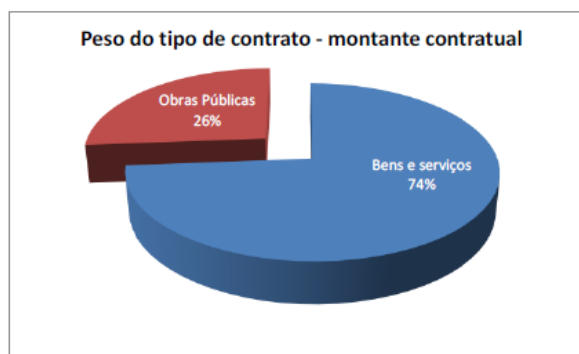


GRÁFICO 19 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM ABRIL DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE ABRIL DE 2018)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	761	302
Concurso limitado prévia qualificação	22	22
Acordo-Quadro	1 374	85
Consulta Prévia	1 849	50
Ajuste direto	6 920	194
Total	10 926	653

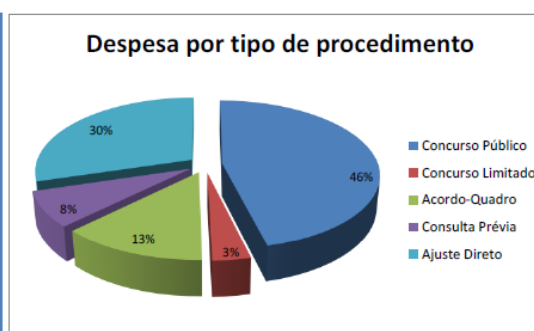


GRÁFICO 20 - CONTRATOS REGISTRADOS EM MAIO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE MAIO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	10 228	461
Obras públicas	698	192

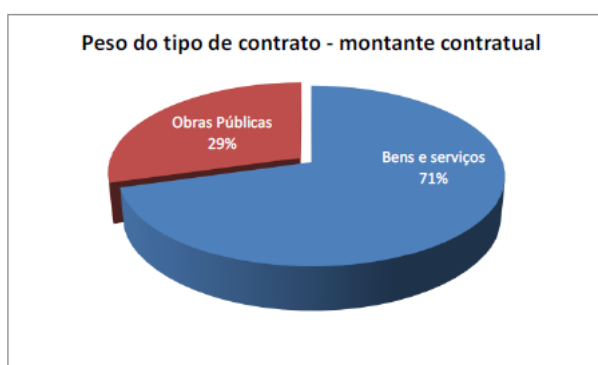


GRÁFICO 21 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM MAIO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE MAIO DE 2018)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	882	319
Concurso limitado prévia qualificação	42	56
Acordo-Quadro	1 203	104
Consulta Prévia	2 221	60
Ajuste direto	6 578	184
Total	10 926	723

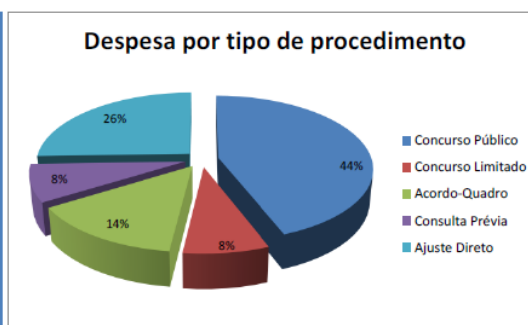


GRÁFICO 22 - CONTRATOS REGISTRADOS EM JUNHO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE JUNHO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	10 059	427
Obras públicas	867	296

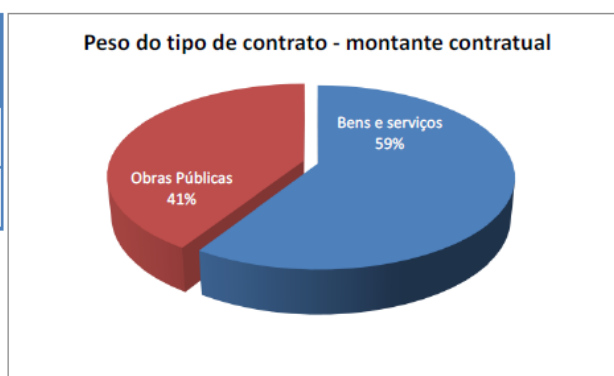


GRÁFICO 23 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM JUNHO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE JUNHO DE 2018)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	1 025	314
Concurso limitado prévia qualificação	33	54
Acordo-Quadro	1 212	86
Consulta Prévia	2 639	81
Ajuste direto	6 435	186
Total	11 344	721

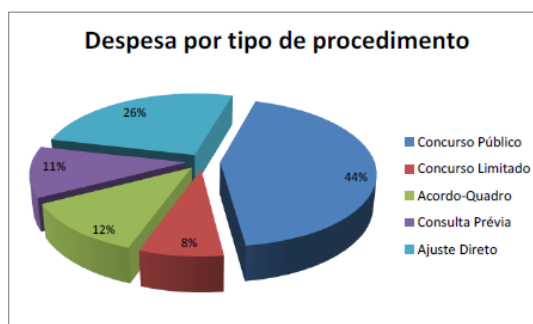


GRÁFICO 24 - CONTRATOS REGISTRADOS EM JULHO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE JULHO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	10 351	460
Obras públicas	993	261

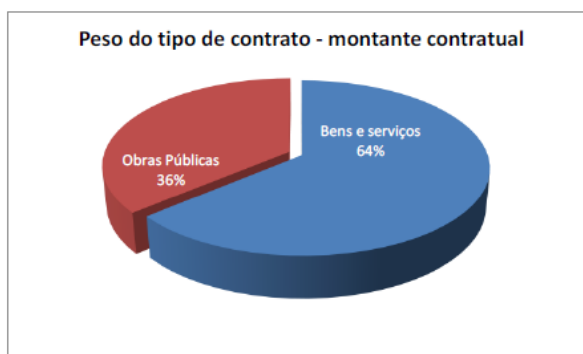


GRÁFICO 25 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM JULHO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE JULHO DE 2018)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	891	239
Concurso limitado prévia qualificação	36	31
Acordo-Quadro	882	77
Consulta Prévia	2 340	71
Ajuste direto	5 107	113
Total	9 256	531

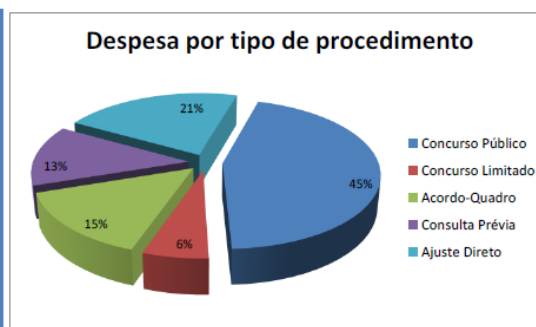


GRÁFICO 26 - CONTRATOS REGISTRADOS EM AGOSTO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE AGOSTO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	8 441	379
Obras públicas	815	152

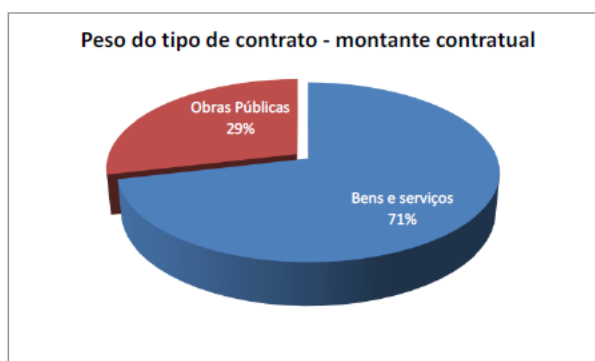


GRÁFICO 27 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM AGOSTO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE AGOSTO DE 2018)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	1 147	320
Concurso limitado prévia qualificação	19	12
Acordo-Quadro	719	59
Consulta Prévia	2 394	77
Ajuste direto	4 686	104
Total	8 965	572

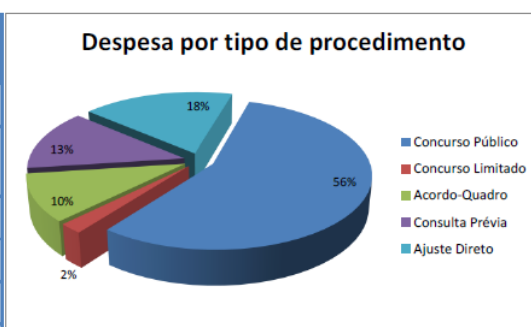


GRÁFICO 28 - CONTRATOS REGISTRADOS EM SETEMBRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE SETEMBRO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	8 062	377
Obras públicas	903	195

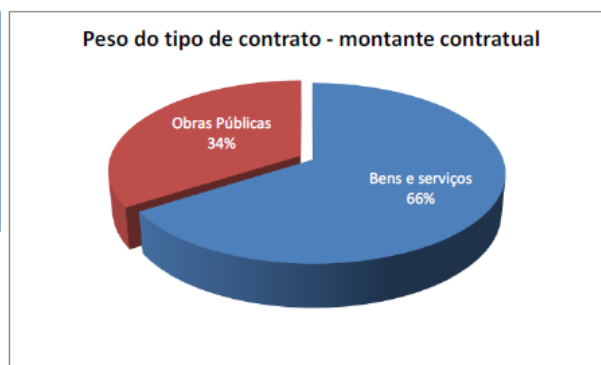


GRÁFICO 29 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM SETEMBRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE SETEMBRO DE 2018)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	1 201	264
Concurso limitado prévia qualificação	15	11
Acordo-Quadro	908	58
Consulta Prévia	2 715	92
Ajuste direto	5 455	121
Total	10 294	546

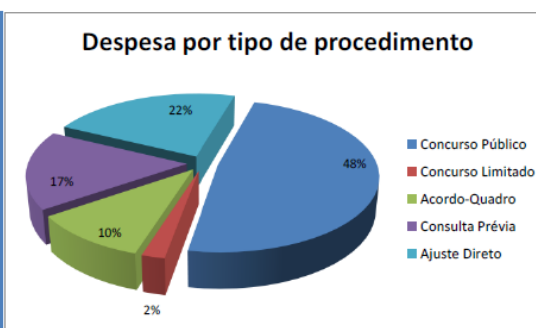


GRÁFICO 30 - CONTRATOS REGISTRADOS EM OUTUBRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE OUTUBRO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	9 209	370
Obras públicas	1 085	176

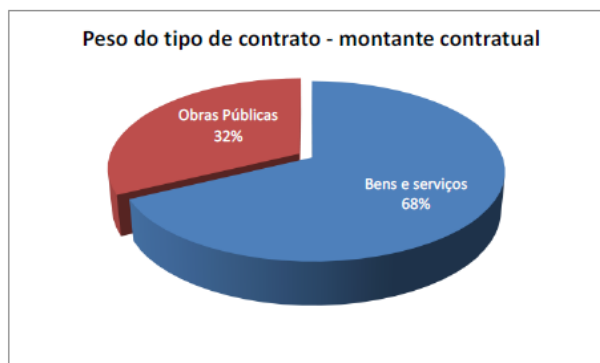


GRÁFICO 31 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM OUTUBRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE OUTUBRO DE 2018)

TIPO DE PROCEDIMENTO	Nº	MONTANTE (M€)
Concurso Público	1 021	286
Concurso limitado prévia qualificação	15	27
Acordo-Quadro	866	59
Consulta Prévia	2 670	78
Ajuste direto	5 517	128
Total	10 089	578

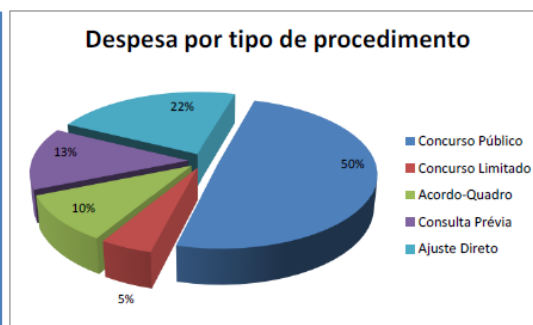


GRÁFICO 32 - CONTRATOS REGISTRADOS EM NOVEMBRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE NOVEMBRO DE 2018)

TIPO DE CONTRATO	Nº	MONTANTE (M€)
Bens e serviços	9 145	408
Obras públicas	944	170

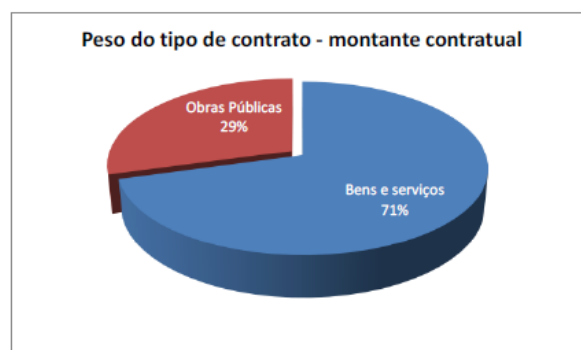


GRÁFICO 33 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM NOVEMBRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE NOVEMBRO DE 2018)

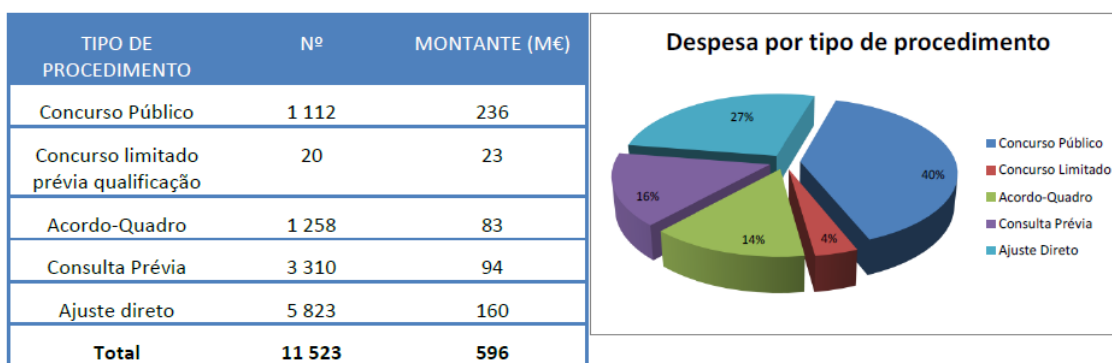


GRÁFICO 34 - CONTRATOS REGISTRADOS EM DEZEMBRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE DEZEMBRO DE 2018)

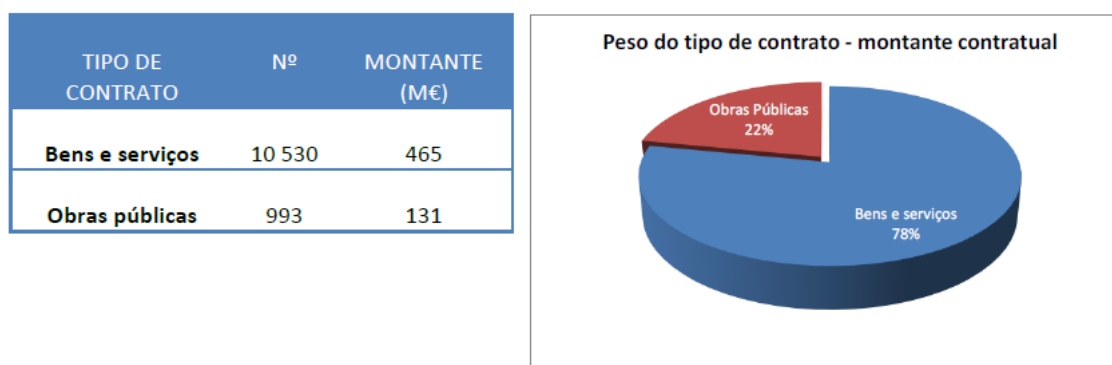


GRÁFICO 35 - TIPOS DE CONTRATOS REGISTRADOS EM DEZEMBRO DE 2018

(FONTE: PORTAL IMPIC, RELATÓRIO SÍNTESE MENSAL DE DEZEMBRO DE 2018)

Dos gráficos retirados da síntese mensal do ano de 2018, também se conclui que o ajuste direto é o procedimento mais escolhido em todos os meses, sendo os bens e serviços a maior fatia do gasto em contratação. Estes resultados a nível nacional vão, mais uma vez, ao encontro dos procedimentos adotados pelos municípios do distrito de Santarém.

10. O município do Entroncamento

O Entroncamento é cidade e sede de concelho com 13,8 quilómetros quadrados e 20.206 habitantes (Censos 2011). Localiza-se no Vale do Tejo e pertence à Região Centro, sub-região do Médio Tejo. Situado no centro do Ribatejo, beneficia da sua inserção geoestratégica na região do Vale do Tejo e de boas acessibilidades ferroviárias e rodoviárias. Tem duas freguesias, uma de cada lado da linha férrea que atravessa o concelho. Confina com o concelho da Golegã a sul, com o de Torres Novas a poente e a norte, e com o concelho de Vila Nova da Barquinha a nascente. Dista 7 km de Torres Novas, 19 km de Tomar, 43 km de Santarém e 120 km de Lisboa. Nasceu em meados do séc. XIX, com os alvares da construção ferroviária, e começou por ser uma simples estação de caminhos-de-ferro. Por perto existiam dois lugarejos de poucos habitantes (o Casal das Vaginhas e o Casal das Gouveias), onde se vieram estabelecer os primeiros trabalhadores. Os técnicos eram, na sua maior parte, estrangeiros, a mão-de-obra veio, numa primeira fase, de diversos pontos do país, depois acentuou-se o afluxo de trabalhadores vindos da Beira Baixa e Alentejo.

O nome da cidade deriva do entroncamento ferroviário que aqui se formou, com a junção das Linhas do Norte e do Leste, em 1864. Charneira das ligações com o Leste e Beira Baixa, a estação do Entroncamento foi, durante décadas, ponto de paragem obrigatória para quem mudava da linha do Norte para a do Leste e vice-versa, quando o comboio era o meio de transporte mais utilizado. Nesse tempo, muitos viajantes ilustres vindos da Europa pela Linha do Leste, ou fazendo o percurso inverso, almoçaram ou jantaram no restaurante da estação. Nas suas obras literárias, vários escritores se lhe referiram: Hans Christian Andersen, Ramalho Ortigão, Eça de Queiroz, Alberto Pimentel, Luzia (pseudónimo de Luísa de Freitas Lomelino) e Eduardo Meneres. Em 25 de Agosto de 1926 a povoação foi elevada a freguesia, em 1932 a vila e em 24 de novembro de 1945 foi promovida a concelho. Aos 20 dias do mês de junho de 1991 o Entroncamento é elevado a cidade.

A Câmara Municipal do Entroncamento é o órgão autárquico deste concelho e cabe-lhe promover o desenvolvimento do município em todas as áreas da vida, como a saúde, a educação, a ação social e habitação, o ambiente e saneamento básico, o

ordenamento do território e urbanismo, os transportes e comunicações, o abastecimento público, o desporto e cultura, a defesa do consumidor e a proteção civil. Tem como missão definir e executar políticas tendo em vista a defesa dos interesses e satisfação das necessidades da população local.

10.1 O ajuste direto no município do Entroncamento

O instrumento do ajuste direto, tal como se sucede na generalidade dos municípios do país, é largamente utilizado. Pelas suas características, torna-se num procedimento útil para uma variedade de serviços e necessidades a suprir.

No ano civil de 2018, o município elaborou um total de 25 procedimentos, conforme dados recolhidos do portal <http://www.base.gov.pt>.

De seguida, apresenta-se tabela com a relação dos procedimentos.

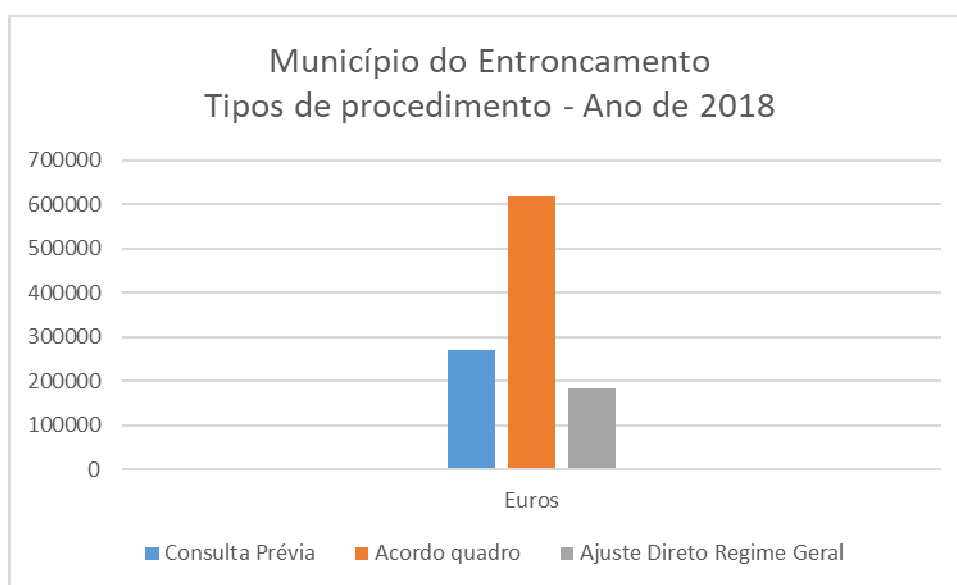


GRÁFICO 36 – VALOR DOS TIPOS DE PROCEDIMENTOS DO MUNICÍPIO DO ENTRONCAMENTO – ANO CIVIL DE 2018

Deste primeiro gráfico, salienta-se desde logo que, em termos de valor, o ajuste direto não é o procedimento mais escolhido. No entanto, se analisarmos o total de procedimentos pelo seu tipo, verifica-se o seguinte:



GRÁFICO 37 - QUANTIDADE DE PROCEDIMENTOS DO MUNICÍPIO DO ENTRONCAMENTO – ANO CIVIL DE 2018

Em termos de numero de procedimentos, durante o ano civil de 2018, o ajuste direto atinge mais de metade do numero total de procedimentos levados a cabo.

Grande parte de procedimentos por ajuste direto nos municípios, onde o município do Entroncamento não foge à regra, surgem no seguimento de trabalhos que, inicialmente, não estavam contemplados na empreitada ou devido a razões imprevistas.

Durante a pesquisa realizada, encontrou-se um caso que, embora não diga respeito ao ano de 2018, achou-se por bem incluir nesta Dissertação. Trata-se assim de um estudo de caso nesta Dissertação, de adjudicação de empreitadas de obras públicas, pelo procedimento de ajuste direto, em 2006 pelo município do Entroncamento, cujo parecer do Tribunal de Contas (TC) foi desfavorável.

A 24 de Fevereiro de 2003, a Câmara Municipal do Entroncamento aprovou o processo de concurso respeitante à “Empreitada de Requalificação Urbana da Zona Envolvente do Mercado Municipal do Entroncamento”, para cuja adjudicação foi deliberado abrir concurso público. Através de deliberação camarária de 25 de agosto de 2003, foi decidido adjudicar a empreitada de “Requalificação Urbana da Zona Envolvente ao Mercado Municipal do Entroncamento” à sociedade Construtora San José, S.A.

A 25 de Setembro de 2003, foi assinado o respetivo contrato de empreitada, no valor de € 2.951.363,79 (dois milhões, novecentos e cinquenta e um mil, trezentos e sessenta e três euros e setenta e nove cêntimos), cujo objeto consistia na execução de obras necessárias à requalificação urbana da zona envolvente ao Mercado Municipal do Entroncamento, nomeadamente, a construção de um parque de estacionamento subterrâneo, no prazo de 12 (doze) meses.

Os trabalhos do contrato de empreitada foram adjudicados a 8 de março de 2004.

Com o decurso da execução da empreitada, concluiu-se que os trabalhos previstos no projeto inicial, seriam insuficientes para se executar/terminar a empreitada, pois, deu-se, por um lado, a deteção de diversas circunstâncias imprevistas que a isso conduziram, e, por outro, a verificação de que as condicionantes da sua área de execução tinham uma morfologia que ia sendo alterada com o decurso da execução da obra, o que levou a uma nova visão da que inicialmente permitiu a execução do projeto da empreitada. Concluiu-se, assim, ser necessário ampliar a quantidade de trabalhos inicialmente prevista, ou mesmo alterar as suas qualidades, sendo, deste modo, necessário proceder à realização de trabalhos a mais aos inicialmente previstos.

Para o cumprimento (finalização) do contrato da empreitada seria necessário, entre outros, executar trabalhos como os seguintes:

- Pavimentação;
- Levantamento e colocação de lancis e rampas na zona em causa;
- Correto dimensionamento na rede de rega dos espaços verdes da zona;
- Diversos arranjos exteriores (saneamento necessário, reposição de lancis, calçada e muros danificados pela execução da obra, etc.);
- Vários arranjos nas calçadas, nos coletores, na rede de gás, nos ramais domiciliários;
- Fornecimento de mobiliários urbanos com características um pouco diferentes das inicialmente previstas no Projeto Inicial.

No que respeita às obras de construção do parque de estacionamento subterrâneo, as situações que originaram trabalhos a mais foram devidas a erros constantes da elaboração do projeto em áreas como:

- Ventilação (insuflação e exaustão);
- Eletrificação (quadros mal dimensionados);
- Sinalização (insuficiente e desenquadrada);
- Zona adaptada para Bar/Esplanada, em que se detetaram problemas na conceção do edifício, especificamente, insuficiências estruturais e de drenagem do mesmo.

O projeto da empreitada de Requalificação da Zona Envolvente ao Mercado Municipal foi elaborado por uma entidade externa à Câmara Municipal do Entroncamento (2HM – Arquitectos Lda.), a pedido desta.

Quando o projeto inicial foi apresentado à Câmara Municipal do Entroncamento, esta não verificou que o mesmo vinha repleto de imprecisões e omissões, na medida em que havia contratado uma sociedade com aptidão e idoneidade profissional para o efeito.

Com o decurso da execução dos trabalhos inicialmente previstos, verificou-se que a zona envolvente ao Mercado Municipal se encontrava com um elevado grau de degradação ao nível da superfície e, sobretudo, das infraestruturas localizadas no subsolo, degradação que, em conformidade com o escopo da empreitada adjudicada, teria que ser ultrapassada. Foi-se também verificando que os coletores e/ou condutas existentes se encontravam muito deteriorados, colocando mesmo em risco as restantes obras. Ao intervir em coletores, teria que se intervir nos seus ramais, o que, à medida que ia sendo executado, causava deteriorações graves a nível de pavimentos, rampas de garagem, muros e rede de gás implantada da zona.

Paralelamente, foi verificado que o sistema de rega inicialmente projetado padecia de uma insuficiente dimensão, tendo em conta os espaços verdes da zona.

O montante a despendar com a execução dos “trabalhos a mais” perfazia cerca de 7,79 % do valor total da Empreitada adjudicada [229.906,19 (duzentos e vinte e nove mil, novecentos e seis euros e dezanove cêntimos)] e tendo-se considerado os preços apresentados pela sociedade empreiteira adequados, foi deliberada a realização de trabalhos a mais, em 27 de junho de 2005, tendo, a 1 de setembro de 2005, sido assinado o respetivo contrato adicional.

Os trabalhos a mais realizados não se encontravam previstos no contrato de empreitada inicial, mais especificamente, no mapa de trabalhos inicial, aliás, embora o tipo/espécie de trabalhos em causa se encontrasse aí previsto, as suas quantidades/qualidades tiveram que ser ampliadas/alteradas;

Alegou a Câmara Municipal do Entroncamento que estava perante verdadeiros trabalhos a mais, razão pela qual não seria necessário o recurso ao concurso público, não padecendo o procedimento e contrato adicional de qualquer vício que justificasse a recusa de visto por parte do Tribunal de Contas (TC). Por sua vez, o TC¹ contestou a visão das coisas que a Câmara Municipal do Entroncamento tentou justificar, com a generalidade das alterações relacionadas com a deterioração das infraestruturas de saneamento básico, tendo sido esta circunstância a causadora dos trabalhos a mais. Assim, o TC deliberou o acórdão que se segue:

O contrato inicial foi celebrado em 25 de setembro de 2003 entre a Câmara Municipal do Entroncamento e a firma acima mencionada pela importância de 2.951.363,79 €, mais IVA, e foi homologado em sessão diária de visto, de 21 de outubro de 2003, (proc. n.º 2384/03);

O prazo de execução da empreitada era de 12 meses;

O adicional em apreço foi autorizado por deliberação da Câmara Municipal do Entroncamento de 27 de junho de 2005, e o contrato celebrado em 1 de setembro do mesmo ano, pelo valor, de 229.906,19 €, sem IVA, o que representa 7,79% do valor da adjudicação inicial;

Admitimos que várias situações em causa poderiam ter sido detetadas e evitadas em fase de projeto. Por outro lado, os maiores volumes de trabalhos estão associados à justificação dos arranjos exteriores e os problemas daí inerentes.

Nos termos do disposto no art.º 26.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2/3, o regime de adjudicação de trabalhos a mais por simples ajuste direto com o empreiteiro que está em obra depende, além do mais, de os referidos trabalhos se terem tornado necessários na sequência de uma circunstância imprevista, isto é, inopinada, inesperada.

Por outro lado, e como é sabido, o dono da obra está obrigado a definir, “com a maior precisão possível” (cfr. art.º 10.º do Dec-Lei n.º 59/99), a obra cuja construção pretende promover, cabendo-lhe, naturalmente, proceder – pelos

¹ <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2006/ac039-2006-1spl.pdf>

seus serviços ou contratando-os no exterior, se for caso disso – à revisão dos projetos por forma a assegurar que se adequem à obra pretendida.

Revertendo ao processo o que o dono da obra vem alegando, em substância, é que, quando o projeto inicial foi apresentado (...) não poderia (...) supor que o mesmo vinha repleto de imprecisões e omissões, na medida em que havia contratado uma sociedade com aptidão e idoneidade profissional para o efeito. Por outro lado, a ora recorrente também não estava em condições de poder sindicar o projeto apresentado, na medida em que (...) não tinha ao seu serviço técnicos profissionalmente habilitados para o efeito.

Ora, a este propósito, o que há a referir é que seria em sede de revisão do projeto que se deveriam ter detetado as disfunções entre o que a autarquia pretendia e o que em tal projeto se encontrava previsto.

E, para conseguir tal desiderato, nos tempos que correm, não se afigura sequer razoável pensar que todos os serviços públicos possam ter ao seu serviço, em regime de tempo completo, profissionais de todas as especialidades com potencial intervenção em projetos de obras públicas.

A verdade é que uma revisão minimamente cuidada teria permitido, seguramente, concluir coisas aparentemente tão evidentes como as que foram evidenciadas: que o mobiliário urbano indicado no projeto não era esteticamente adequado; que o previsto alargamento de estradas não contemplava alteração da localização do semáforo; que a aplicação de candeeiros exige a implantação de maciços necessários para manter a sua posição vertical, etc., etc.

Custa a crer, de resto, que a deteção de tais deficiências do projeto tenha escapado por completo aos serviços técnicos da Câmara...

Alega também o Recorrente que á medida que se ia intervindo sobre a superfície, como que se ia descobrindo todo um conjunto de danificações camufladas que não poderiam ter sido previamente detetadas por se encontrarem no subsolo.

Quanto a isto poder-se-á aceitar embora se deva anotar que alguns dos trabalhos no subsolo relevam, pura e simplesmente, de não se terem tomado em conta os cadastros, que certamente existem, em matéria de condutas subterrâneas e que serão do conhecimento dos serviços camarários.

Como é óbvio, não se duvida que os trabalhos sejam de toda a conveniência e da maior utilidade e que a nova linha de mobiliário urbano, por exemplo, seja esteticamente mais valiosa do que a prevista obrigatoriamente.

Mas do que também não pode duvidar-se, tendo em atenção o que consta dos autos é que, salvo talvez no que diz respeito às aludidas intervenções subterrâneas, não estamos perante trabalhos tornados necessários por virtude de circunstâncias imprevistas mas antes decorrentes de alterações nas opções estéticas do dono da obra ou de deficiências do projeto (algumas tão manifestamente grosseiras, de acordo com a impressiva descrição que delas se faz no presente recurso – cfr. por ex., fls. 7 – que não deixarão por certo de fundamentar o apuramento das pertinentes responsabilidades).

De resto, deve ter-se em atenção que a D.O.M.S.U., antes da deliberação camarária que aprovou o lançamento do concurso, procedeu à análise e à alteração dos documentos do concurso (“Da DOMSU foi presente todo o processo do concurso respeitante à Empreitada de Requalificação Urbana da Zona Envolvente ao Mercado Municipal do Entroncamento, depois de analisado e alterado por aqueles Serviços” – diz-se textualmente na acta n.º 9/2003, referente à reunião de 24/2/2003), o que significa que os serviços tinham alguma capacidade de intervenção em matéria de reformulação dos termos propostos para o concurso. Assim, de todos os trabalhos constantes do presente contrato, e ainda que deles se retirassem os que, por hipótese, se deveram a uma circunstância imprevista (nomeadamente os referentes a “diversos trabalhos de arranjos exteriores” e “diversos trabalhos de calçada”, no valor total de 84 523,00€) teríamos um montante de 145 383,19€ que, segundo as regras do n.º 2 do art.º 48.º do Decreto-Lei n.º 59/99, de 2/3, exigia concurso público ou procedimento equivalente. Assim, não estando demonstrada a existência de qualquer circunstância imprevista que possa justificar a adjudicação dos trabalhos a mais, nos termos em que foi feita, não se coaduna com o estabelecido nos termos do art.º 26.º, já citado. Deste modo, tendo em conta o valor do contrato e as regras do art.º 48.º, n.º 2, do mesmo diploma, a referida adjudicação deveria ter sido precedida de concurso público ou de forma procedimental legalmente equivalente – cfr. n.º 2, al. a). A omissão de concurso público, quando isto é obrigatório, é fundamento de nulidade da adjudicação (cfr., entre outros, Acórdão n.º 8/2004, deste Tribunal), por falta de elemento

essencial, e do contrato subsequente, nos termos dos artigos 133.º, n.º 1, e 185.º, n.º 1, do Código de Procedimento Administrativo, resultando desta forma adquirido o fundamento de recusa de visto a que alude a alínea a) do n.º 3 do art.º 44.º da Lei n.º 98/97, de 26/8.

Termos em que se confirma o acórdão recorrido mantendo a recusa de visto.

Do acórdão do TC, conclui-se que, apesar de ser um acórdão anterior a 2018, data em que entrou em vigor o novo CCP, os pressupostos apresentados pela Câmara Municipal do Entroncamento assentavam em circunstâncias imprevistas. Esta justificação é recorrente por parte de outras Entidades. À luz do novo CCP, não se conseguirá facilmente fazer ajuste direto para situações como as ocorridas na empreitada mencionada. Daí que se levante a questão do conluio e forma de contornar a situação.

11. Consequências do ajuste direto nos municípios

Verifica-se que o ajuste direto é um dos procedimentos mais utilizados pelos municípios, não só no município do Entroncamento, mas nos municípios do distrito de Santarém, no que toca a empreitadas públicas.

Importa mencionar o Artigo 25.º do CCP:

1 - Sem prejuízo do disposto no artigo anterior, no caso de contratos de empreitada de obras públicas, pode adotar-se o ajuste direto quando:

a) Se trate de novas obras que consistam na repetição de obras similares objeto de contrato anteriormente celebrado pela mesma entidade adjudicante, desde que, de forma cumulativa:

i) O contrato seja celebrado com a entidade com a qual foi celebrado o contrato inicial;

ii) Essas obras estejam em conformidade com um projeto base comum;

iii) Aquele contrato tenha sido celebrado, há menos de três anos, na sequência de concurso público, de concurso limitado, de procedimento de negociação, de diálogo concorrencial ou de parceria para a inovação;

iv) O anúncio do procedimento tenha sido publicado no Jornal Oficial da União Europeia, no caso de o somatório do valor estimado do contrato relativo ao ajuste direto e do preço contratual relativo ao contrato inicial ser igual ou superior ao limiar estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 474.º; e

v) A possibilidade de adoção do procedimento de ajuste direto tenha sido indicada no anúncio ou no programa do procedimento;

b) Se trate de obras a realizar para fins de investigação, de experimentação, de estudo ou desenvolvimento, desde que a realização dessas obras não se destine a assegurar a obtenção de lucro ou a amortizar o custo dessas atividades e o

valor estimado do contrato seja inferior ao limiar estabelecido na alínea a) do n.º 3 do artigo 474.º;

c) Se trate de realizar uma obra ao abrigo de um acordo-quadro celebrado nos termos do disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 252.º

2 - Para a formação de contratos que digam direta e principalmente respeito a uma ou a várias das atividades exercidas nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais pelas entidades adjudicantes referidas no n.º 1 do artigo 7.º, a escolha do ajuste direto ao abrigo do disposto na alínea a) do n.º 1 também permite a celebração de contratos de qualquer valor, quando a situação prevista nessa alínea tenha ocorrido em anterior procedimento de negociação.

A utilização do procedimento de ajuste direto terá, no caso das empreitadas de obras públicas, também o objetivo de utilizar os fundos públicos o mais racional e eficiente possível. Mas, levanta-se uma questão: O uso deste procedimento em larga escala, cumpre com o pressuposto da transparência?

Esta resposta não será fácil de obter, mas poderá levar a outras questões que nesta Dissertação seria impossível abordar na sua plenitude.

Mas, recuemos à questão levantada sobre a transparência. Imagine-se que numa determinada empreitada de obras públicas, com o respetivo projeto, é intenção do município realizar um ajuste direto com base no Artigo 19.º, alínea d), com um valor inferior a 30 000€. É realizado o procedimento por ajuste direto e elaborado o respetivo contrato com a entidade executante. Durante a empreitada, verificam-se situações imprevisíveis na obra, nomeadamente com trabalhos complementares necessários e não contemplados no contrato cujo valor supera em muito o valor inicialmente adjudicado, por exemplo, em mais 30 000€. Que caminho deverá ser percorrido à luz do CCP?

O CCP no Artigo 343.º, define empreitada de obras públicas da seguinte forma:

1 — Entende -se por empreitada de obras públicas o contrato oneroso que tenha por objeto quer a execução quer, conjuntamente, a conceção e a execução de uma obra pública que se enquadre nas subcategorias previstas no regime de ingresso e permanência na atividade de construção.

2 — *Para efeitos do disposto no número anterior, considera -se obra pública o resultado de quaisquer trabalhos de construção, reconstrução, ampliação, alteração ou adaptação, conservação, restauro, reparação, reabilitação, beneficiação e demolição de bens imóveis executados por conta de um contraente público.*

Por outro lado, o Artigo 370.º do CCP, menciona o que se entende por trabalhos complementares:

1 — *São trabalhos complementares aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato.*

2 — *Quando os trabalhos complementares resultem de circunstâncias não previstas, pode o dono da obra ordenar a sua execução ao empreiteiro desde que, de forma cumulativa:*

a) *Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra;*

b) *O preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias não previstas, não exceda 10 % do preço contratual; e*

c) *O somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos complementares não exceda os limites previstos na alínea d) do artigo 19.º, quando o procedimento adotado tenha sido o ajuste direto, na alínea c) do mesmo artigo quando o procedimento tenha sido o da consulta prévia ou na alínea b) do artigo 19.º quando o procedimento adotado tenha sido o concurso público ou o concurso limitado por prévia qualificação sem publicação do respetivo anúncio no Jornal Oficial da União Europeia;*

d) *(Revogada.)*

3 — *(Revogado.)*

4 — *Quando os trabalhos complementares resultem de circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto, pode o dono da obra ordenar a sua execução desde que, de forma cumulativa:*

a) *Não possam ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem inconvenientes graves e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra; e*

b) *O preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias imprevisíveis, não exceda 40 % do preço contratual.*

5 — *Os trabalhos complementares que excedam os limites previstos no presente artigo devem ser adjudicados na sequência de novo procedimento.*

Deste artigo, poder-se-á fazer desde logo uma análise sumária. Este artigo apresenta como definição de trabalhos complementares, “*aqueles cuja espécie ou quantidade não esteja prevista no contrato*”, diferenciando os trabalhos complementares resultantes de circunstâncias não previstas, dos trabalhos complementares que resultem de circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade executante não pudesse ter previsto.

Se os trabalhos complementares resultam de circunstâncias não previstas no procedimento levado a cabo, mas que eram possíveis prever, o dono de obra pode, mediante a realização de um ato administrativo, de impor à entidade executante a execução dos trabalhos desde que, a sua execução não possa ser técnica ou economicamente separáveis do objeto do contrato sem graves inconvenientes e impliquem um aumento considerável de custos para o dono da obra, conforme o Artigo 370.º, n.º 2, alínea b), ou seja, mais 10% do preço contratual.

No exemplo dado, o valor ultrapassa desde logo este valor, pelo que se poderá caminhar para outro pressuposto. Assim, o dono de obra pode, mais uma vez, mediante a realização de um ato administrativo, de impor à entidade executante a execução dos trabalhos desde que, o preço desses trabalhos, incluindo o de anteriores trabalhos complementares igualmente decorrentes de circunstâncias imprevisíveis, não exceda 40 % do preço contratual, conforme o Artigo 370.º, n.º 4, alínea b).

Mais uma vez, este pressuposto, no exemplo mencionado, também ultrapassa o valor, pelo que se partirá para o n.º 5, do mesmo Artigo que diz que “*os trabalhos complementares que excedam os limites previstos no presente artigo devem ser adjudicados na sequência de novo procedimento.*”

Agora, pense-se no seguinte: a entidade executante já não poderá ser a entidade adjudicada pelo facto de nos últimos dois anos económicos e no corrente ter atingido o

limite mencionado no Artigo 113.º, n.º 2. Ter-se-á que partir para uma nova Entidade Executante? Esta será uma questão de difícil entendimento, uma vez que toda a empreitada, incluindo possíveis trabalhos de contenção ou resolução de imprevistos urgentes tenham já sido realizados.

Outra questão prende-se com o rigor do projeto. Poder-se-iam prever essas situações em projeto caso tivesse sido feito com mais rigor ou espaço temporal? Mais uma vez, uma questão difícil de responder. Chegar-se-á assim a uma fase de *policy change*. Será necessária uma quinta fase de avaliação de uma política pública, defendida por muitos especialistas. Esta fase é precisamente aquela em que se poderá avançar para uma mudança de PP, sem desconsiderar todas as fases inerentes a uma nova política pública. Assim, esta Dissertação pretenderá abordar algumas alternativas.

A forma como se poderá alterar o contrato inicialmente celebrado é precisamente a substância do que poderá ser alterado, sem partir para uma nova adjudicação. Os critérios são restritos e é a substancialidade dessa alteração, que em determinadas condições permite a modificação de um contrato. O critério de modificação substancial para o legislador é muito rigoroso quanto à realização de trabalhos complementares resultantes de circunstâncias imprevistas ou imprevisíveis, ao estabelecer critérios de variação dos custos das modificações percentuais muito inferiores ao que na prática se torna necessário.

Pode-se concluir que na especificidade do ajuste direto nas empreitadas de obras públicas existe uma condicionante do poder de modificação unilateral. O legislador poderá não ter estabelecidos limiares realistas face à realidade. Estabeleceu drasticamente o valor percentual permitido por razões de interesse público para 10% do valor do contrato inicial do contrato administrativo, que no caso dos contratos de empreitada de obras públicas perante a necessidade de ter que realizar trabalhos complementares, pode o dono da obra ordenar a execução dos trabalhos até 10% de acréscimo ao valor contratual quando estes resultem de circunstâncias não previstas, e até 40% do valor contratual, quando resultem de circunstâncias imprevisíveis ou que uma entidade adjudicante diligente não pudesse ter previsto.

Talvez o legislador devesse, nesta área, objetivar uma melhor garantia da concretização dos princípios de contratação pública e garantias das partes envolvidas,

estabelecendo limites e intervalos de valores mais razoáveis e consonantes com a realidade de obra no terreno. Talvez por se estabelecerem cláusulas de opção ou revisão claras, precisas e inequívocas, independentemente do custo envolvido das alterações desde que previstas nos contratos. Isto sempre com a devida clareza e eficiência no uso de recursos financeiros.

Não se deverá esquecer que um município, no âmbito das suas políticas públicas, deseja a rápida satisfação dos interesses e necessidades dos munícipes. São essas decisões que também vão projetar o futuro enquanto autarcas.

12. Decisão e escolha do ajuste direto

A decisão de contratar terá sempre que ser considerada como o ato inicial do procedimento de formação de qualquer contrato, conforme foi consagrado pelo legislador no artigo 36.º, n.º 1, do CCP. Assim, independentemente da posição autónoma que o dono de obra adotou na decisão de contratar no âmbito do CCP, certo é que tanto a segunda parte do n.º 1 do artigo 36.º como o disposto no artigo 38.º do CCP poderá levar a uma conclusão contrária, ou seja, a decisão de contratar estará relacionada com as decisões de autorização de despesa e de escolha do procedimento de formação do contrato. Independentemente da forma como for publicitada a decisão de contratar, e ainda que apresentada em conjunto com as outras duas decisões, a mesma terá sempre que ser autónoma e sindicável, sujeitando-se assim ao regime legal de impugnabilidade dos atos administrativos.

Uma vez publicitada, sendo do conhecimento público, a decisão de contratar cria e afeta expectativas, interesses e direitos legalmente protegidos na esfera jurídica de terceiros.

A importância que o legislador deu à decisão de contratar no CCP, terá que obrigatoriamente obedecer aos dois passos mencionados anteriormente. Assim, a decisão de contratar, tal qual se mostra prevista no artigo 36.º, n.º 1, do CCP, é um ato administrativo, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 148.º do CPA. Analisando o artigo 36.º, n.º 1, do CCP, aparentemente foi intenção do legislador dotar de autonomia a decisão de contratar e configurá-la como um ato administrativo de relevo tanto na fase pré procedimental como também no próprio procedimento contratual. A decisão de contratar tem sempre em vista a produção de efeitos externos sobre uma situação individual e concreta a criar mediante a celebração de um contrato.

Desta forma, o início da existência dessa relação individual e concreta é essa decisão de contratar, esse ato administrativo, que, depois de publicitado e, nessa medida, do conhecimento generalizado, é plenamente sindicável pelos particulares, nos termos e para os efeitos do disposto no artigo 169.º do CPA.

13. Avaliação das políticas públicas e o ajuste direto

A liderança nos municípios baseia-se em sistemas políticos, institucionais, sociais e económicos complexos, abertos a pressões externas e em permanente mudança. Assim, o êxito das PP depende da capacidade de se aprender e inovar através das experiências e de processos de comunicação baseados no diálogo e na argumentação, e não apenas em mais e melhor informação, conhecimento ou legislação.

Os processos de avaliação da política pública baseada em ajustes diretos devem ganhar uma nova ambição e uma maior centralidade. Por um lado, a ambição de adotar uma visão holística das várias componentes, tais como conformidade legal e técnica, e de mobilizar distintos tipos de atores, com conhecimentos e interesses diversos, no âmbito dos exercícios de avaliação. Por outro, atribuir aos exercícios de avaliação a missão de contribuir para que, entre os efeitos que se visa desencadear no âmbito das políticas ou instrumentos em avaliação, se incluam alterações duradouras de crenças, valores, competências e comportamentos que proporcionem processos de aprendizagem, inovação institucional e reforço da cidadania, e que permitam políticas públicas mais eficientes, justas e democráticas.

Em suma, e no que diz respeito ao ajuste direto, a avaliação deve contribuir para uma mudança cultural baseada numa cultura organizacional mais orientada para a democratização dos processos e a pertinência dos resultados por parte das entidades da administração local. Inclui-se um maior respeito do interesse comum e dos direitos constitucionalmente consagrados por parte dos cidadãos e também uma administração local mais eficiente e resiliente face aos efeitos perversos do mercado ou mesmo de outras PP por parte das entidades envolvidas, sejam entidades adjudicantes ou adjudicatário.

Isto significa que a evolução da avaliação da política pública não pode ficar somente pela natureza legal ou regulamentar, por muito adequada que eles seja. Os exercícios de avaliação devem resultar, paralelamente e cada vez mais, de estímulos de

outra natureza, consequência de uma maior maturidade em termos de reflexividade institucional, exigência cívica e competência profissional. Entender, de forma articulada, as circunstâncias que justificam os exercícios de avaliação, as condições e modos de os concretizar, e os efeitos daí decorrentes nas alterações das políticas ou instrumentos em avaliação constitui, assim, uma prioridade que decisores políticos, funcionários e população em geral não podem ignorar. A avaliação da política pública dos procedimentos de contratação em Portugal permite analisar as relações de poder entre atores e seus objetivos.

A complexidade dos problemas atuais, o alargamento das áreas de intervenção dos municípios, a necessidade de envolvimento e participação dos cidadãos e outros atores locais requer a adoção de formas de colaboração talvez mais flexíveis.

A participação dos atores locais nos projetos e iniciativas locais é hoje uma questão fundamental na consolidação do poder local e da cidadania. Esta participação compreende o recurso a modelos de organização baseados na colaboração voluntária e, portanto, num enquadramento legal mais flexível. A cooperação entre municípios levaria a que mais recursos fossem partilhados, não sendo necessário tanto investimento em cada concelho.

Por outro lado, promovia a aproximação entre comunidades que partilham problemas idênticos favorecendo o aparecimento de soluções que resultam da partilha de conhecimentos e a complementaridade entre espaços.

Verifica-se que atualmente as PP não são criadas só por uma organização, mas repetidas por várias organizações, necessitando aceder aos poderes públicos e por consequência, recursos financeiros.

As alterações na governação local suscitam a reflexão sobre a formação do pessoal dos municípios. A formação tem de ir para além das questões relacionadas com a eficiência e a economia, alargando a preparação para áreas que permitam aos técnicos estabelecer a ligação entre os vários atores locais e os cidadãos.

As competências técnicas, consideradas tradicionalmente como as mais importantes para o exercício de cargos na Administração Pública, já não são suficientes para satisfazer as expectativas e as necessidades dos cidadãos. Aquilo que se pede aos

responsáveis é um relacionamento com os atores locais diferente daquele que é tradicional e que consiste em procurar soluções integradas para os problemas. A construção de parcerias na procura das soluções, permite incorporar várias perspetivas e simultaneamente legitimar e dar a credibilidade que muitas vezes os cidadãos exigem. Neste contexto, a formação e treino dos dirigentes tem de compreender matérias que desenvolvam habilidades para gerir processos nos quais valores como a ética, a colaboração e a partilha da liderança são importantes para o envolvimento dos vários parceiros. O isolamento e a ortodoxia das organizações públicas necessitam ser substituídas por uma cultura que promova o envolvimento e a participação. O exercício da governação tem de se ajustar à nova realidade e os dirigentes têm de estar preparados para assumir um papel diferente nas organizações públicas. Esta mudança só será possível se os dirigentes adquirirem o conhecimento, as habilidades e as atitudes necessárias para este novo papel. Aptidões como a capacidade de dinamizar, de resolver problemas e colaborar são importantes para o modelo de governação local emergente.

Na verdade, a avaliação dos procedimentos e contratação pública nos municípios, como em qualquer outra esfera da ação pública, não pode ser reduzida a um conjunto mais ou menos completo e sofisticado de procedimentos legais, técnicos e administrativos. Ela é um fator decisivo para tornar a política pública do ajuste direto mais inteligente, reconhecida e desejada, mais transparente, e por isso, com maior valor público e socialmente mais útil.

Conclusão

O ajuste direto é o instrumento de contratação pública que tende a ser mais célere. Faz parte, por isso, das PP que os municípios têm para a prossecução dos seus objetivos de satisfação de necessidades e interesses dos munícipes. O grande objetivo da contratação pública, onde se insere o ajuste direto, é o da livre concorrência. Pelo menos será essa a premissa. Importa, no entanto, clarificar os objetivos específicos da ideia de concorrência e as suas hipotéticas consequências.

Em contratação pública, é a igualdade no acesso à contratação que impera, ou deveria. Um tratamento equitativo de todos os operadores económicos que obriga a entidade adjudicante a usar procedimentos de adjudicação abertos a todos os operadores económicos interessados, impondo-lhes ainda a obrigação de tratar igualmente os participantes. Outro aspeto é a economicidade, princípio também basilar da contratação pública, aquando da celebração dos contratos. Este será um ponto que deixará dúvidas, principalmente quando se opta, reunidas determinadas condições, pelo ajuste direto.

Não se afigura, à primeira vista, que o princípio de igualdade seja completamente claro num procedimento de ajuste direto. Sendo o regime das compras públicas tão relevante para a atividade dos municípios, o legislador legitimado democraticamente não se pode alhear à quantidade de procedimentos de contratação pública, que acabam discutidos em tribunal ou que têm vistos desfavoráveis pelo Tribunal de Contas. Isso leva precisamente a uma desconfiança por parte dos munícipes, nomeadamente sobre os trabalhadores e eleitos do município.

No desempenho dessa tarefa, cabe ao legislador definir a medida certa da concretização do princípio concorrencial, tendo designadamente em consideração a exigência de ponderação e, em certos casos, de conferir primazia a outros valores de interesse público, que são igualmente merecedores de tutela, como a celeridade.

Analisando o do CCP, verifica-se que confere à entidade adjudicante, em certas situações, o poder de escolha livre de um procedimento não concorrencial como o ajuste direto. Este tipo de procedimento deveria ser sempre uma exceção à regra e não a regra

típica de contratação pública ou fazendo parte dos procedimentos mais utilizados da contratação pública.

Talvez se devesse criar um procedimento entre o ajuste direto e o concurso, uma vez que a consulta prévia, tal como o ajuste direto, poderá levar a outra questão, o conluio. Os convites para apresentação de propostas poderão ser, nada mais nada menos, meramente uma formalidade.

O conluio é um acordo entre concorrentes que visa eliminar ou limitar a concorrência, onde para isso os participantes no acordo decidem, entre outros aspetos, aumentar os preços ou baixar a qualidade dos bens e serviços para compradores que desejem adquirir produtos ou serviços por meio de concursos. Este tipo de acordos viola, por isso o princípio da concorrência, defendido no CCP².

Esta concertação de comportamentos prejudica as entidades adjudicantes bem como os contribuintes. Ao utilizar os dinheiros públicos incorretamente, impede-se que esses recursos sejam utilizados em áreas de maior relevo. A contratação pública é uma área propícia para a concorrência e que podem degenerar em conflitos de interesse e até corrupção.

Existem, ainda, determinados padrões que indiciam a existência de concertação das propostas apresentadas, como por exemplo, a ocorrência de preços demasiado elevados face à estimativa de custos, existirem propostas diferentes, mas com preços idênticos, os preços sobem ou descem uniformemente, alinhamento de preços, custos de transporte idênticos quando a distância das empresas é muito diferente, entre outras coisas.

Para reduzir este risco de conluio, onde o ajuste direto poderá ser uma porta semiaberta, será necessário estabelecer requisitos claros nos procedimentos, promover-se o escrutínio da informação, mitigar as oportunidades de comunicação entre concorrentes e reduzir a previsibilidade dos procedimentos. E, também se deve evitar que sejam definidos requisitos de qualificação restritivos e desnecessários, ser ponderada a divisão dos contratos em lotes, ser reduzido o custo de preparação de propostas, identificar as desistências e subcontratações de empresas, promover o

² Artigo 4.º, n.º 1, do CCP

anonimato das propostas e exigir que os concorrentes revelem, à entidade adjudicante, se pretendem, ou não, subcontratar empresas concorrentes.

Um procedimento com convite a três entidades livremente selecionadas pela entidade adjudicante pode não conduzir na prática a um incremento concorrencial. Nada garante que, de facto, exista uma garantia de que a identidade do adjudicatário não se encontra já predeterminada quando o município recebe o poder de escolher a identidade dos operadores económicos que compõem e preenchem o número mínimo de participantes no procedimento que o legislador fixou. Todavia, por um lado, não há elementos que permitam saber de antemão em que medida a imposição da adoção de um procedimento de consulta prévia ao invés do ajuste direto, com um número mínimo de operadores económicos se tornará na realidade uma exigência inútil. Com vários convites de entidades adjudicantes a empresas cujas propostas já se sabe de antemão serem menos vantajosas do que aquela que será apresentada pela empresa que se deseja ter como adjudicatária, poderá levar simplesmente à mera formalidade.

Por outro lado, o legislador, se quiser levar a sério o objetivo de promover por um procedimento totalmente concorrencial, deverá providenciar instrumentos que permitam combater eventuais práticas fraudulentas.

Uma vez que as PP dos municípios passam por fazer obra visível, os serviços de construção civil, engenharia civil e arquitetura são os que possuem condições mais favoráveis para a existência de concertação de concorrentes e propostas.

Mesmo nos casos em que se pode aplicar o procedimento de ajuste direto, deverão ser convidados vários operadores para que seja respeitado o direito da concorrência, porém caso tal não aconteça deverá ser justificado. Sendo certo que apesar de não estar a violar qualquer norma legal, estar-se-á certamente a incumprir um dos princípios basilares da contratação pública: o princípio da concorrência.

Respeitando o princípio da concorrência e os seus corolários como base a qualquer atividade de contratação pública por força de imperativos comunitários, por direta decorrência de normas constitucionais, por previsão da lei aplicável à contratação e por imposição da legislação financeira e dos deveres de prossecução do interesse público e de boa gestão, a eficiência dos dinheiros públicos também sairá protegida.

Mas isso, só por si, não significa que a mera invocação do princípio da prossecução do interesse público sirva de desculpa para que se legitimem atuações restritivas e impeditivas da concorrência. É necessário existir uma ponderação do caso concreto, sendo possível verificar com base nas normas do legislador se o princípio da concorrência está, ou não, a ser violado, ao ponto de ser admissível uma interpretação restritiva do princípio da concorrência quando, por motivos de interesse público, se justifiquem intervenções, por exemplo, no domínio das empreitadas de obras públicas, que careçam de celeridade pelos mais variados motivos. Mesmo aí, será necessário limitar as entidades que podem participar para proteger a concorrência efetiva, apesar de parecer um contrassenso à função da concorrência.

A obrigatoriedade de usar as plataformas eletrónicas na contratação pública, deverá manter-se, sendo uma ferramenta de transparência.

Todavia, se realmente o caminho for um regime de contratação pública que potencie a melhor satisfação das necessidades públicas, juntamente com o princípio da economia, eficiência e eficácia na realização de despesas, impõe-se ir mais longe e exigir com alcance geral que, antes de um município se vincular através da decisão de contratar, deve, além de fundamentar a necessidade de recurso à contratação externa, ponderar efetivamente se há justificação para utilizar recursos públicos escassos na satisfação da concreta necessidade pública prosseguida pelo procedimento de contratação pública que se equaciona lançar. Ora, numa tal ponderação, não se afigura irrelevante que se procure saber de antemão de que ordem de grandezas se está a falar caso se avance efetivamente para a contratação pública.

Justifica-se atualmente repensar a tendência para dificultar a adaptabilidade dos contratos à prossecução do interesse público, seja em matéria de empreitadas de obras públicas, seja noutros tipos contratuais. Em alguns casos, a modificação até deve ser admitida até com maior latitude. Pense-se, no exemplo dado no ponto 9 desta dissertação. Talvez se justifique que o legislador modifique os valores limite de empreitadas de obras públicas quando se verificarem casos de extrema imprevisibilidade no decorrer das mesmas e claramente justificadas.

A prossecução do interesse público está diretamente ligada às PP. Não se poderá dissociar uma coisa de outra. No fundo, o recurso à contratação pública pode constituir

uma ferramenta determinante para a realização de PP. É certo que, para a prossecução de tais objetivos, é necessária uma implementação no terreno de boas práticas de contratação.

Seja como for, se se quiser levar a sério a utilização da contratação pública como instrumento de prossecução de PP, deve ser obra do legislador, sendo absolutamente determinante a aposta na instituição de mecanismos que conduzam na prática os compradores públicos à adoção de políticas de contratação eficientes e baseadas no conhecimento e na inovação.

Na área da inovação, o legislador poderia estabelecer as premissas para a possibilidade de parcerias, podendo ou não se manter o ajuste direto, mas sempre responsabilizando as entidades adjudicantes e seus comportamentos, visando uma contratação pública mais estratégica. No âmbito do CCP, talvez se pudesse criar o procedimento de parceria público privada (PPP) para empreitadas de obras públicas para entidades da Administração Local. Atualmente, o CCP apenas consagra essa possibilidade para o Estado, Regiões Autónomas e institutos públicos, conforme Artigo 2.º, alíneas a), b) e d), conjugado com o Artigo 37.º assim como os Artigos 339.º a 342.º do mesmo diploma.

Nesse contexto, as PPP só poderiam ser realizadas se estiver definido e dimensionado a montante quem vai efetuar a monitorização e controlo da PPP, procurando-se que a gestão do contrato seja a mais profissionalizada possível. Também não seria permitido que quem aprecia a gestão técnica desempenhasse simultaneamente funções na gestão do contrato, sempre com um acompanhamento rigoroso por parte de um regulador³. Seria a PPP um instrumento de execução de PP alternativo ao ajuste direto.

Claro que este hipotético procedimento alternativo ao ajuste direto implicaria novos riscos e proveitos assim como vantagens e desvantagens, algo que daria, certamente, para outro estudo.

³ Por exemplo, CCDR ou Comunidades Intermunicipais

Bibliografia

Agum, R., Riscado, P., & Menezes, M. (2015). Políticas públicas: conceitos e análise em revisão. *Agenda Política*, 3(2), 12-42.

Almeida, C. V. D., Carvalho, F. B. D., & Neves, D. S. D. (2017). O artigo 113.º, n.º 2, do Código dos Contratos Públicos: novo regime, nova era. *e-Pública: Revista Eletrónica de Direito Público*, 4(3), 77-94.

Anderson, J. E. (2011). *Public policymaking*. Cengage Learning.

Araújo, M. D., & Gazzola, R. (2017). Políticas públicas: prestação de contas dos atores. *Revista de Política Agrícola*, 26(1), 25-37.

Araújo, J. F. (2003). *A governação local e os novos desafios*.

Andrade, J. C. V. (2017). *Lições de Direito Administrativo*, 5ª edição. Imprensa da Universidade de Coimbra/Coimbra University Press.

de Martino Jannuzzi, P. (2002). Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais. *Revista de Administração Pública*, 36(1), 51-72.

Fagundes, H., & Ballinhas de Moura, A. (2009). *Avaliação de programas e políticas públicas*. Textos & Contextos (Porto Alegre), 8(1).

Fernandes, P. B. (2012). *O ajuste direto* (Doctoral dissertation).

Ferrão, J., & Mourato, J. (2010). A Avaliação de Políticas Públicas como Fator de Aprendizagem, Inovação Institucional e Cidadania. O Caso da Política de Ordenamento do Território em Portugal. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (RBEUR)*, 12(1), 9-28.

Gonçalves, A. M. C. (2019). *Os poderes da autoridade da concorrência no combate ao conluio na contratação pública* (Doctoral dissertation).

Gonçalves, P. (2010). *Estudos de contratação pública*. II. Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE). Faculdade de Direito de Coimbra: Coimbra Editora, SA.

Gonçalves, P. C. (2018). *Direito dos contratos públicos*. Coimbra: Almedina Coimbra, 2018.

Impic (2018). *Contratação Pública em Portugal 2017*.

Impic (2018). *Relatórios Síntese Mensal da Contratação Pública 2018*.

Ine, I. P. (2012). *Censos 2011 resultados definitivos-Portugal*. Lisboa-Portugal: Instituto Nacional de Estatística, IP.

Ismail Filho, S. A. A. (2014). *Interesse Público, Interesses Sociais e Parâmetros de Prossecução no Estado Social e Democrático de Direito*.

Justo, A. S. (2018). *Introdução ao Estudo do Direito (9.ª edição)*. Coimbra, Coimbra Editora.

Lanceiro, R. T. (2015). *O Dever de Anulação do artigo 168.º, n.º 7, do novo CPA e a Jurisprudência Kühne & Heitz*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Lima, L. L., & D'ascenzi, L. (2013). *Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas*. *Revista de Sociologia e Política*, 21(48), 101-110.

Martins, L. L. (2014). *Empreitada de obras públicas: o modelo normativo do regime do contrato administrativo e do contrato público (em especial, o equilíbrio económico financeiro)*. Coimbra: Almedina.

Maltez, J. P. V. C. T. (2018). *A formação da decisão de contratar: a questão da participação democrática e do controlo cívico da contratação pública (Doctoral dissertation)*.

Marques, R. C., & Silva, D. (2008). *As parcerias público-privadas em Portugal. Lições e recomendações*. *Tékhné-Revista de Estudos Politécnicos*, (10), 33-50.

Medeiros, R. (2018). *Alguns desafios em sede de reforma legal do regime instrumental de contratação pública português*. *Direito Administrativo Transnacional*, 205-247.

Morgado, V. M. (2013). *Princípios do procedimento administrativo tributário aplicáveis ao debate extrajudicial dos tributos: estudo comparativo entre o direito português e o direito brasileiro*.

Najberg, E., & Barbosa, N. B. (2006). Abordagens sobre o processo de implementação de políticas públicas. *Revista do Centro de Ciências Sociais Aplicadas*, 3(2).

Oliveira, F. P., & Dias, J. E. F. (2015). *Noções fundamentais de direito administrativo* (5.ª Edição). Coimbra, Almedina.

Rocha, C. J. F. D. (2018). *Modificação objetiva dos contratos de empreitada de obras públicas: (novos) pressupostos e limites* (Doctoral dissertation).

Rocha, J. O. (2010). *Gestão do processo político e políticas públicas*. Escolar Editora.

Teixeira, E. C. (2002). *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: AATR, 200.

Sousa, M. R. D., & Matos, A. S. D. (2009). *Direito Administrativo Geral – Actividade Administrativa*, Tomo III. Quixote, 2ª edição.

Souza, C. (2006). *Políticas públicas: uma revisão da literatura*.

Legislação

Código do Procedimento Administrativo – Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de janeiro.
Diário da República n.º 4/2015, Série I. Lisboa: Ministério da Justiça

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro

Código dos Contratos Públicos – Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Diário da República n.º 168/2017, Série I. Lisboa: Ministério do Planeamento e das Infraestruturas

Constituição da República Portuguesa - Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.
Diário da República n.º 155/2005, I Série A. Lisboa: Assembleia da República

Europeu, P. (2004). Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004. Estrasburgo: Parlamento Europeu.

Europeu, P. (2004). Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004. Estrasburgo: Parlamento Europeu.

Europeu, P. (2014). Diretiva 2014/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014. Estrasburgo: Parlamento Europeu.

Europeu, P. (2014). Diretiva 2014/24/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014. Estrasburgo: Parlamento Europeu.

Europeu, P. (2014). Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril de 2014. Estrasburgo: Parlamento Europeu.

Sítios internet

Impic (2019). Contratos Públicos Online. Ajuste Direto Regime Geral – Entroncamento, http://www.base.gov.pt/Base/pt/ResultadosPesquisa?range=25-48&type=contratos&query=texto%3Dmunic%25C3%25ADpio%2BEntroncamento%26tipo%3D0%26tipocontrato%3D0%26cpv%3D%26numeroanuncio%3D%26aqinfo%3D%26adjudicante%3D%26adjudicataria%3D%26desdeprecocontrato_false%3D%26desdeprecocontrato%3D%26ateprecocontrato_false%3D%26ateprecocontrato%3D%26desdedatacontrato%3D%26atedatacontrato%3D%26desdedatapublicacao%3D%26atedatapublicacao%3D%26desdeprazoexecucao%3D%26ateprazoexecucao%3D%26desdedatafecho%3D%26atedatafecho%3D%26desdeprecoefectivo_false%3D%26desdeprecoefectivo%3D%26ateprecoefectivo_false%3D%26ateprecoefectivo%3D%26pais%3D0%26distrito%3D0%26concelho%3D0&ordering=sort%28-publicationDate%29 consultado a 27 de maio de 2019

Impic (2019). Contratos Públicos Online. Ajuste Direto Regime Geral – Municípios do Distrito de Santarém, http://www.base.gov.pt/Base/pt/ResultadosPesquisa?type=contratos&query=texto%3Dmunic%25C3%25ADpio%2B%26tipo%3D1%26tipocontrato%3D0%26cpv%3D%26numeroanuncio%3D%26aqinfo%3D%26adjudicante%3D%26adjudicataria%3D%26desdeprecocontrato_false%3D%26desdeprecocontrato%3D%26ateprecocontrato_false%3D%26ateprecocontrato%3D%26desdedatacontrato%3D2018-01-01%26atedatacontrato%3D2018-12-31%26desdedatapublicacao%3D%26atedatapublicacao%3D%26desdeprazoexecucao%3D%26ateprazoexecucao%3D%26desdedatafecho%3D%26atedatafecho%3D%26desdeprecoefectivo_false%3D%26desdeprecoefectivo%3D%26ateprecoefectivo_false%3D%26ateprecoefectivo%3D%26pais%3D187%26distrito%3D15%26concelho%3D0 consultado a 27 de maio de 2019

Impic (2019). Contratos Públicos Online. Consulta Prévia – Municípios do Distrito de Santarém, http://www.base.gov.pt/Base/pt/ResultadosPesquisa?type=contratos&query=texto%3Dmunic%25C3%25ADpio%2B%26tipo%3D8%26tipocontrato%3D0%26cpv%3D%26numeroanuncio%3D%26aqinfo%3D%26adjudicante%3D%26adjudicataria%3D%26desdeprecocontrato_false%3D%26desdeprecocontrato%3D%26ateprecocontrato_false%3D%26ateprecocontrato%3D%26desdedatacontrato%3D%26atedatacontrato%3D%26desdedatapublicacao%3D%26atedatapublicacao%3D%26desdeprazoexecucao%3D%26ateprazoexecucao%3D%26desdedatafecho%3D%26atedatafecho%3D%26desdeprecoefectivo_false%3D%26desdeprecoefectivo%3D%26ateprecoefectivo_false%3D%26ateprecoefectivo%3D%26pais%3D187%26distrito%3D15%26concelho%3D0

[26ateprecocontrato%3D%26desdedatacontrato%3D2018-01-01%26atedatacontrato%3D2018-12-31%26desdedatapublicacao%3D%26atedatapublicacao%3D%26desdeprazoexecucao%3D%26ateprazoexecucao%3D%26desdedatafecho%3D%26atedatafecho%3D%26desdeprecoefectivo_false%3D%26desdeprecoefectivo%3D%26ateprecoefectivo_false%3D%26ateprecoefectivo%3D%26pais%3D187%26distrito%3D15%26concelho%3D0](#)
consultado a 27 de maio de 2019

Impic (2019). Contratos Públicos Online. Concurso Público – Municípios do Distrito de Santarém,

http://www.base.gov.pt/Base/pt/ResultadosPesquisa?type=contratos&query=texto%3Dmunic%25C3%25ADpio%2B%26tipo%3D2%26tipocontrato%3D0%26cpv%3D%26numeroanuncio%3D%26aqinfo%3D%26adjudicante%3D%26adjudicataria%3D%26desdeprecocontrato_false%3D%26desdeprecocontrato%3D%26ateprecocontrato_false%3D%26ateprecocontrato%3D%26desdedatacontrato%3D2018-01-01%26atedatacontrato%3D2018-12-31%26desdedatapublicacao%3D%26atedatapublicacao%3D%26desdeprazoexecucao%3D%26ateprazoexecucao%3D%26desdedatafecho%3D%26atedatafecho%3D%26desdeprecoefectivo_false%3D%26desdeprecoefectivo%3D%26ateprecoefectivo_false%3D%26ateprecoefectivo%3D%26pais%3D187%26distrito%3D15%26concelho%3D0
consultado a 27 de maio de 2019

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/acordaos/1spl/Documents/2006/ac039-2006-1spl.pdf>, consultado a 26 de agosto de 2019

<http://pt.vortal.biz/glossario-contratacao-publica> , consultado a 29 de agosto de 2019

https://sigarra.up.pt/spup/pt/web_base.gera_pagina?p_pagina=1028726, consultado a 15 de novembro de 2019

Mais de metade dos contratos das câmaras são feitos por ajuste direto. (2018). Retirado de <https://www.sabado.pt/portugal/detalhe/mais-de-60-dos-contratos-de-autarquias-sao-por-ajuste-directo>

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Anexos

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Glossário

A

Adjudicatário/Contratante: qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade pública ou consórcio dessas pessoas e/ou organismos selecionados no final do procedimento para efeitos de adjudicação do contrato. A designação dada ao proponente selecionado, após a assinatura do contrato pelas partes.

Aquisição de bens e serviços: contrato que especifica os pormenores de uma determinada tarefa com base num contrato-quadro assinado anteriormente.

C

Candidato: qualquer pessoa singular ou coletiva que solicite um convite para participar num procedimento limitado ou por negociação.

Concorrente: Toda a pessoa física ou jurídica que tenha apresentado, dentro do prazo para tal concedido, uma proposta num processo de contratação pública.

Concurso: os fornecedores de Aquisições são selecionados mediante concursos, que são abertos pelos departamentos, gabinetes e agências da Comissão por toda a Europa. Os concursos podem ser públicos ou limitados. Para Aquisições fora da UE a regra é a do concurso limitado.

Concursos limitados: São procedimentos em que qualquer operador económico pode solicitar participar e em que só os operadores económicos convidados pela entidade adjudicante podem apresentar propostas.

Concursos públicos: São procedimentos em que qualquer operador económico interessado pode apresentar uma proposta.

Conflito de interesses: qualquer circunstância que influencie a capacidade de um candidato, de um proponente, de um requerente ou de um adjudicatário ou de um beneficiário de uma subvenção no sentido de formular um parecer profissional objetivo e imparcial ou que o impeça de, em qualquer momento, fazer prevalecer os interesses da Entidade Adjudicante. Qualquer acontecimento que comprometa o exercício imparcial e

objetivo das funções de Entidade Adjudicante, ou o respeito pelos princípios da concorrência, não discriminação e igualdade de tratamento dos candidatos/proponentes/requerentes no que respeita ao processo de adjudicação ou ao contrato. Qualquer consideração relativa a eventuais futuros contratos ou qualquer conflito com outros compromissos, anteriores ou atuais, de um candidato, de um proponente, de um requerente ou de adjudicatário. Estas restrições são igualmente aplicáveis a quaisquer subcontratantes e ao pessoal do candidato, do proponente, do requerente ou do adjudicatário.

Existe igualmente um conflito de interesses sempre que o exercício imparcial e objetivo das funções de um interveniente na execução do orçamento ou de um auditor interno se encontre comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro motivo de comunhão de interesses com o beneficiário.

Contratação pública: é o procedimento que permite às autoridades públicas a todos os níveis da administração e dos organismos públicos efetuar uma Aquisição de bens e serviços, bem como encomendar a execução de obras.

Contratado: A expressão que genericamente designa toda a pessoa física ou jurídica que tenha assinado com uma Entidade Adjudicante um contrato previsto na Lei, seja fornecedor, empreiteiro, Concessionário de obra, Concessionário de serviço ou Consultor.

Contratante: A entidade do sistema subscritora de um dos contratos previstos na Lei as aquisições Públicas.

Contrato: Acordo ou convenção para a execução de algo sob determinadas condições.

Contratos públicos: São contratos a título oneroso, celebrados por escrito entre um ou mais operadores económicos e uma ou mais entidades adjudicantes, que têm por objeto a execução de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços de acordo com a Diretiva nº 2004/18.

Contratos públicos de fornecimento: São contratos públicos (excluindo os contratos de empreitada de obras públicas), que têm por objeto a compra, a locação financeira, a locação ou a locação-venda, com ou sem opção de compra, de produtos. Um contrato

público que tenha por objeto o fornecimento de produtos e, a título acessório, operações de montagem e instalação, é considerado um «contrato público de fornecimento».

Contratos públicos de serviços: São contratos públicos que não sejam contratos de empreitada de obras públicas ou contratos públicos de fornecimento, relativos à prestação de serviços mencionados no anexo II, da Diretiva nº 2004/18. Um contrato público que tenha por objeto, simultaneamente, produtos e serviços, é considerado um «contrato público de serviços» sempre que o valor dos serviços em questão exceda o dos produtos abrangidos pelo contrato.

E

Empreiteiro: qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade pública ou agrupamento de tais pessoas e/ou organismos que realize empreitadas e/ou obras.

Entidade adjudicante: Entende-se por «entidade adjudicante» o Estado, as autarquias locais e regionais, os organismos de direito público e as associações formadas por uma ou mais autarquias locais ou regionais ou um ou mais organismos de direito público.

F

Fornecedor: qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade pública ou agrupamento de tais pessoas e/ou organismos que forneça produtos.

O

Obra: é o resultado de um conjunto de trabalhos de construção ou de engenharia civil destinado a desempenhar, por si só, uma função económica ou técnica.

O período compreendido entre a data da assinatura do contrato e a data do pagamento final e que termina, o mais tardar, 18 meses após o final do período de implementação.

Poderes públicos: São o Estado, as autarquias locais ou regionais, os organismos de direito público e as associações formadas por uma ou mais autarquias locais ou regionais ou por um ou mais organismos de direito público.

Proponente: qualquer pessoa singular ou coletiva ou consórcio dessas pessoas que apresente uma proposta com vista à celebração de um contrato.

Proposta: uma oferta escrita ou formal de fornecimento de bens, de prestação de serviços ou de execução de obras por um preço acordado.

S

Serviços: as atividades a executar pelo Adjudicatário em conformidade com o contrato.