



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE GESTÃO

Dos Princípios da Nova Gestão Pública ao Código dos Contratos Públicos: O Caso das Empreitadas nas Universidades Públicas Portuguesas

Ana Paula Caeiro Correia

Orientação: Prof. Doutor José Fernando Pereira Biléu
Ventura

Mestrado em Gestão

Área de especialização: *Sector Público Administrativo*

Dissertação

Évora, 2015



UNIVERSIDADE DE ÉVORA

ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS

DEPARTAMENTO DE GESTÃO

Dos Princípios da Nova Gestão Pública ao Código dos Contratos Públicos: O Caso das Empreitadas nas Universidades Públicas Portuguesas

Ana Paula Caeiro Correia

Orientação: Prof. Doutor José Fernando Pereira Biléu
Ventura

Mestrado em Gestão

Área de especialização: *Sector Público Administrativo*

Dissertação

Évora, 2015

Dedicatória

Aos meus pais, pelo carinho e dedicação de uma vida.

Aos meus amigos, os que me apoiaram e ajudaram, os que acreditaram e os que não acreditaram e também aos que muitas vezes me desviaram deste trabalho, mas sempre com boas intenções.

Uma palavra especial de agradecimento ao meu orientador Prof. Doutor José Fernando Pereira Biléu Ventura, pelos reforços positivos e pelas sábias sugestões que possibilitaram a realização desta dissertação.

Resumo

A contratação pública é um tema de grande atualidade, que comporta grandes implicações no mercado económico europeu e grandes adaptações ao ordenamento jurídico dos diferentes Estados-Membros e consequentemente aos diferentes operadores económicos, mormente aos organismos do sector público, enquanto entidades adquirentes, no que se refere à aplicação prática das políticas de compras públicas.

Em Portugal, a contratação pública tem como enquadramento fundamental o Código dos Contratos Públicos (CCP), que, por sua vez, tem como referência o quadro comunitário de contratação pública. Porém, a transposição das normas europeias para a legislação nacional pode ser problemática, já que compete aos Governos nacionais, encontrar, em cada caso, o equilíbrio entre as diferentes exigências e princípios das diretivas europeias e a sua posição face ao mercado comum e ao seu estado de desenvolvimento económico e social interno, celebrando para o efeito, acordos e programas de assistência económica e aprovando planos de reforma que visem um maior rigor e transparência na gestão dos recursos e eficiência da despesa pública.

As políticas e modelos de reforma na área da contratação pública, como em todas as outras áreas, têm evoluído consoante a conjuntura económica e ideológica de cada época, face aos constrangimentos financeiros e sociais intrínsecos a cada país. Os resultados dessas reformas não produzem efeitos num curto período de tempo e apesar de se situarem no exterior da Administração, eles podem e devem também ser avaliados e obtidos a partir do interior das instituições.

Neste sentido, a presente dissertação realizada no âmbito do Mestrado em Gestão da Universidade de Évora, área de especialização do Sector Público Administrativo, visa, por um lado, observar a evolução desta reforma em Portugal no contexto do quadro comunitário e das diretivas europeias da contratação pública, tendo por base os principais princípios do modelo da Nova Gestão Pública, e por outro, circunscrever o impacto da implementação do CCP na gestão e controlo da despesa com contratos públicos, em particular no contrato de empreitada de obras públicas, através de uma análise mais detalhada da realidade das Universidades Públicas Portuguesas.

Palavras-chave: Nova Gestão Pública; Empreitadas de Obras Públicas; Eficiência, Transparência; Controlo da Despesa Pública.

Abstract

Principles of New Public Management to Public Contracts Code: The Case of the contract works in Portuguese Public Universities

Public procurement is a current topic that holds major implications for the European Common Market and major adjustments to the legal framework of the several Member States and consequently to the different economic operators, especially the public sector, as an acquiring entity, as concerning the practical application of public procurement policies.

In Portugal, public procurement has as fundamental framework the Public Contract Code (CCP), which in turn makes reference to the community framework for public procurement. However, the transposition of European standards into national law can be problematic, since the responsibility of national governments, finding in each case, the balance between the different requirements and principles of European policy and its position on the common market and the stage of economic and social internal development, celebrating for this purpose, agreements and programs of economic assistance and approving reform plans aimed at greater accuracy and transparency in resource management and efficiency of public expenditure.

Policies and reform models in the area of public procurement, as in all other areas, have evolved depending on the economic and ideological circumstances of each seasons, compared to financial and social constraints intrinsic to each country. The results of these reforms have no effect in a short period of time and despite are situated on the outer Administration, they can and should be evaluated and obtained from within institutions.

In this sense, the present work was carried out as part of the Master in Management at the University of Évora, area of expertise of the General Government Sector, aimed on the one hand, to observe the evolution of this reform in Portugal under the community framework and European contracting public policy, based on the main principles of the model of New Public Management, and on the other, to limit the impact of the implementation of CCP in the management and expenditure control with public procurement, particularly in the contract of public works, through a more detailed analysis of the reality of Portuguese Public Universities.

Keywords: New Public Management; Public works contracts; Efficiency; Transparency; Public spending controls.

ÍNDICE

Índice de Anexos.....	6
Índice de Figuras.....	7
Índice de Gráficos.....	7
Índice de Quadros.....	8
Índice de Tabelas.....	8
Listagem de Abreviaturas ou Siglas.....	9
1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1. Enquadramento do tema e justificações da escolha.....	11
1.2. Formulação do problema, dos objetivos e das questões de investigação.....	12
1.3. Metodologia.....	13
1.4. Estrutura do trabalho.....	14
2. DA NOVA GESTÃO PÚBLICA AO CCP: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E INFLUÊNCIAS.....	17
3. A ESTRATÉGIA NACIONAL DE REFORMA DA AP NA ÁREA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	25
3.1. Enquadramento Geral.....	25
3.2. A Europa e as Diretivas Comunitárias.....	31
4. O CCP COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E CONTROLO DA DESPESA PÚBLICA....	41
4.1. Enquadramento Geral.....	41
4.2. O Impacto do CCP nos Contratos de Empreitadas de Obras Públicas: Principais alterações.....	54
5. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....	66
6. O CCP E O CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO.....	70
7. CONCLUSÕES.....	88
7.1. Limitações.....	88
7.2. Contributos e perspetivas de investigação futura.....	88
7.3. Outras Considerações.....	89
BIBLIOGRAFIA.....	94
ANEXOS.....	I

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo A – Questionário	I
Anexo B – <i>Email</i> enviado às Universidades.....	XI
Anexo C – Listas das Universidades inquiridas e respondentes.....	XII
Anexo D – Contribuição do CCP para a melhoria da gestão e controlo da despesa com contratos públicos (Quadros 3 e 3.1).....	XIII
Anexo E – Contribuição do CCP para uma maior competitividade na contratação pública entre as entidades adjudicatárias (Quadros 4. e 4.1).....	XIV
Anexo F – Contribuição do CCP para uma melhor gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas (Quadros 5 e 5.1)	XV
Anexo G – Contribuição do CCP para a redução da despesa pública (Quadros 6, 6.1 e 7).....	XVI
Anexo H – Contribuição do CCP para o aumento da eficiência na contratação pública (Quadros 8 e 8.1).....	XVII
Anexo I – Contribuição do CCP para o aumento da transparência na contratação pública (Quadros 9 e 9.1).....	XVIII
Anexo J – Critério de adjudicação mais utilizado na sequência de um procedimento por ajuste direto com consulta a 3 ou mais entidades ou num concurso público (Quadro 10).....	XIX
Anexo K – Total de contratos de empreitada por tipo de procedimento adjudicados nos últimos 3 anos (Quadro 11).....	XX

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema do estudo	16
Figura 2 – Fatores que contribuíram para a escolha dos procedimentos utilizados nos contratos de empreitada nos últimos 3 anos.....	82

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nº e tipo de procedimento para o conjunto das Universidades	49
Gráfico 2 – Melhoria da gestão e controlo da despesa com contratos públicos.....	71
Gráfico 3 – Competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias	72
Gráfico 4 – Gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas	73
Gráfico 5 – Redução da despesa com obras públicas	74
Gráfico 6 – Redução da despesa por m2, nos contratos de empreitada de obras públicas.....	74
Gráfico 7 – Outros fatores que contribuíram para uma redução da despesa com obras públicas	75
Gráfico 8 – Eficiência na contratação pública	76
Gráfico 9 – Transparência na contratação pública.....	77
Gráfico 10 – Critério de adjudicação mais utilizado.....	78
Gráfico 11 – Total de contratos de empreitada por tipo de procedimento	79
Gráfico 12 – Total de contratos de empreitada por tipo de procedimento e por Universidade.	80

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1 – Sector privado <i>versus</i> sector público	20
Quadro 2 – Nova Gestão Pública <i>versus</i> Governação	22

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Impactos da contratação pública eletrónica nas EA e nos OE.....	35
Tabela 2 – Nº e tipo de procedimento por Universidade	48
Tabela 3 – A contratação Pública em Portugal: números globais.....	52

LISTAGEM DE ABREVIATURAS OU SIGLAS

AP – Administração Pública

APMEP – Associação Portuguesa de Mercados Públicos

CCP – Código dos Contratos Públicos

CESE - Comité Económico e Social Europeu

DEUCP – Documento Europeu Único de Contratação Pública

DGES – Direção-Geral do Ensino Superior

EA – Entidades Adjudicantes

IESP – Instituições de Ensino Superior Portuguesas

IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

INCI – Instituto da Construção e do Imobiliário

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OOP – Observatório de Obras Públicas

OE – Operadores Económicos

OPET – Observatório de Prospetiva da Engenharia e da Tecnologia

PAEF – Programa de Assistência Económica e Financeira

PIDDAC - Programa de Investimentos e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

PPGRDR – Plano de Prevenção e Gestão de Resíduos de Construção e Demolição

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

PREMAC – Plano de Redução e Melhoria da Administração Central

RJEOP – Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública

SIMPLEX – Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa

SNC – Sistema de Normalização Contabilística

TC – Tribunal de Contas

TCE – Tribunal de Contas Europeu

TFUE – Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

UE – União Europeia

Glossário

Contrato administrativo – Contrato que determina o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e cocontratantes ou somente entre contraentes públicos (cfr. nº 6 do artigo 1º do CCP).

Contrato de empreitada de obras públicas - Contrato oneroso através do qual um particular se encarrega de executar, ou de conceber e executar, uma obra pública (cfr. artigo 343.º, n.º 1 do CCP).

Contrato público – Contrato submetido a um procedimento pré-contratual de seleção do cocontratante por serem celebrados por entidades adjudicantes do artigo 2º do CCP. (Leitão, 2015, p. 20)

Diretiva – É um Ato Normativo Comunitário que vincula o Estado-membro destinatário quanto ao resultado a alcançar. (<http://www.webartigos.com/artigos/fontes-do-direito/4192/>).

Doutrina e jurisprudência - São fontes de direito baseadas em decisões anteriores, em processos análogos. Distinguem-se pelo facto da primeira se referir a pareceres de Professores Doutores, pessoas ilustres e largamente reconhecidos na matéria em apreço, enquanto a jurisprudência é o resultado da decisão de um juiz (tribunais de 1ª instância), que quando emitida apenas por um magistrado se designa de sentença, e por mais de um magistrado/juiz se designa de acórdão (instâncias superiores – Supremo Tribunal de Justiça, Supremo Tribunal Administrativo, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e Tribunais da Relação). (<http://www.webartigos.com/artigos/fontes-do-direito/4192/>).

Fontes de Direito - Documentos/factos onde o legislador se vai inspirar. (<http://www.webartigos.com/artigos/fontes-do-direito/4192/>).

Tribunal de Contas - Órgão supremo de fiscalização da legalidade das despesas públicas e de julgamento das contas que a lei mandar submeter-lhe (cfr. artigo 214º da Constituição da República Portuguesa – CRP).

1. INTRODUÇÃO

Este capítulo é constituído pelos seguintes subpontos: enquadramento do tema e justificação da escolha; formulação do problema, dos objetivos e das questões de investigação; descrição concisa da metodologia utilizada e estrutura do trabalho, os quais visam uma breve apresentação do trabalho realizado.

1.1. Enquadramento do tema e justificações da escolha

O presente estudo tem por tema “O Código dos Contratos Públicos” e como título “Dos Princípios da Nova Gestão Pública ao Código dos Contratos Públicos: O Caso das Empreitadas nas Universidades Públicas Portuguesas”.

Uma das limitações do presente estudo prende-se com o facto de não existir investigação significativa sobre contratação pública, numa perspetiva gestionária, nem informação atualizada sobre as instituições públicas, o seu património e despesa. Porém, esta limitação poderá transforma-se numa mais-valia, na medida em que a realização deste trabalho poderá contribuir para um melhor conhecimento do sector público administrativo, dado que visa a recolha, tratamento e organização de informação sobre os contratos públicos, em concreto sobre a aplicação do Código dos Contratos Públicos (CCP) nas empreitadas de obras públicas, no âmbito de um subsector específico - as Universidades Públicas Portuguesas.

Para além do referido no parágrafo anterior, a pertinência do estudo surge pela atualidade que lhe imprime o “novo” CCP, aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, com as respetivas atualizações¹, e pela própria conjuntura atual de reforma da Administração Pública.

¹ É alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 278/2009, de 2 de Outubro. A Lei n.º 3/2010, de 3 de Abril, altera os artigos 299.º e 326.º e adita o artigo 299.º-A. Os artigos 2.º, 5.º, 19.º, 20.º, 27.º, 31.º, 42.º, 43.º, 55.º, 58.º, 61.º, 86.º, 114.º, 146.º, 219.º, 276.º, 370.º, 376.º, 377.º, 378.º, 454.º e 465.º do CCP são alterados pelo Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de Julho, que revoga ainda o n.º 3 do artigo 2.º, o n.º 3 do artigo 5.º, o n.º 4 do artigo 20.º, a alínea f) do n.º 1 e o n.º 7 do artigo 27.º, os n.ºs 7, 8, 9 e 10 do artigo 42.º, o n.º 4 do artigo 58.º, o artigo 126.º, a alínea j) do n.º 2 do artigo 146.º, a alínea d) do n.º 2 e o n.º 3 do artigo 370.º e a alínea d) do n.º 2 do artigo 454.º do mesmo diploma.

A nível pessoal a motivação mais premente à realização deste trabalho prende-se com a possibilidade de obter um grau académico na área da gestão, sobre a qual tem a mestrandia muita formação e experiência profissional.

A nível profissional, a motivação está associada ao facto de a mestrandia desenvolver parte da sua atividade profissional na área da contratação pública e numa Universidade – a Universidade de Évora – nomeadamente através da elaboração de cadernos de encargos e da participação nos júris de análise das candidaturas e propostas, permitindo-lhe este estudo obter conhecimentos e alargar os horizontes dessa atividade à área da gestão dos contratos públicos.

1.2. Formulação do problema, dos objetivos e das questões de investigação

Tendo por base o atual contexto de reforma da Administração Pública, considerou-se ser importante saber se os programas e planos em vigor têm vindo a ser bem implementados, no sentido de responderem aos objetivos a que se propunham, tendo-se, para efeitos do presente estudo, selecionado a contratação pública como área de investigação e as Universidades Públicas Portuguesas como universo de estudo.

Sendo o CCP um dos instrumentos de gestão que veio introduzir regras de contratação pública que direta ou indiretamente pressupõem uma maior eficiência, transparência e controlo da despesa, de que são exemplo, no caso das obras públicas: os limites ao valor do contrato em função do procedimento pré-contratual adotado, os modelos de seleção dos candidatos em sede de concurso limitado, os métodos de avaliação das propostas, a criação de uma fase pré contratual de apresentação de erros e omissões do caderno de encargos, a obrigação do tratamento e divulgação de dados estatísticos sobre formação e execução dos contratos, entre outros, considerou-se ser importante avaliar o impacto da implementação do CCP no contrato de empreitada de obras públicas nas Universidades Públicas Portuguesas.

Face ao que antecede, o presente estudo tem como objetivo geral **avaliar o impacto da implementação do CCP na gestão e controlo da despesa com contratos públicos, em particular no contrato de empreitada de obras públicas nas Universidades Públicas**

Portuguesas, traduzindo-se nas seguintes questões de investigação, a que se procurará responder:

- Q1: “Terá a implementação do CCP contribuído para uma melhor gestão e controlo da despesa com contratos públicos?”.
- Q2: “Terá a implementação do CCP contribuído para uma maior competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias?”.

Considerando o objetivo geral atrás enunciado, são ainda objetivos específicos do presente estudo:

1. Verificar se os procedimentos e regras definidos no CCP contribuíram, por si só, para uma melhor gestão e controlo da despesa em geral e com empreitadas de obras públicas, em particular, nas Universidades Públicas Portuguesas;
2. Verificar se se registou um aumento da competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias;
3. Verificar o grau de cumprimento dos seguintes objetivos do CCP – a eficiência, a transparência e o controlo da despesa na contratação pública, nas Universidades Públicas Portuguesas;
4. Analisar o motivo das escolhas do critério de adjudicação e dos procedimentos mais utilizados na celebração de contratos de empreitada nas Universidades Públicas Portuguesas;
5. Analisar as causas de uma eventual redução da despesa com obras públicas nas Universidades Públicas Portuguesas.

1.3. Metodologia

Atendendo a que nenhuma abordagem depende unicamente de um só método, nem exclui determinado método só porque é considerado quantitativo, qualitativo ou designado por estudo de caso, decidiu-se recorrer aos métodos que se pensa melhor corresponderem aos objetivos do trabalho e aos instrumentos de recolha de informação mais apropriados para o fazer.

Assim, o tipo de estudo / esquema de pesquisa adotado foi o descritivo/exploratório, tendo-se selecionado para o delineamento da metodologia um conjunto de técnicas de investigação, considerando não só os próprios objetivos da investigação, mas também o tipo de resultados esperados e o tipo de análises que se pretendem efetuar, que vão desde a análise documental (revisão da literatura, tanto por via da bibliografia existente, bem como dos diplomas legais pertinentes e espaços eletrónicos dedicados à área da gestão da Administração Pública em geral e da Contratação Pública em particular) a uma análise mais quantitativa (não probabilística), através da construção, aplicação e tratamento dos inquéritos por questionário eletrónico, em que o objeto de análise será o CCP enquanto instrumento de gestão e controlo da despesa com contratação pública nas Universidades Públicas Portuguesas, com enfoque no contrato de empreitadas de obras públicas.

1.4. Estrutura do trabalho

Em termos teóricos, pretende-se com o presente trabalho traçar uma linha condutora que de alguma forma explique a influência dos principais princípios e conceitos da Nova Gestão Pública (NGP) na Reforma Atual da Administração Pública em Portugal, bem como a repercussão dos atuais Programas e Planos desta Reforma na gestão e controlo da despesa pública, através de um instrumento concreto – o Código dos Contratos Públicos.

Numa primeira parte (ponto 2) serão afloradas as principais influências da NGP na reforma da Administração Pública, através da revisão dos seus principais conceitos e princípios, obviamente tendo por base os objetivos do estudo atrás enunciados.

Numa segunda parte (pontos 3.1 e 3.2) será afluída a estratégia nacional de reforma da Administração Pública através dos programas e planos existentes na área da gestão financeira e orçamental, com especial incidência sobre a gestão e o controlo da despesa com contratos públicos em geral, e com contratos de empreitada de obras públicas, em particular. Para melhor paralelismo, serão novamente identificados e explanados alguns princípios comuns à NGP e à conjuntura atual de reforma da Administração Pública Portuguesa, com tradução prática nas Diretivas Comunitárias² e no Código dos Contratos Públicos.

² Diretiva 2014/24/UE do Parlamento e do Conselho, de 26 de fevereiro - Relativa aos Contratos Públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE.

Numa terceira parte (pontos 4.1 e 4.2) tentaremos explicar, por um lado, quais os resultados práticos gerais da implementação do CCP enquanto instrumento de gestão e controlo da despesa pública, através da análise de pareceres do Tribunal de Contas e dos dados estatísticos obtidos através do Portal BASE³. Por outro lado, serão ainda apresentadas as principais alterações introduzidas pelo CCP relativamente ao anterior regime do contrato administrativo de empreitada de obras públicas, aprovado pelo Decreto-lei nº 59/99, de 2 de março, que em nosso entender, mais circunscrevem os critérios e regras subjacentes à gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas e consequentemente os princípios e objetivos que lhes deram origem.

O enfoque prático, numa quarta e última parte (ponto 6), será conferido às Universidades Públicas Portuguesas, e ao impacto do CCP na gestão e controlo da despesa com contratos públicos, em particular no contrato de empreitada de obras públicas, através da análise e discussão dos resultados dos questionários, com base nas questões de investigação delineadas e objetivos traçados.

Para melhor clarificação do referido neste ponto, seguidamente apresentamos um pequeno esquema do estudo (figura 1), com um resumo por tópicos das matérias que pretendemos investigar tendo naturalmente por base as questões de investigação e os objetivos atrás enunciados. Ressalvamos que este esquema é representativo sobretudo de conteúdos, não traduzindo a exata estrutura do presente trabalho.

³ Na perspetiva de dar transparência ao processo da contratação pública, o Governo criou um portal na Internet (<http://www.base.gov.pt>) – o portal dos contratos públicos. O regime deste portal foi aprovado pela Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de Julho.

Figura 1 – Esquema do estudo



Fonte: Elaborado pela autora

2. DA NOVA GESTÃO PÚBLICA AO CCP: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS E INFLUÊNCIAS

Considerando o que foi referido no ponto anterior relativamente à estrutura do trabalho, este primeiro capítulo serve como “alavanca” para os restantes capítulos, na medida em que visa estabelecer uma retrospectiva relativamente às principais características e influências da NGP na implementação do CCP.

O processo de evolução das organizações em geral, e da Administração Pública (AP) em particular, tem sido objeto de diversas abordagens, dando origem a várias teorias e modelos de gestão, tendo predominado entre os anos 40 e 70 do século passado o modelo de organização weberiano, cuja estrutura se baseava na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade em que o topo da organização era responsável por todas as ações (estrutura hierárquica).

A crise económica que ocorreu em finais da década de 70 do século passado colocou dificuldades aos governos ocidentais para lidar com os problemas da escassez de recursos e das exigências, cada vez mais criteriosas da sua utilização, dado que o modelo tradicional de organização da Administração Pública não conseguiu introduzir as inovações necessárias para lidar com a crise existente (Araújo, 2004).

Face às transformações políticas e ideológicas que se viviam, bem como aos constrangimentos orçamentais, a NGP surge então como que uma alternativa à organização burocrática tradicional dos serviços públicos, amarrada a demasiadas regras, a sistemas orçamentais e de gestão de pessoal muito rígidos, a mecanismos de controlo ultrapassados que serviam acima de tudo as suas próprias necessidades, ignorando os cidadãos e dificultando a inovação (Denhardt & Denhardt, 2000), com níveis de eficiência e de eficácia muito reduzidos e com elevados níveis de desperdício de recursos (Dawson & Dargie, 1999).

Segundo (Hood, 1991) a NGP surge associada a quatro “mega tendências” administrativas, nomeadamente:

- Tentativas de abrandar ou reverter o crescimento do Estado em termos de despesa pública, através de reduções no leque de oferta de bens e serviços públicos e em pessoal;

- Orientação para a privatização ou quasi-privatização e afastamento da esfera do Estado de instituições governamentais nucleares, enfatizando a “subsidiariedade” na prestação de serviços públicos;
- O desenvolvimento da automatização na produção e distribuição de serviços públicos, aproveitando o aperfeiçoamento das TI;
- O desenvolvimento de uma agenda mais internacional, cada vez mais focada em temas gerais da gestão pública, de definição de políticas, de estilos na tomada de decisão e na cooperação governamental.

Este movimento obteve uma rápida expansão e aceitação, quer pela atratividade das ideias que apresentava, quer pelo apoio e adoção das mesmas pela OCDE, pelas Nações Unidas e por um vasto conjunto de outros fóruns nacionais e internacionais (Lynn, 2005), pelo que o modelo da NGP passa a ser representado por doutrinas administrativas que dominaram a agenda da reforma em vários países da OCDE a partir dos finais da década de 70.

Por outro lado, importa referir que a NGP não serviu apenas para atingir níveis superiores de gestão ou para reconstruir as estruturas organizacionais dos serviços públicos, muitas vezes serviu também para redefinir opções políticas sobre o papel do Estado (Brunsson & Sahlin-Andersson, 2000).

Num mundo globalizado, a necessidade de “produzir” mais e melhor, exigia profundas alterações no funcionamento da Administração Pública, nomeadamente através da racionalidade dos meios e dos respetivos custos, pelo que ao longo dos anos foram sendo adotadas várias estratégias de reforma para mudar a estrutura e o funcionamento da Administração Pública consubstanciadas nas técnicas de gestão do sector privado, como a gestão por objetivos, as privatizações, a contratação de serviços, a venda de bens do estado e os cortes orçamentais.

Como refere Rodrigues (2007), as novas preocupações e exigências das sociedades contemporâneas, de que são exemplo o controlo financeiro e a avaliação e controlo da gestão dos resultados em detrimento dos processos, numa perspetiva estratégica da gestão pública, obrigaram o sector público a modernizar os seus modelos e práticas de gestão, através da adoção de ferramentas da gestão privada.

Todas estas novas tendências pós burocráticas impunham uma maior profissionalização da Administração Pública, logo as alterações nos modelos de gestão das organizações tinham que ser consentâneos com as orientações e práticas da gestão manageralista, nas quais se enquadra o modelo gestor da NGP claramente orientado para os resultados, onde prevalece a preocupação de reduzir custos e de aumentar a eficiência e a eficácia.

Nas palavras de Rodrigues e Araújo (s/d, p.1), “A Nova Gestão Pública baseia-se na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos.... É um modelo que constitui um desafio à administração pública tradicional construída pelos burocratas... Essencialmente é um modelo de gestão que procura organizar e operacionalizar, de maneira diferente, a Administração Pública e os seus agentes...”.

Contudo, estudos recentes da própria OCDE vêm demonstrar que os reformadores falharam em não perceberem que a Administração Pública funciona num contexto constitucional, com um conjunto de leis administrativas e que o seu desempenho é determinado pela interação entre o processo político, o processo orçamental, o processo de gestão da função pública e o processo de responsabilização, desenvolvidos dentro de um ambiente de cultura político/administrativa, i.e., o papel do governo não se pode limitar a direcionar as ações através da regulação nem a estabelecer regras, e a Administração deve atender a aspetos que estão para além da simples racionalidade do mercado (Araújo, 2007). Por outras palavras, nas políticas públicas existe um diálogo constante entre o sistema político e o sistema administrativo, bem assim como entre a lei e a economia de mercado.

Citando Araújo (2007, p.12), “aquilo que distingue a Nova Gestão Pública da Governação é que a primeira dá grande atenção à avaliação dos resultados (individuais e organizacionais) em termos de *output*, enquanto a segunda dá grande atenção a como diferentes organizações e atores interagem de forma a alcançar um elevado nível de um resultado desejado – o *outcome* alcançado pelos cidadãos e pelos *stakeholders*.”

Outros autores, como, Pollitt et al. (2011), Drechsler (2005), Rocha (2001), consideram que o declínio da NGP se iniciou a partir da segunda metade da última década do século passado, justamente porque não conseguiu demonstrar os seus dois principais pressupostos, designadamente que a gestão privada é inequivocamente superior à gestão pública tradicional

e que o papel dos cidadãos não pode ser reduzido ao de consumidores ou clientes em sentido estrito.

No quadro abaixo (quadro 1) identificam-se algumas características que distinguem a natureza e atividade do sector público do sector privado, as quais circunscrevem os problemas anteriormente identificados.

QUADRO 1 – Sector privado *versus* sector público

CARACTERÍSTICAS	SECTOR PRIVADO	SECTOR PÚBLICO
Ambiente predominante	Concorrência	Monopólio de poder, posição de força e capacidade de coerção
Objetivos	Maximização do lucro	Satisfação de necessidades coletivas, bem estar público
Financiamento	Ppredomina o autofinanciamento, resultante da rentabilidade da sua atividade	Predomina a disponibilização de fundos públicos, sem grande pressão sobre os resultados
Ênfase	Redução de custos, rapidez de processos, competitividade	Legalidade, regularidade e transparência nos processos; conformidade política (por vezes).

Fonte: Adaptado de Ventura (2012). *Governança da Universidade Pública Portuguesa. Modelização de uma resposta às necessidades de informação e de controlo ao nível administrativo-financeiro.*

A principal reivindicação para a adoção da NGP era a necessidade de tornar os organismos públicos eficientes. Contudo, a eficiência era encarada, indevidamente, à luz dos objetivos do sector privado, em vez de o ser em função dos objetivos distintos do sector público. Esta assunção foi típica da então chamada tecnocracia, e mesmo da burocracia, que a NGP visava combater. Face aos padrões atuais, e segundo Drechsler (2005), não se pode afirmar inequivocamente que a NGP foi um sucesso em termos de eficiência, até mesmo na perspetiva do sector privado.

Segundo Gonçalves et al (2013), é neste sentido da procura de critérios de boa governação da Administração Pública, que o conceito *governance* veio motivar uma compreensão global do sistema administrativo baseada na importação adaptada ao entorno público de modelos e tópicos experimentados com sucesso noutros contextos organizativos, mas em que os valores concretos da boa governação não têm de ser obrigatoriamente os mesmos nas organizações privadas e públicas.

Contrariamente ao que sucedeu com as doutrinas do *new public management*, Gonçalves et al (2013) defende que a *new governance* da Administração Pública não inclui a importação para o sistema administrativo dos valores e abordagens próprias do sector

privado, consiste sim, em “submeter o sistema administrativo a uma análise orientada por critérios e métodos que têm sido utilizados no estudo dos modelos de governação do sector privado, dado que todas as organizações privadas ou públicas conhecem um processo de governo que disciplina o modo como são dirigidas, ... como produzem decisões, como interagem umas com as outras, como atuam perante os seus públicos e como são escrutinadas” (Gonçalves, 2013, p. 10). O processo de identificação dos valores da boa governação da Administração Pública baseia-se numa pré compreensão sobre o próprio “Estado Administrativo” e consequentemente sobre a posição da Administração no sector político, sobre a sua posição e o seu relacionamento com a sociedade civil e o mercado.

Ainda segundo o mesmo autor, os valores que podem nortear uma boa governação do sistema administrativo são os seguintes: “Separação entre política e administração; Estabilidade dos modelos de estruturação do sistema administrativo; Autonomia de gestão da Administração Pública; Responsabilidade da Administração Pública; Administração Pública em rede, mas coordenada; Administração Pública colaborante como sector privado; Administração Pública subsidiária em relação à iniciativa da sociedade civil”. Gonçalves et al (2013, p.11)

Sem confundir a NGP e a nova governação pública, existem, no entanto, pontos de contacto, na mediada em que a NGP visava a modernização da Administração Pública através da introdução de modelos de boa governação, tendo em vista a realização de objetivos segundo critérios de economia, de eficácia e de eficiência da ação administrativa. O gestor da Administração Pública devia tomar as suas decisões com base numa racionalidade económica, ou seja, numa adequada proporção entre os meios disponibilizados e os resultados produzidos, numa filosofia de maior abertura ao mercado, do que se conclui que a NGP estimulou o desenvolvimento das parcerias público-privadas e expandiu as tarefas em *outsourcing*, antes produzidas pelo sistema administrativo.

Moreira e Alves (2010) defendem ainda que existe um contraste entre os conceitos de “governação e “boa governação”, em que a primeira deve ser entendida como um conceito positivista, ao analisar “o que é”, enquanto a segunda deve ser vista como um conceito normativo que analisa “o que deve ser”. Por outro lado afirmam que nem todos os aspetos da gestão pública e governação pública podem coexistir, daí a fraqueza da NGP em insistir na sua visão do mundo (enfoque intra organizacional e obsessão pelos objetivos com ênfase nos

resultados) como o único caminho para entender a reforma do sector público, colidindo com a perspetiva da governação e vice-versa.

Concluindo, uma abordagem não se esgota em dicotomias como mercado ou Estado, economia ou política, pois as falhas de mercado que sustentam a intervenção do Estado podem ser perversas, dada a distribuição *top-down* dos benefícios, e o paradoxo gera-se porque o Estado tende a criar mecanismos que geram um problema de equilíbrio entre a equidade e a eficiência do sistema, por exemplo, com um preço-custo para os serviços, tendemos a salvaguardar a eficiência, com serviços gratuitos pretendemos salvaguardar a equidade (o mesmo critério para todos), só que, na realidade, os preços muito baixos acabam por conduzir a mecanismos de seleção adversos, pois não podemos prescindir da sustentabilidade do sistema. Pode defender-se que independentemente do preço todos merecem igual tratamento, mas na prática essa escolha pode colidir com a eficiência do sistema.

Abaixo apresentamos tabela resumo que segundo Moreira e Alves (2010), sintetiza as três principais direções dos movimentos de reforma, ainda que não devam ser entendidos como fases sucessivas, mas antes como três vertentes orientadoras que podem co existir, designadamente: A reforma da Administração pública, orientada para a legislação; a Nova Gestão Pública, orientada para o serviço; e a governação pública, orientada para os cidadãos.

QUADRO 2 – Nova Gestão Pública *versus* Governação

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAL	NOVA GESTÃO PÚBLICA	GOVERNAÇÃO - GESTÃO DO VALOR PÚBLICO
CHAVE PÚBLICA	A legislação	O serviço	O Cidadão
OBJETIVO DOS GESTORES	Conformidade legal assegurada por cumprimento de regras e procedimentos	Definição de meios competitivos para cumprir objetivos que implicam avaliação	Qualidade de vida, autonomia dos cidadãos, diversidade organizacional e escolha entre alternativas
PERSPETIVA	Estado	Sector Público	Sociedade civil
MECANISMO DE CONTROLO	Hierárquico	Mercado	Parcerias e redes cívicas
LÓGICA	Jurídico-legal	Económica com base em incentivos e resultados	Cívica, incentivando várias formas de participação ativa
ETHOS PÚBLICO	Monopólio do setor público	Ênfase no serviço ao cliente/consumidor	Valores partilhados e alinhamento entre pluralismo e competição

Fonte: Adaptado de Moreira e Alves (2010). *Gestão Pública e Teoria das Burocracias*

Face a estas perspetivas parece podermos afirmar que a evolução segue o sentido da diversidade organizacional com missões alternativas, e da multiplicidade de fornecedores organizados no mercado, gerando pluralismo e competição, tendo em vista, mais do que a produtividade, a incorporação do valor público.

Moreira e Alves (2010) defendem, portanto, que a emergência de um novo paradigma exige uma articulação eficaz de hierarquias, mercados e comunidades nos mecanismos de governação em rede, pois pelo facto de estarmos inseridos num mundo digital e de democracia eletrónica, somos incentivados a novos modelos de governação capazes de transformar os avanços técnicos e inovações sociais em bem estar humano.

A este propósito Gonçalves et al referem que “Na experiência mais recente da realidade portuguesa, é digna de registo e merecedora de todo o aplauso como medida de promoção da transparência a criação do portal dos contratos públicos (www.base.gov.pt), que concentra toda a informação sobre os contratos adjudicados pela Administração Pública” (Gonçalves et al, 2013, p.25).

Também para Teles e Moreira (2007), a discussão sobre governação e políticas públicas não se deve colocar em termos dilemáticos, devendo aos valores antigos da imparcialidade, legalidade e integridade, acrescentar-se os novos, da responsabilidade, transparência e *accountability*.

Assim, para além da redução de custos e da necessidade de resultados e competição numa lógica de avaliar para evoluir (ganhos de eficiência), podemos afirmar que outro dos fatores críticos para o sucesso da gestão pública prende-se com a utilização das novas tecnologias de informação e comunicação, muito associada ao princípio da transparência.

Gonçalves et al (2013) defende, no entanto, que o papel central na dinamização de uma gestão da Administração Pública vai caber sobretudo ao contrato. O contrato de gestão surge, neste contexto, como um elemento de articulação entre política e administração, dado que o contrato é a sede da concretização das missões, dos objetivos e das metas a atingir por uma determinada estrutura administrativa, onde se identificam igualmente os recursos, designadamente financeiros, mobilizados para o cumprimento dessas missões. Por outras palavras, o contrato de gestão (instituição contratual) define e baliza as condições de desenvolvimento da autonomia de gestão, e uma Administração Pública organizada segundo

modelo de autonomia de gestão implica a verificação/avaliação dos resultados predefinidos e a responsabilização dos gestores, daí que se designem de “contratos de gestão”.

É neste contexto que surgem cada vez mais novas teorias e técnicas de gestão com o intuito de avaliar o comportamento das organizações identificando a sua posição competitiva nos sectores em que atuam. Esta avaliação depende, por sua vez, de instrumentos capazes de identificar as características internas e o ambiente externo das organizações, de estabelecer linhas de orientação, objetivos, metas e iniciativas estratégicas e de proceder à sua monitorização, de forma a permitirem aos gestores tomadas de decisão certas e em tempo oportuno.

Reportando ao nosso objeto de estudo e para concluir, consideramos que o Código dos Contratos Públicos (CCP) é um grande instrumento de gestão, com regras de governação bem definidas que permitem não só a parametrização da norma instituída como a avaliação do “bom” comportamento das instituições públicas e privadas em matéria de contratação pública e de execução de contratos administrativos, cujos princípios norteadores tiveram origem na NGP, em análise os princípios da transparência, da eficiência e do controlo da despesa, como iremos detalhar nos capítulos seguintes.

3. A ESTRATÉGIA NACIONAL DE REFORMA DA AP NA ÁREA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Em jeito de enquadramento deste capítulo, num primeiro ponto (3.1) apresentamos numa perspetiva cronológica, a conformidade entre os princípios subjacentes à estratégia nacional de reforma da AP na área da contratação pública, as políticas definidas e as medidas adotadas e a adotar num futuro próximo, no âmbito da Estratégia Europa 2020.

Num segundo ponto (3.2) quisemos particularizar os princípios subjacentes às Diretivas relativas aos contratos públicos, para demonstrar que a influência da NGP nas políticas de reforma na AP na Europa serviram de catalisador para as reformas na AP em Portugal, nomeadamente através da implementação do CCP.

3.1. Enquadramento Geral

Segundo Moreno e Palier citados por Rocha (2011, p. 164), “...embora não se possa afirmar que exista uma política social comum, existe, no entanto, um modelo social europeu que reporta a uma herança comum, que são os trinta anos do Estado de *Welfare* (1945-1975), que consistiu numa combinação de políticas sociais: Keynesianismo, Taylorismo e pleno emprego. A crise dos períodos de 1973 e 1978, veio provocar uma alteração fundamental nos sistemas sociais, o que se traduziu em abordagens nem sempre coincidentes, embora o paradigma seja neoliberal na sequência das recomendações do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e Instituições europeias”.

Historicamente, a Administração Pública portuguesa tem por base o modelo burocrático, com grande peso da lei e submissão aos códigos e normas do direito administrativo, estrutura organizacional vertical, compartimentada e sem integração, pelo que os programas de reforma ou modernização administrativa da Administração Pública portuguesa procuram também orientar-se no sentido de uma maior transparência organizacional e definição de funções, inovando processos e introduzindo novas práticas de gestão.

Contudo, de acordo com Rocha (2011), enquanto na generalidade dos países europeus, o *Estado de Welfare* foi construído no pós guerra, entrando em cise em meados dos anos 70, seguindo-se as políticas de reforma da Administração Pública, em Portugal, o *Estado de Welfare* começou a delinear-se nos últimos anos do Estado Novo, mas só teve expressão a seguir ao 25 de abril de 1974, o que levou ao aumento do número de funcionários públicos e da despesa em políticas sociais. Assim, numa primeira fase, a reforma da Administração Pública em Portugal iniciou-se com a adoção de medidas antiburocráticas, em vez se se tratar de uma luta contra o desperdício do Estado de Providência. Numa segunda fase a reforma consistiu na implementação de medidas destinadas a melhorar a qualidade dos serviços. Face a esta conjuntura, estas e outras medidas nem sempre foram bem aplicadas no nosso país, não tanto por ineficiência das políticas, mas sobretudo por razões de desenvolvimento económico e social.

Em todo o caso, e apesar das dificuldades, na intenção de encontrar linhas estratégicas de referência na reforma da Administração Pública Portuguesa, temos assistido nos últimos tempos a uma propagação de programas e planos de modernização e desenvolvimento sustentado da mesma, tanto na área financeira como nas restantes áreas de intervenção do Estado, como são exemplo a Estratégia de Lisboa e o Plano Tecnológico, o Plano Nacional de Reformas, o Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa (SIMPLEX), o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central (PREMAC) e mais recentemente Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF), o Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica (“Memorando da Troika”) e a Estratégia Europa 2020.

Aliada a estes programas de reforma, surge a conseqüente “enxurrada” legislativa, como os Planos Oficiais de Contabilidade Pública sectoriais, o SIADAP, o Novo Regime de Carreiras e Remunerações, a Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, o Sistema de Normalização Contabilística (SNC), o Código dos Contratos Públicos (CCP), entre outros, que levam a que as organizações tenham que ser cada vez mais competitivas e capazes de se adaptar a um processo de mudança continua e para tal é indispensável não só estabelecer estratégias, mas sobretudo garantir a sua boa implementação e saber geri-las de forma igualmente continuada.

Rocha (2011) é de opinião que em termos gerais, pode dizer-se que se trata da maior reforma da Administração Pública jamais tentada em Portugal, pois todas as peças encaixam, não existe contradição e tudo se orienta para operacionalizar o quadro teórico na Nova Gestão

Pública, mas se analisada com maior rigor pode verificar-se que existem falhas que podem bloquear a operacionalização da reforma, muito características do sul da Europa e de Portugal em particular, por ser um país extremamente centralizado, tais como a despolitização dos executivos dos institutos públicos e a administração autónoma defendidas pelo gerencialismo.

Ainda segundo Rocha (2011), pese embora a importância dos princípios da NGP, as reformas tendem sempre a ser absorvidas pelo legalismo e formalismo. Por outro lado, a conversão de políticas em reforma pode levantar problemas, e sobretudo, a avaliação dos resultados é complicada, pelo que muitas vezes não é efetuada. Há variáveis que podem provocar alterações como por exemplo, a eficiência de um determinado serviço público pode depender de outras causas que não apenas as das medidas de reforma, logo o nexo de causalidade não pode ser estabelecido com exatidão, restando ao investigador a comparação dos níveis de desempenho antes e depois da reforma, o que torna a análise muito incerta.

Por seu turno, os governos “preferem medir o alcance das suas medidas através do enunciado das medidas legislativas e regulamentares. Este comportamento é muito frequente em países de tradição formal-legalista. Entende-se que determinadas medidas adotadas sob forma legal, a sociedade as transforma à medida e conforme os desejos do legislador. No entanto, as medidas legislativas não são indicadores precisos do que se pretende operar”. (Rocha, 2011, p. 159)

O Governo Português, no âmbito do Programa de Assistência Económica e Financeira, comprometeu-se a executar um conjunto de medidas na área orçamental que abrangem, nomeadamente, a melhoria de procedimentos, de controlo e monitorização da execução orçamental (PAEF, 2011).

No Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, de 17 de maio de 2011, foi anunciada “... a modificação do enquadramento jurídico nacional da contratação pública com vista a melhorar as práticas de adjudicação, no sentido de assegurar um ambiente de negócios mais transparente e competitivo e de melhorar a eficiência da despesa pública”. No ponto 7.22 deste Memorando pode inclusivamente ler-se que “... O Governo irá modificar o enquadramento jurídico nacional da contratação pública com vista a melhorar as práticas de adjudicação, no sentido de assegurar um ambiente de negócios mais transparente e competitivo e de melhorar a eficiência da despesa pública” (Memorando da Troika, 2011).

No âmbito da Estratégia Europa 2020, a Coordenação Nacional da Estratégia de Lisboa e do Plano Tecnológico (Secretaria de Estado da Energia e Inovação do Ministério da Economia, Inovação e Desenvolvimento) publicou o seu contributo em janeiro de 2010, intitulado “Futuro da Estratégia de Lisboa-Estratégia UE 2020”, o qual, como não poderia deixar de ser, é consentâneo com os objetivos e as iniciativas da referida Estratégia, os quais estão na génese da Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE.

Resumidamente, a Estratégia Europa 2020, lançada em 2010 para os dez anos seguintes, é a estratégia da União Europeia para o crescimento e o emprego, a qual visa essencialmente a saída da crise. Os objetivos principais que a UE deverá atingir até ao final de 2020 visam um crescimento sustentável, inteligente e inclusivo, e dizem respeito ao emprego, à investigação e desenvolvimento, ao clima/energia, à educação e à inclusão social e redução da pobreza, e estes objetivos são apoiados em sete iniciativas que servem de enquadramento para atividades conjuntas da UE e das autoridades nacionais nas seguintes áreas: inovação, economia digital, emprego, juventude, política industrial, pobreza e eficiência na utilização dos recursos.

De acordo com publicação do jornal da Comissão Europeia, de 29 de abril de 2015, contrariamente ao que se verifica com o Pacto de Estabilidade e Crescimento, os objetivos da estratégia Europa 2020 são politicamente vinculativos. A natureza política dos objetivos reflete a importância da função que se espera que os governos nacionais desempenhem na estratégia, em conformidade com o princípio da subsidiariedade. (http://ec.europa.eu/europe2020/index_pt.)

Da consulta aos contributos de Portugal para a referida Estratégia, sem querermos ser extensivos, retiramos que (<http://www.dges.mctes.pt/>, em 20.04.2015):

- A qualidade da despesa pública deve ser uma componente determinante para o desenho da Estratégia, tendo em conta o seu impacto na produtividade dos fatores, de forma a garantir a sustentabilidade numa abordagem com sensibilidade social num quadro de envelhecimento demográfico;
- O tecido produtivo da UE é maioritariamente constituído por pequenas e médias empresas (PME), com grande potencial em termos de inovação, logo a Estratégia deve orientar-se para a promoção de melhores condições de funcionamento das PME, desbloqueando as condições necessárias para que estas empresas possam

ganhar dimensão, produtividade e competitividade externa e reforçar o seu potencial de empregabilidade;

- A Estratégia deve explorar as oportunidades de criar e disseminar o conhecimento científico e tecnológico;
- A Estratégia deve transformar os problemas ambientais em oportunidades de criação de emprego, de equidade e de riqueza;
- A Estratégia deve promover a competitividade das empresas europeias pela criação duma nova articulação virtuosa e sustentável entre o social, o ambiental e o económico;
- A Estratégia deve garantir o aumento generalizado do nível de qualificações e competências.

Pode então afirmar-se que ao ser colocada na agenda política, a reforma da Administração Pública em Portugal identifica-se com os princípios da NGP, bem assim como o processo de reforma iniciado com a alteração do quadro normativo, demarca a nova ordem gestonária, contudo carece avaliar se da alteração legislativa resulta efetivamente uma nova gestão pública, i.e. torna-se necessário analisar em que medida as leis traduzem o quadro de conceitos que informam o gerencialismo.

Nas palavras de Neves (2001), as ações desencadeadas carecem de uma linha de continuidade. Uma ação de reforma não se faz num curto espaço de tempo, antes exige uma continuidade gerida estrategicamente de modo a tirar partido de uma avaliação sistemática e de novas oportunidades. Uma boa estratégia de reforma/modernização não pode ter muitas frentes, tendo que concentrar esforços em objetivos estratégicos centrais. Se é verdade que os resultados pretendidos se situam no exterior da Administração, não é menos verdade que a condição para os obter está no seu interior, daí que se deva centrar a ação em dois pontos frágeis do sistema, capacidade de gestão e motivação. Em termos conceptuais, a reforma da Administração Pública é aqui entendida como estrutural e orientada para a mudança, enquanto a modernização administrativa é entendida como continuada, incremental e orientada para a cultura existente.

É neste contexto que pensamos ser importante saber quais os resultados práticos dos programas e planos de reforma da Administração Pública, no sentido de saber se respondem aos objetivos a que se propunham, em concreto os objetivos da transparência, da eficiência e

do controlo da despesa, tendo-se para efeitos do presente estudo, selecionado a contratação pública como área de investigação e as Universidades Públicas Portuguesas como universo de estudo, delimitando ainda esta avaliação, ao impacto da implementação do CCP na eficiência, na transparência e no controlo da despesa com empreitadas de obras públicas.

Atendendo a que as Universidades Públicas Portuguesas são o universo de estudo do presente trabalho, convém salientar que independentemente do maior ou menor grau de liberdade de utilização dos recursos financeiros, em concreto para gestão do seu património⁴, a crise económica e financeira em que vivemos assume uma importância acrescida na racionalização de custos, já que se assiste cada vez mais a uma redução das dotações financeiras para funcionamento dos serviços e as verbas disponibilizadas para investimento, através do Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Pública (PIDDAC), são cada vez mais escassas e respondem a objetivos prioritários definidos superiormente, respondendo, muitas vezes, a imperativos de política conjuntural.

Citando Miranda e Medeiros, Farinho (2013, p. 84) acrescenta que a autonomia financeira é sobretudo determinante no que concerne à gestão das receitas próprias, permitindo-se a livre afetação de rendimentos gerados pelas IESP, sem prejuízo da faculdade legal de regular as condições de financiamento.⁵

A este propósito, o CCP também estabelece medidas excecionais de contratação pública por forma a tornar mais ágeis e céleres os procedimentos relativos à celebração de contratos, nomeadamente de empreitada de obras públicas relativos a projetos de investimento público considerados prioritários para o relançamento da economia portuguesa, em linha com o plano de relançamento da Economia Europeia adotado pelo Conselho Europeu de 11 e 12 de Dezembro de 2008.

Acrescente-se ainda que a nível nacional também estão abrangidas pelo CCP, as medidas constantes dos eixos prioritários da *Iniciativa para o Investimento e o Emprego*, adotada pelo Conselho de Ministros de 13 de Dezembro de 2008, designadamente: a

⁴ A Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro - estabelece o regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES), e Lei n.º 37/2003, de 22 de Agosto - estabelece as bases do financiamento do ensino superior, em concreto no que diz respeito ao património das universidades públicas e ao seu modo de funcionamento e de financiamento.

⁵ As instituições de ensino superior públicas (IESP) gozam de autonomia estatutária, pedagógica, científica, cultural, administrativa, financeira, patrimonial e disciplinar face ao Estado, ao abrigo do artigo 11.º do RJIES, encontrando-se a autonomia estatutária, científica, pedagógica, administrativa e financeira das universidades reconhecida pelo n.º 2 do artigo 76.º da Constituição.

modernização das escolas; a energia sustentável; a modernização da infraestrutura tecnológica (redes de banda larga de nova geração); o apoio especial à atividade económica (exportações, pequenas e médias empresas) e apoio ao emprego.

Citando Rocha (2011, p. 159) “Nem sempre os conjuntos de medidas são consistentes com a política geral das reformas da gestão pública... A aplicação de um novo modelo de gestão às organizações universitárias, trouxe resultados, em muitos casos perversos e não consistentes com os objetivos prosseguidos. E porque o processo de autonomia e financiamento com base no número de alunos não foi acompanhado por processos de avaliação e auditoria de qualidade e de gestão, as universidades transformaram-se em organizações autistas, centradas sobre si próprias e desfasadas dos mercados”.

Por tudo o que foi referido é evidente a influência da NGP nas políticas e na estratégia europeia, assim como é notória a transposição dos princípios e regras do mercado comum para política e administração do Estado através das políticas do Governo, enquanto principal órgão de gestão do Estado. Neste sentido, pensamos também poder afirmar que a autonomia das universidades públicas é igualmente dificultada, por via do controlo financeiro por parte do Governo, sendo o CCP um instrumento desse controlo, na medida em que visa satisfazer o objetivo de equilibrar o mercado, reanimando a economia através da execução de projetos de investimento público considerados prioritários.

3.2. A Europa e as Diretivas Comunitárias

Bulmen e Radaell citados por Rocha (2011, p. 162-163) referem que “o processo de europeização é um processo complexo que implica não apenas a imposição de comportamentos através de diretivas, mas também, aspetos menos tangíveis como valores e crenças”.

Segundo Rocha (2011), a europeização das instituições administrativas e das políticas públicas implica algumas estratégias, consistindo a primeira na adoção da NGP como paradigma da reforma das administrações públicas comunitárias, insistindo-se, entre outros mecanismos, nos resultados e na concorrência entre as organizações do mesmo tipo. Por outro lado, as agências europeias de regulação entendem que para fazer funcionar os

mercados, porque estes não se auto regulam, é necessário que as estruturas europeias lhes imponham regras para que se evitem posições dominantes, i.e., é necessário que exista um sistema com legitimidade política, para homogeneizar procedimentos e processos.

Apesar de existirem poucos estudos sobre a europeização da administração e das políticas públicas em Portugal, Rocha (2011, p. 165) destaca que se seguiu igualmente o modelo da NGP. Refere ainda a importância de ...“um estudo de Carlos Jalali por consistir na transferência para outras instituições de funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado, sendo esta iniciativa de transferência do próprio executivo, na medida em que os grupos de interesse portugueses por serem pequenos e incapazes de atuar, permanecem dependentes do Governo, sobretudo depois do Pacto de Estabilidade e Crescimento, e mais recentemente da Troika e da Estratégia Europa 2020”. Por outras palavras, os Estados nacionais como Portugal estão assim cada vez mais sujeitos às imposições europeias, sobretudo das que derivam do acesso a fundos comunitários, para além das diretivas comunitárias que impõem comportamentos e políticas com mecanismos difusos de ajustamento.

O CCP procede à transposição das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, interessando para o presente estudo a segunda, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. Esta transposição traduziu-se consequentemente numa nova regulação através da adoção de um conjunto regras homogéneo relativas aos procedimentos pré-contratuais públicos, logo o direito administrativo nacional vem assim responder às exigências da União Europeia.

Segundo o legislador, para além do referido cumprimento da obrigação comunitária, o CCP visa, entre outras medidas, a evolução tecnológica através das possibilidades oferecidas pelas vias eletrónicas; a própria evolução jurídica e sua articulação com áreas conexas, procurando neste último plano, ajustar o regime da contratação e da execução dos contratos por ele abrangidos às técnicas de financiamento hoje em dia correntes, sobretudo no domínio dos contratos de concessão, nomeadamente as de *project finance*, *acquisition finance* e *asset finance*.

Mas as alterações e adaptações às exigências comunitárias sobre o presente tema irão continuar em aberto, o que mais uma vez prova a atualidade do estudo, dado que no início de

janeiro de 2014 (informação recolhida do Portal BASE), o Parlamento Europeu fez saber através de comunicado de imprensa, que no dia 1 de janeiro de 2014 aprovou a revisão da legislação europeia sobre os contratos públicos de obras, bens e serviços e as concessões. No mesmo comunicado é referido que a revisão das diretivas sobre os contratos públicos e as concessões, já acordada entre o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros da UE, tem por objetivo assegurar uma melhor utilização dos fundos públicos e incentivar o crescimento, o emprego e a inclusão social; que a eficácia da contratação pública se tornou uma prioridade para os países da UE, face às atuais limitações orçamentais; que os Estados-Membros terão dois anos para transpor as novas diretivas para a legislação nacional.

Foi igualmente divulgada no referido portal, a seguinte lista de objetivos/critérios que estiveram na base da referida alteração:

- Conformidade com o Direito Comunitário;
- Clareza do Código e redução de dúvidas interpretativas;
- Lógica e coerência procedimentais;
- Simplificação dos processos;
- Redução da utilização do papel;
- Potenciação das plataformas eletrónicas na contratação pública;
- Potenciação das plataformas na execução dos contratos;
- Promoção da divulgação das oportunidades dos mercados públicos;
- Promoção da concorrência;
- Facilitar a participação das PMEs nos mercados públicos;
- Redução da burocracia;
- Aumentar a transparência das decisões do júri e do órgão contratante;
- Clareza sobre as condições de habilitação e de qualificação;
- Clareza sobre o modelo de avaliação, permitindo obter o *best value for money*;
- Consideração de critérios ambientais, de sustentabilidade e do *life cycle cost*;
- Redução dos riscos de conluio ou de falseação da concorrência;
- Redução do risco de aceitação de atributos irrealistas;
- Equilíbrio entre garantia da execução do contrato e seus encargos;
- Facilitar a mediação e, ou, a arbitragem;
- Melhor gestão dos trabalhos a mais/menos e de suprimento de erros ou omissões;
- Facilitar a resolução judicial de conflitos inerentes à execução dos contratos;
- Facilitar o sistema de comunicação com o Portal Base;

- Facilitar o desenvolvimento do Observatório dos Contratos Públicos.

De salientar que anteriormente à aprovação da revisão da legislação europeia sobre os contratos públicos de obras, bens e serviços e concessões, a Comissão Europeia ao abrigo do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) lançou, com base no “Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE - Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa”, de janeiro de 2011 (Bruxelas, 27.1.2011 COM (2011) 15 final), uma ampla consulta pública (Comité Económico e Social Europeu - CESE, Tribunal de Contas Europeu -TCE, etc.) “sobre a modernização da política de contratos públicos da União Europeia, visando alinhar essa política com a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” (considerando 1 do parecer nº 4/2011 do TFUE, 2011/C 195/01), tendo naturalmente em conta os efeitos que a Diretiva 2004/18/CE teve até ao momento nos deferentes Estados Membros.

No dia 28 de março de 2014 foi então publicada no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE. Como não poderia deixar de ser, esta Diretiva vem visitar e reforçar alguns conceitos e princípios, de que salientamos desde já o que dispõe logo no considerando 4, relativamente à eficiência da despesa pública: “A contratação pública desempenha um papel fundamental na Estratégia Europa 2020, estabelecida na Comunicação da Comissão, de 3 de março de 2010..., como um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos. Para o efeito, as regras de contratação pública, adotadas nos termos da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, deverão ser revistas e modernizadas a fim de aumentar a eficiência da despesa pública, em particular facilitando a participação das pequenas e médias empresas (PME) na contratação pública, e de permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns....” (Diretiva 2014/24/UE, L 94/243).

Reportando ao objetivo da transparência e ao conceito da livre concorrência, a atual Diretiva clarifica que as autoridades adjudicantes deverão utilizar meios eletrónicos de comunicação que não sejam discriminatórios, que estejam de modo geral disponíveis e sejam compatíveis com os produtos de uso corrente no domínio das TIC, e que não limitem o acesso dos operadores económicos ao procedimento de adjudicação, nomeadamente situações que exigiriam a utilização de equipamento de escritório especializado de que, de um modo geral,

as autoridades adjudicantes não dispõem, como impressoras de grande formato, ou no caso em que os documentos do concurso exigem a apresentação de um modelo físico ou de uma maquete que não possam ser apresentados às autoridades adjudicantes por via eletrónica, os operadores económicos poderão fazê-lo por correio ou por qualquer outro meio apropriado (considerando 53).

Segundo Costa (Evidence of the impacts of public e-Procurement: the portuguese experience), citado por Tavares (2014), Portugal terá, no entanto, sido um bom exemplo da contratação pública eletrónica desde novembro de 2009, pois na sequência de vários inquéritos anuais conduzidos pelo Observatório de Prospetiva da Engenharia e da Tenologia (OPET) e pela Associação Portuguesa de Mercados Públicos (APMEP), para avaliar os impactos da contratação pública eletrónica nas entidades adjudicantes - EA (central, regional e local) e nos operadores económicos - OE (micro, pequenas, médias e grandes empresas), os resultados foram muito positivos, conforme tabela seguinte:

TABELA 1 - Impactos da contratação pública eletrónica nas EA e nos OE

Impactos	EA			OP		
	Melhor	Pior	Dif.	Melhor	Pior	Dif.
> Transparência	65%	2%	63%	61%	11%	50%
> Competitividade	36%	21%	15%	53%	11%	42%
> Value for money	40%	16%	24%	29%	9%	20%
> Facilidade nos processos e < burocracia	28%	22%	6%	59%	8%	51%

Fonte: Adaptado de Tavares et al (2014)

Já no considerando 59, e ainda a propósito da garantia da transparência e da igualdade de tratamento, é referido que os mercados dos contratos públicos da União têm vindo a registar uma forte tendência para a agregação da procura pelos adquirentes públicos, a fim de obter economias de escala, incluindo a redução dos preços e dos custos das transações, e de melhorar e profissionalizar a gestão dos contratos públicos... contudo, a agregação e a centralização das aquisições deverão ser atentamente acompanhadas para evitar a concentração excessiva do poder de compra e situações de conluio e para preservar a transparência e a concorrência, bem como as oportunidades de acesso ao mercado para as PME.

Neste sentido, a Diretiva 2014/24/UE prevê também que os acordos-quadro não deverão ser utilizados de forma abusiva ou de modo a impedir, restringir ou falsear a concorrência e vem esclarecer que estes não deverão ser utilizados pelas entidades adjudicantes que não estejam neles identificadas (possibilidade adesão aos acordos-quadro), ao contrário do que acontece atualmente em Portugal, em que as mesmas se encontram automaticamente vinculadas. Assim, as autoridades adjudicantes não deverão ser obrigadas, nos termos desta Diretiva, a adquirir obras, fornecimentos ou serviços abrangidos por um acordo-quadro, ao abrigo desse acordo-quadro, têm sim a possibilidade de o fazer, quer junto de um operador económico selecionado de acordo com os critérios objetivos e nas condições já estabelecidas num acordo-quadro, quer adjudicando um contrato específico para obras, fornecimentos ou serviços na sequência de um miniconcurso entre os operadores económicos partes no acordo-quadro. (considerandos 60 e 61).

De acordo com Tavares (2014), a nova Diretiva assenta em sete paradigmas essenciais, designadamente:

1. Maior abrangência de perspetivas na habilitação dos operadores económicos, na medida em que as obrigações do direito laboral, social e ambiental devem ser consideradas antes da adjudicação de qualquer contrato público (considerando 37 e artigo 18º), com vista a um desenvolvimento mais sustentável, sendo exemplos as exigências mais rigorosas quanto a produtos, como o rótulo ecológico, ou a condições ambientais durante a execução de qualquer contrato, previstos no artigo 70º, ou a inclusão de critérios ambientais nos critérios de adjudicação, previstos no artigo 68º.

Relativamente a este aspeto, consideramos que a abrangência referida, apesar de ter em vista sobretudo o valor público, pode ter os seus efeitos adversos, nomeadamente no que se refere aos níveis de concorrência, pois se no atual CCP, os concorrentes são excluídos por motivos meramente formais ou por as habilitações, nomeadamente de dívidas ao fisco e a segurança social (na nova Diretiva só há lugar a exclusão se já existir sentença judicial) serem mais exigentes, com a nova Diretiva vai certamente limitar-se a participação de algumas empresas, pelo menos numa fase inicial, até à sua certificação/profissionalização.

2. Promoção da inovação, através de novas linhas de ação concedidas às entidades adjudicantes, tais como a utilização mais generalizada de variantes, i. e., mediante

requisitos mínimos, independentemente de apresentação de proposta base (artigo 45º), a adoção do novo procedimento “parceria para a inovação” previsto no artigo 31º, no qual qualquer operador económico pode apresentar um pedido de participação em resposta a um anúncio de concurso, apresentando a informação necessária a uma seleção qualitativa (só possível em concursos limitados por prévia qualificação no âmbito do atual CCP). Neste tipo de procedimento, a entidade adjudicante deve indicar a necessidade de produtos, serviços ou obras inovadoras (ainda não disponíveis no mercado), pode limitar o número de candidatos a participar, e com exceção dos requisitos mínimos e do critério de seleção obrigatório (melhor relação qualidade/preço em conformidade com o artigo 67º), deve negociar com os proponentes todas as propostas até à proposta final. Outro exemplo, prende-se com a adoção do critério de adjudicação da “proposta economicamente mais vantajosa” baseado na qualidade e no custo do ciclo de vida, tendo em consideração os benefícios que advêm das soluções propostas mais inovadoras (artigo 68º).

3. Maior acessibilidade a contratação pública eletrónica. Os meios eletrónicos de informação e comunicação passam definitivamente a ser os meios normais de comunicação e intercâmbio de informação neste domínio, e a acessibilidade ao anúncio e aos respetivos documentos, bem como o acesso grátis aos mesmos, torna-se obrigatório com a transposição da Diretiva para cada Estado membro. Neste domínio são estabelecidos os seguintes prazos: até 18 abril 2016 (data da transposição) - anúncios eletrónicos, incluindo todos os documentos do procedimento; 18 abril 2017 - contratação eletrónica completa, incluindo submissão eletrónica de propostas para centrais de compras; 18 outubro 2018 – contratação pública completa, incluindo submissão de propostas para outras entidades adjudicantes.

Entendemos que este paradigma visa igualmente aumentar a concorrência. Das consultas ao Portal BASE, podemos concluir que os contratos resultam sobretudo de ajustes diretos, sendo que em muitos dos casos sem recurso a plataformas eletrónicas, ficando muito do valor da contratação pública excluído do conceito de mercado público europeu. Em Portugal, de acordo com dados de 2012, 51% do valor contratado resulta de ajustes diretos, dos quais 38% foram com convite a uma única entidade.

4. Simplificação dos procedimentos de participação e maior participação das PME's. A nova Diretiva prevê a existência de sete procedimentos especiais para contratação pública eletrónica e agregada (Título II, Capítulo II); a adoção do Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP); as declarações sob compromisso de honra simplificando o processo de habilitação; a base de dados e-Certis com informação relativa a certificados e outros documentos comprovativos, criada pela Comissão e permanentemente atualizada pelos Estados Membros, previstos nos artigos 59º, 60º e 61º, respetivamente; a possibilidade de realizar a qualificação dos candidatos após a avaliação das propostas e a subdivisão dos objetos do contrato em lotes menores e menos complexos, conforme previsto no artigo 46º. A entidade adjudicante passa a ter de justificar logo nos documentos de concurso, a razão para a sua decisão de não subdividir o contrato em lotes. De acrescentar o facto de se poder passar a fazer uma consulta preliminar ao mercado antes da abertura de um procedimento, também pode promover uma maior participação das PME's.

Relativamente às consultas preliminares ao mercado, em nossa opinião, a nova Diretiva vem permitir o que já se sabia ser feito, pois as entidades adjudicantes não possuem *know-how* em todas as áreas de contratação que lhes permitisse definir preços base com todo o grau de confiança. Este procedimento não era permitido supostamente para não desvirtuar e distorcer a concorrência e evitar a violação dos princípios da não discriminação e da transparência.

5. Melhor *Value for Money*. É vivamente recomendado o critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, e os Estados-Membros podem inclusivamente prever que as autoridades adjudicantes não possam utilizar o preço ou o custo como único critério de adjudicação. A proposta economicamente mais vantajosa deve ser identificada com base no preço ou custo, numa abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida (relacionados com a aquisição, de utilização, de manutenção, de fim de vida, imputados a externalidades, como por ex. o custo de emissões de gases com efeitos de estufa, etc.), e incluir a melhor relação qualidade-preço, avaliada em função de aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais (características estéticas e funcionais, acessibilidade, características sociais e ambientais inovadoras, serviços de assistência técnica pós venda, condições de entrega, etc.). A contratação baseada no desempenho é também considerada para efeitos de exclusão de operadores económicos que no passado

demonstraram sistematicamente maus desempenhos (al. g), nº 4 do artigo 57º). Supostamente, esta Diretiva visa uma concorrência mais efetiva, logo uma gestão pública mais integrada e abrangente, tanto que acrescenta um título exclusivamente sobre governação (Título IV).

Também relativamente ao que se refere à proposta economicamente mais vantajosa, pensamos que a nova Diretiva aborda a contratação pública como um instrumento de políticas públicas, não exclusivamente orientada para a redução de despesas, mas sobretudo focada na melhor satisfação das necessidades públicas.

Quanto ao desempenho consideramos que talvez haja um maior reforço na competitividade do que propriamente na concorrência.

6. Diversidade de procedimentos. Entende-se que o desenvolvimento tecnológico e a globalização dos mercados está na origem de um crescimento exponencial da diversidade de fornecimento de bens, de obras e de serviços e conseqüentemente na necessidade de diversificar procedimentos para responder aos problemas específicos de cada tipo de contrato. Os tipos de procedimento não só aumentaram como divergem em essência (concurso aberto, concurso limitado, procedimento concorrencial com negociação, diálogo concorrencial, parcerias para a inovação, acordos-quadro, sistemas de aquisição dinâmicos, leilões eletrónicos, catálogos eletrónicos, atividades de compras centralizadas e centrais de compras, iniciativa conjuntas ocasionais de aquisição e contratos que envolvem autoridades adjudicantes de vários Estados-Membros), e em vários casos pode ser adotada uma fase de negociação, só possível no âmbito do atual CCP, em ajustes diretos e em contratos de concessão de obras e serviços públicos. Os autores em análise defendem que esta política de diversidade é semelhante à que tem vindo a ser adotada no sector privado.

Sobre este ponto podemos subentender que se trata de mais uma das implicações da NGP de aproximação ao sector privado, sobretudo no que se refere à fase de negociação, contudo consideramos que esta afirmação pode carecer de uma análise futura sobre os resultados obtidos com a maior diversidade de procedimentos.

7. Escala. Uma melhor utilização dos instrumentos-chave poderá levar à concretização dos objetivos de consolidar mercados e formar melhores contratos através de economias de escala e da maior competência na gestão de compras públicas. De salientar que a Diretiva 2014/24/UE faz a distinção entre procedimentos aquisitivos (concurso aberto, concurso limitado, procedimento concorrencial com negociação, diálogo concorrencial e parceria para a inovação) e técnicas e instrumentos para a contratação pública eletrónica agregada (acordo-quadro, sistemas de aquisição dinâmicos, leilões eletrónicos, catálogos eletrónicos, centrais de compras e aquisições conjuntas). A adoção de um dos referidos instrumentos pressupõe a existência de um procedimento aquisitivo, enquanto o inverso não. De destacar também o papel estratégico das centrais de compras no crescimento das redes de competências profissionais em gestão de contratos, na medida em que estas passam agora a poder agir como grossistas, comprando, armazenando e revendendo, e também servindo como intermediárias mediante a concessão de contratos, operando sistemas de aquisição dinâmicos ou celebrando acordos-quadro a serem utilizados pelas entidades adjudicantes (considerando 69).

Tendo em conta os restantes paradigmas enunciados, consideramos que talvez não esteja tanto em causa a economia de escala mas a procura de maior rigor na elaboração de procedimentos e instrumentos, através da centralização da *performance* e profissionalização tanto do sector público como do privado.

Concluindo, para além de pretender garantir os princípios da igualdade de tratamento e livre circulação, a nova Diretiva contém sobretudo orientações de políticas públicas a serem seguidas pelos Estados-Membro, dado que visa contribuir para a estratégia UE 2020 e prosseguir os seus objetivos, daí que a contratação pública possa ser encarada como um instrumento de políticas públicas.

4. O CCP COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO E CONTROLO DA DESPESA PÚBLICA

Neste capítulo interessa sobretudo salientar em que medida o CCP é um instrumento de gestão e de controlo da despesa pública, mas como foi referido na introdução do presente estudo, não existe investigação significativa sobre contratação pública, numa perspetiva gestonária, nem informação atualizada sobre as instituições públicas. Assim, de forma resumida e como enquadramento, no ponto 4.1 centraremos a nossa análise no próprio CCP tendo em conta, uma vez mais, os princípios da NGP e os objetivos do estudo atrás enunciados, e abordaremos de forma crítica/comentada, o trabalho realizado pelo Tribunal de Contas (TC) e pelo Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI), dado o primeiro ser o órgão supremo de auditoria e de controlo financeiro do Estado, e o segundo, o responsável pelo portal BASE, bem como pela gestão do Observatório das Obras Públicas.⁶

Num segundo ponto (4.2) enumeramos e especificamos algumas das principais alterações introduzidas pelo CCP, mormente as que se referem às empreitadas de obras públicas, as quais de alguma forma se traduzem em regras de incentivo à boa gestão de recursos financeiros públicos e privados, de que são exemplo as normas relativas aos adiantamentos de preço, à revisão de preços e à liberação da caução, bem como as regras relativas à repartição de responsabilidade durante as fases de formação e de execução do contrato, destacando-se em particular, os regimes de suprimento de erros e omissões e de trabalhos a mais, e o regime do incumprimento contratual, da cessão e da subcontratação.

4.1. Enquadramento Geral

Face ao referido no ponto 4, podemos desde logo encontrar os seguintes princípios a que o CCP procura dar resposta, no preâmbulo do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro: igualdade, concorrência, imparcialidade, proporcionalidade, transparência, publicidade, boa fé. Estes princípios devem ser observados nas tramitações procedimentais pré-contratuais bem como ao longo da fase de avaliação das propostas, assim como durante as diligências que

⁶ Decreto-Lei n.º 158/2012, de 23 de Julho - Aprova a orgânica do Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P. ao qual compete entre muitas outras atribuições: Gerir o portal dos contratos públicos; Gerir o Observatório das Obras Públicas; Elaborar e remeter anualmente à Comissão Europeia relatórios estatísticos relativos aos contratos de empreitada de obras públicas celebrados pelas entidades adjudicantes no ano anterior.

dão origem a esta fase ou as que se lhe seguem, nomeadamente a enunciação e publicitação dos fatores e eventuais subfatores que densificam o critério de adjudicação, bem como dos respetivos coeficientes de ponderação. Mais adiante, no ponto 4 do artigo 1º - Âmbito, refere-se que “à contratação pública são especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência”.

Enquanto instrumento de codificação da disciplina aplicável à contratação pública e do regime substantivo dos contratos administrativos, o CCP prossegue os seguintes objetivos: uniformização de regras dispersas, regulamentação de vazios jurídicos, simplificação procedimental através da aposta nas novas tecnologias de informação, modernização legislativa, maior rigor e celeridade em matéria de contratação pública e de execução de contratos administrativos e controlo da despesa pública (preâmbulo do Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro). Nos termos do Código do Procedimento Administrativo (CPA), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, “o CCP estabelece com pormenor, o regime dos procedimentos administrativos de formação das principais espécies de contratos públicos e o regime substantivo comum dos contratos administrativos” (considerando 21, CPA).

Assim, a disciplina aplicável aos contratos públicos tem como âmbito de aplicação subjetiva as entidades adjudicantes mencionadas no artigo 2.º. Quanto ao regime substantivo dos contratos ditos administrativos, este aplica-se tanto aos contraentes públicos, tal como se encontram identificados no artigo 3.º do CCP, como às referidas entidades adjudicantes. Neste sentido prevalece por um lado a questão do interesse público e, por outro, a questão do financiamento e controlo por parte do Estado. Este regime, o substantivo, é aplicável aos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, entendendo-se por tal, sem prejuízo do disposto em lei especial, o acordo de vontades, independentemente da sua forma ou designação, celebrado entre contraentes públicos e cocontratantes ou somente entre contraentes públicos, que integram determinadas categorias (cfr. artº 1º, nºs 5 e 6 do CCP).

A qualificação de um contrato público, na aceção do CCP, distingue-se ainda pela natureza concorrencial das respetivas prestações, na medida em que a parte II do presente Código não é aplicável à formação dos contratos a celebrar por entidades adjudicantes cujo objeto abranja prestações que não estão nem sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, designadamente em razão da sua natureza ou das suas

características, bem como da posição relativa das partes no contrato ou do contexto da sua própria formação (cfr. artº 5º, nº 1).

Gonçalves et al (2010) defendem que esta utilização do contrato com entidades particulares nos mais variados domínios de intervenção administrativa, envolve uma transformação profunda dos mecanismos de funcionamento e até das competências da Administração Pública, pois de prestadora de serviços, converte-se em contratante de prestadores de serviços e em gestora desses contratos. Neste novo contexto, a Administração Pública tem o dever de se esforçar para garantir uma gestão competente dos contratos públicos que subscreve.

O CCP regula ainda duas grandes áreas relativas aos contratos públicos, desigualmente: a sua formação, i.e., os procedimentos a cumprir para se celebrar um contrato público (por exemplo, concurso público ou ajuste direto), designados também como “procedimentos pré-contratuais”. Esta matéria, como atrás referido, ocupa a parte II do CCP, a que tradicionalmente é designada de “contratação pública”, para a qual o legislador considera especialmente aplicáveis os princípios da transparência, da igualdade e da concorrência. A outra grande área é a da sua execução, i. e., as regras imperativas ou supletivas que incluem, nomeadamente, as obrigações das partes e o respetivo (in)cumprimento, a modificação do contrato, etc., que ocupa a parte III do CCP.

O CCP determina também a obrigatoriedade de existência de um portal dos contratos públicos, posteriormente aprovado pela Portaria 701-F/2008, alterada pela Portaria nº 85/2013, de 27 fevereiro, bem como de plataformas eletrónicas, aprovadas pela Portaria nº 701-G/2008. Nestas Portarias são definidas as regras de constituição, de funcionamento e de gestão, as obrigações das entidades adjudicantes e as condições de interligação entre ambos, nos termos do artigoº 465º, ou seja, através da publicitação dos elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos (cfr. artigo 4º do capítulo I do Decreto-Lei nº 18/2008).

Para Almeida (2008), o CCP assenta em quatro princípios fundamentais:

1º - A promoção da concorrência, alargando o leque de contratos e de entidades abrangidas e promovendo a transparência procedimental;

2º - A simplificação e desburocratização, reduzindo a dispersão legislativa, circunscrevendo o número de procedimentos, encurtando a respetiva duração e desmaterializando-os totalmente;

3º - A flexibilização, ao elevar significativamente os limiares do ajuste direto, introduzindo o novo procedimento de diálogo concorrencial e contemplando, em determinados casos, uma fase de negociação nos concursos públicos;

4º - A responsabilização das entidades adjudicantes, com a obrigação de divulgação do modelo de avaliação das propostas logo aquando da abertura do procedimento, com a previsão expressa do dever de adjudicar, com o reforço da importância do caderno de encargos na conformação da relação contratual a constituir.

Centrando-nos agora nos trabalhos realizado pelo TC e pelo InCI, ressalvemos desde já que serão objeto de análise, a Revista do Tribunal de Contas de 2011 e os Relatórios “Contratação Pública em Portugal 2011” e “O Sector da Construção em Portugal 2013”, da Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., editados em dezembro de 2012 e agosto de 2014, respetivamente, disponíveis no portal do InCI. De salientar que à data da elaboração deste capítulo, não existia informação compilada disponível de anos mais recentes sobre a nossa área de interesse por parte do TC, resultando a opção de análise do ano de 2011 e anteriores, e do ano 2013 no que se refere apenas aos resultados estatísticos do InCI e às obras públicas.

Em complemento a esta informação e tendo em conta os objetivos e o público-alvo do presente estudo, será ainda analisada a informação de 2011 a 2013 sobre as Universidades Públicas Portuguesas, por tipo de procedimento e de contrato, disponível no portal BASE.

Iniciando a nossa análise com o relatório de 2011 do InCI, o mesmo refere que “a contratação eletrónica para além de constituir um instrumento muito importante ao nível da *accountability* e da transparência dos diversos organismos públicos, no que respeita à gestão dos dinheiros públicos, constitui igualmente uma fonte privilegiada de informação estatística sobre contratos públicos” e que “o CCP trouxe, entre outras inovações, as exigências de desmaterialização dos procedimentos, de simplicidade processual, de encurtamento de prazos e de maior concorrência, transparência e eficiência”. (Pais & Ministro, 2012, p. 10,12).

Mais uma vez se verifica estarmos perante a expressão dos princípios e objetivos da NGP, que têm vindo a nortear a governação e a administração do sector público a nível europeu.

Centrando-nos agora na revista do TC, Tavares apresenta um artigo onde explica o conceito de “boa contratação pública” no âmbito do CCP e do Memorando da Troika, esclarecendo que existem quatro princípios a respeitar, designadamente (Tavares, 2011, p. 26 a 31):

- Princípio da eficácia – Resumidamente, nos termos do CCP, este princípio exige uma especificação do objeto do contrato e da decisão de contratar, com base em necessidades diagnosticadas, de modo a obter uma relação equilibrada entre custos e benefícios e evitar a realização de empreendimentos inúteis, aquisições de equipamentos que não chegam a ser desembalados ou serviços que resultam em estudos não utilizados.
- Princípio da legalidade – Tem em vista impedir procedimentos que visem formas diversas de corrupção e práticas de arbitrariedade, o que no âmbito do CCP se traduz numa avaliação objetiva das propostas segundo os termos legais conhecidos por todos, essencial ao desenvolvimento da prática competitiva e livre concorrência.
- Princípio da Transparência – De acordo com Caetano, citado por Tavares (2011), entende-se por transparência “ser possível conhecer os fundamentos, os autores e os procedimentos de todos os atos praticados bem como a contabilização dos custos e benefícios que lhe estão associados”. Por outras palavras, e nos termos do CCP significa que aquando da divulgação do procedimento de formação de um contrato devem estar claramente enunciadas as razões de apreciação e decisão sobre o mérito das propostas, logo a objetividade e imparcialidade estão na génese deste princípio, pelo que é igualmente essencial à competitividade.
- Princípio da Eficiência – Este princípio traduz a máxima anglo-saxónica *Value for Money*, na medida em que se pretende evitar o desperdício, definido, neste caso, como a ocorrência de custos não compensados por benefícios correspondentes. Este princípio tem duas interpretações nos termos do CCP, consoante se trate da entidade adjudicante ou do operador económico. No primeiro caso pode dizer-se que implica escolher a proposta que maximize a diferença entre o benefício global e o custo global esperados, utilizando taxas de substituição entre as suas parcelas,

representando as preferências da entidade adjudicante. Na ótica de quem vende, trata-se de oferecer a melhor proposta nas melhores condições, adaptando essas mesmas condições às taxas de substituição referidas, ficando claro uma vez mais que a competitividade é considerada como condição necessária à ocorrência de eficiência. Assim, este princípio deve ser formulado em termos matemáticos de forma a melhor compreender o seu significado económico. Por outras palavras, na avaliação das propostas em que o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa, e para que não se utilizem quaisquer dados que dependam, direta ou indiretamente dos atributos das propostas a apresentar, existem dois tipos de análise possível:

- a) A utilização de escalas de interpolação linear com recurso à seguinte fórmula:

$$V(p) = \sum_{i=1}^n K_i \cdot v_i(p) \tag{1}$$

Em que:

$V(p)$ é a pontuação global a atribuir à proposta p ;

n é o número máximo de fatores e subfatores elementares, tal como definido no nº 2 do artigo 75º do CCP;

K_i é o coeficiente de pontuação do fator ou subfactor elementar i ;

$V_i(p)$ corresponde à pontuação da proposta p segundo o fator ou subfactor elementar i ;

- b) A utilização de escalas discretas com recurso a descritores, sobretudo para elementos qualitativos.

Para cada fator e/ou subfactor elementar devem, portanto, definir-se escalas de pontuação através de uma expressão matemática em função do conjunto dos diferentes atributos suscetíveis de serem propostos para a execução do contrato e submetidos à concorrência, de forma a não violar os princípios da legalidade, da transparência, da imparcialidade e da boa fé na contratação.

Ainda sobre a livre concorrência, a competitividade e a eficiência, retiramos apenas mais dois exemplos da revista em análise. O primeiro prende-se com facto de o TC aconselhar a não evitar a competitividade no âmbito do ajuste direto, por considerar que este não suspende os princípios referidos, apenas se trata de um procedimento mais simplificado. Neste sentido aponta as regras constantes do CCP para evitar várias adjudicações à mesma entidade e indica outras sugestões não previstas no CCP, como tentativa de garantir a promoção da competitividade na contratação. Por exemplo, o CCP limita a que se possam convidar empresas com as quais a entidade adjudicante tenha celebrado contrato por ajuste direto e com objetivos semelhantes durante os três últimos anos e com valor igual ou superior a 75 mil euros, no caso das aquisições de bens e serviços e de 150 mil euros, no caso das empreitadas (valor acumulado).

Em todo o caso, o próprio TC reconhece que existe excessiva concentração de contratos por ajuste direto com a mesma empresa e para objeto semelhante, em parte porque já anteriormente, no quadro da vigência dos DL 59/99 e DL 197/99, ocorria o envio de convite a mais do que uma empresa por motivos meramente formais e sem expectativa de adjudicação. “Como forma de reforçar a competitividade através da redução desta concentração, o TC tem sugerido “a regra” de envio de convite a pelo menos três empresas”. (Tavares, 2011, p. 43 e 44).

Acrescente-se que as aspas em “as regras” no parágrafo imediatamente anterior, é uma decisão da autora, pois no texto da revista, as aspas não constam. Esta decisão é tomada por podermos constatar que na revisão da legislação europeia sobre os contratos públicos (Secção “A Europa e as Diretivas Comunitárias”), o procedimento por ajuste direto foi simplesmente abolido, podendo considerar-se que esta regra não fazia sentido, pois que uma sugestão não tem necessariamente de se tornar numa regra ou o não cumprimento de uma sugestão jamais será a violação de uma norma. Em todo o caso, sabemos de antemão que já não basta a tradução do *value for money* referida por Tavares (2011) a propósito do princípio da eficiência. Não sendo, por ora, uma obrigação legal, pretendemos esclarecer através dos questionários, qual tem sido a opção mais significativa (convite a uma ou a três entidades) das universidades públicas portuguesas.

Seguindo esta ordem de pensamento e após pesquisa por tipo de procedimento (ajuste direto e concurso público) e tipo de contrato (empreitadas de obras públicas e por todos os tipos de contrato) no portal BASE, no dia 13 de fevereiro de 2014, verificaram-se existirem os

seguintes procedimentos relativamente às universidades públicas e ao período de 01.01.2011 a 31.12.2013:

TABELA 2 – Nº e tipo de procedimento por Universidade

UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS	CONTRATOS EMPREITADA		TODO TIPO DE CONTRATO		TOTAIS
	Ajustes Diretos	Concursos Públicos	Ajustes Diretos	Concurso Públicos	
Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (ISCTE)	8	3	88	8	107
Universidade de Aveiro (UA)	8	2	119	66	195
Universidade dos Açores (UAç)	1	0	82	5	88
Universidade do Algarve (UALG)	19	1	699	35	754
Universidade da Beira Interior (UBI)	21	3	204	29	257
Universidade de Coimbra (UC)	220	9	1195	134	1558
Universidade de Évora (UE)	29	3	387	31	450
Universidade de Lisboa (UL)	171	5	1580	27	1783
Universidade da Madeira (UMa)	2	0	137	5	144
Universidade do Minho (UMinho)	33	7	367	69	476
Universidade Aberta	1	0	59	2	62
Universidade Nova de Lisboa (UNL)	46	1	438	9	494
Universidade do Porto (UP)	17	1	418	38	474
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD)	5	1	55	1	62
Universidade Técnica da Lisboa (UTL)	37	0	137	2	176
TOTAIS	618	36	5965	461	7080

FONTE: Elaborado pela autora a partir dos dados disponíveis no Portal BASE (referente ao período de 01.01.2011 a 31.12.2013)

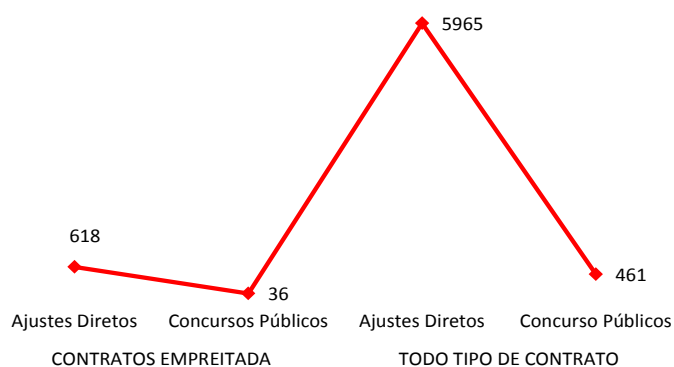
Considerando esta análise, e muito embora não seja possível perceber quantos dos ajustes diretos foram efetuadas com convite a pelo menos três entidades (facto que se pretende apurar aquando da realização do questionário) dá, no entanto, para concluir que este tipo de procedimento é o mais adotado em qualquer uma das universidades públicas, tanto para o grupo “todo o tipo de contrato” como apenas para o contrato de empreitada, encontrando-se completamente diluído o número de concurso públicos no que se refere a este último tipo de contrato, destacando-se a Universidade de Coimbra com 9, seguida da Universidade do Minho com 7 e da Universidade de Lisboa com 5 concursos públicos de empreitada, para um período de 3 anos (2011 a 2013).⁷

Para melhor interpretação dos dados do conjunto das Universidades no mesmo período, na apresentação gráfica seguinte (gráfico 1), podemos ainda verificar que para todo o tipo de

⁷ De referir que à data da recolha destes dados, ainda não tinha ocorrido a fusão entre a Universidade de Lisboa e a Universidade Técnica de Lisboa, que veio a ocorrer em 31 de dezembro de 2012, com a publicação do Decreto-Lei n.º 266-E/2012.

contratos, registaram-se 461 concursos públicos contra 5965 procedimentos por ajuste direto, e para os contratos de empreita, 36 concursos públicos contra 618 procedimentos por ajuste direto.

Gráfico 1 – Nº e tipo de procedimento para o conjunto das Universidades



Foi ainda efetuada uma outra pesquisa para o mesmo período, mas apenas para as Universidades com maior registo de procedimentos (Universidade de Coimbra e Universidade de Lisboa), quanto aos restantes tipos de procedimentos, quer para contratos de empreitada, quer para o grupo “todo o tipo de contrato”, tendo-se obtido os seguintes resultados: Universidade de Coimbra: 1 (um) Concurso Limitado por Prévia Qualificação (CLPQ) para um Contrato de Prestação de Serviços; 0 (zero) Procedimentos de Negociação (PN) e 0 (zero) procedimentos de Diálogo Concorrencial (DC). Universidade de Lisboa: 0 (zero) CLPQ; 0 (zero) PN e 0 (zero) DC.

Um segundo exemplo, retirado da crónica de jurisprudência da citada revista do TC (Acórdão nº 061/2011 – 1ªS/SS, Processo nº 1266/201/2011, 1ª Secção em Subsecção – 28/09/2011), que resultou na recusa do visto do contrato por parte do TC, prende-se com o princípio da concorrência ou violação deste, mas agora associado ao critério de adjudicação.

Constatou-se que uma determinada entidade adjudicante terá solicitado no programa de concurso, ao brigo do artigo 57º do CCP, documentos da proposta que contivessem termos ou condições, relativos a aspetos de execução do contrato não submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, aos quais pretendia que o concorrente se vinculasse, nomeadamente documentos de certificação de gestão da qualidade, de gestão de segurança ou de gestão

ambiental. Contudo, não especificou no caderno de encargos quais as exigências técnicas a que pretendia que o concorrente se vinculasse, descrevendo somente as condições a observar em obra, pelo que a exigência constante do programa de concurso, na decisão do TC, foi ilegalmente formulada, violando tanto o disposto na alínea c), nº 1 do artigo 57º do CCP, como no nº 4 do artigo 1º do CCP, designadamente o princípio da concorrência, na medida em que foi formulada sem base legal e justificativa, traduzindo-se numa redução do universo de concorrentes.

Acrescente-se ainda que, neste caso em concreto, o critério de adjudicação era o do mais baixo preço, tendo sido excluídas 7 propostas, 5 das quais com o preço mais baixo que o da proposta escolhida, tendo o TC concluído que a serem avaliadas as propostas excluídas, outra poderia ter sido adjudicada com elevado grau de probabilidade, e que se não tivessem ocorrido as violações referidas, o resultado financeiro também teria sido diferente e provavelmente mais favorável ao interesse público. De acrescentar por último que esta exigência de certificados que atestem o respeito por normas de garantia de qualidade ou outras, está prevista no nº 2 do artigo 164º do CCP, enquanto documentos destinados à qualificação dos candidatos no âmbito de um concurso limitado por prévia qualificação, destinados à avaliação dos concorrentes (fase de qualificação) e não à avaliação das propostas (fase de adjudicação) (Tavares et al, 2011).

Numa primeira sùmula, e considerando a definição dos princípios atrás enunciados, pensamos poder afirmar que de facto, o CCP enquanto instrumento de gestão, permite um maior controlo da despesa com contratos públicos, no sentido de uma maior transparência daquilo que é fiscalizado e também publicitado estatisticamente. Mas por outro lado, parece continuar a existir uma violação das regras e das normas do CCP que de alguma forma inviabilizam que a competitividade favoreça a eficiência, conforme se pretende. Caso contrário, a entidade adjudicante referida no exemplo deveria ter optado, à partida, por um concurso limitado por prévia qualificação, pelo que apraz questionar qual a razão por que não o fez, será que foi efetivamente por desconhecimento das regras e normas? Será que essas mesmas regras e normas estão suficientemente explícitas de forma a permitir toda a informação e compreensão necessária à elaboração dos procedimentos (programas de concurso e cadernos de encargos) por parte dos técnicos das entidades adjudicantes? Será que associada à opção por um concurso público não esteve subjacente o cumprimento de prazos, nomeadamente de utilização de fundos comunitários, dado que é muito mais morosa a tramitação procedimental de um concurso limitado por prévia qualificação. Pensamos que a

revisão da legislação europeia sobre contratação pública também vem tentar sanar este tipo de constrangimentos, com a suposta simplificação dos procedimentos aquisitivos e a distinção entre procedimentos e técnicas e instrumentos para a contratação pública eletrónica agregada.

Voltando novamente ao relatório de 2011 do InCI e às estatísticas apresentadas, saliente-se que logo na nota prévia, Fernando Oliveira Silva afirma que o ...”referido relatório pretende apresentar uma caracterização genérica da contratação pública no ano de 2011, ano que, por força dos efeitos da crise da dívida pública e das restrições orçamentais, ficou marcado por uma diminuição generalizada da despesa pública, na sua vertente “compras públicas”.... e que os números globais apresentados ilustram uma forte retração nos novos contratos públicos face ao ano de 2010, com os valores totais da contratação pública nacional a caírem de 11 mil milhões de euros para cerca de 4,7 mil milhões de euros (uma quebra de 56%), diminuição que se explica essencialmente pela quebra acentuada no volume de empreitadas de obras públicas”. (Silva, 2011, p. 7).

Mais adiante é referido que o portal BASE detém uma importância acrescida, por força da atual conjuntura, caracterizada pela restrição orçamental e pela necessidade de uma mais criteriosa identificação das necessidades coletivas, maior rigor no cálculo dos orçamentos e maior rigor na seleção das empresas adjudicatárias e que, por outro lado, é um instrumento determinante na eficácia dos ajustes diretos, na medida em que os contratos celebrados na sequência de ajuste direto só podem produzir efeitos após a respetiva publicação naquele portal. Ora, aqui defende-se mais uma vez que o CCP via portal é um instrumento indispensável de gestão e controlo da despesa, na medida em que: 1) auxilia no cálculo dos orçamentos; 2) imprime um maior rigor na seleção das entidades adjudicatárias; 3) torna os ajustes diretos mais eficazes. Estas premissas alertam-nos para outro tipo de questões como por exemplo: Se a seleção dos adjudicatários é mais criteriosa, porquê prever “facilitar a participação das PMEs nos mercados públicos” no âmbito da nova Diretiva sobre contratação pública? Apesar de não ser objetivo deste estudo, apraz também questionar se muitas PMEs têm estado afastadas deste processo, ou ainda se os dados estatísticos do BASE se traduzem, de facto, em uma parte fidedigna da realidade que pode ser contabilizada no cálculo de orçamentos. Podemos, contudo, constatar que a eficácia se produz apenas pós BASE, daí que a tramitação procedimental por essa via seja necessária e obrigatória.

Centrando-nos agora no que o relatório do InCI, de 2011, dispõe sobre obras públicas, o mesmo começa por defender que o Observatório das Obras Públicas representa um importante instrumento de monitorização, que decididamente contribui para a diminuição das “derrapagens”, nas obras públicas, no que diz respeito a preços e prazos, dado que permite, entre outras funcionalidades, efetuar pesquisas sobre a formação e a execução de contratos relacionados com obras públicas (empreitadas, concessões, e serviços relacionados com obras públicas). Permite desde logo comparar o preço contratual com o preço total efetivo (pago), bem como o prazo de execução previsto com a data efetiva de execução das prestações objeto do contrato. (Pais & Ministro, 2011).

Voltando ao resultado das estatísticas, ainda no mesmo relatório, da contratação pública reportada ao BASE em 2011 e conforme tabela seguinte, a larga maioria do número de procedimentos que deram origem a contratos centrou-se na aquisição de bens e serviços. No que respeita aos montantes contratados, todavia, foram as obras públicas a deter um peso ligeiramente superior, atingindo 56,2% do total dos valores contratuais (cerca de 2,68 mil milhões de euros), o que acrescentamos ser perfeitamente óbvio, face aos montantes que este tipo de aquisições normalmente envolve, não fosse este designado como o motor da economia em Portugal, embora também em crise.

TABELA 3 - "A contratação Pública em Portugal: números globais"

	N.º	%	MONTANTE	%
Bens e serviços	109 831	89,50%	2 086 727 006 €	43,80%
Obras públicas	12 932	10,50%	2 678 090 684 €	56,20%
TOTAL	122 763	100%	4 764 817 691 €	100%

Fonte: Relatório “Contratação Pública em Portugal 2011 do InCI, p.23. Retirado de portal BASE (nov. 2012)

É igualmente referido no relatório em análise, que no ano de 2011 foi reportado um número significativo de contratos de bens e serviços com valor contratual inferior a € 5.000, correspondentes a 70.563 contratos, os quais representaram 2,6% do valor de bens e serviços e 1,2% do montante contratual global reportado. De salientar aqui que estes valores resultam de uma utilização generalizada das plataformas eletrónicas de contratação pública por algumas entidades adjudicantes, não só para os ajustes diretos em regime geral como em regime simplificado, não sendo, no entanto, obrigatória a sua utilização para estes procedimentos, nos termos do CCP. Ora, estes números podem condicionar as conclusões do

InCI quanto à evolução do número de contratos, para além de nos levar a pensar que Portugal pode até nem sempre cumprir as regras, mas muitas vezes vai além das normas.

Da análise dos dados do BASE, o mesmo relatório constata que o ano de 2011 foi marcado por uma forte diminuição do valor médio por contrato, tanto nos “bens e serviços” como nas “obras públicas”, embora com uma variação mais notória nesta última. Registou existir também uma redução no volume de obras públicas (face ao volume total dos contratos públicos), alvitando que tal facto poderá significar que após décadas de investimento em obras estruturantes para o desenvolvimento do país, nos aproximamos da média verificada nos outros Estados Membros com maiores níveis de desenvolvimento, em que a aquisição de bens e serviços supera os números das obras públicas.

Por último, reportando ao relatório de 2013 do InCI, podemos verificar que as obras continuam a sofrer quebras significativas. “Em 2013, o número de contratos reportados pelos Donos de Obra Pública ao Portal Base, sofreu uma diminuição de cerca de 26,5%. Relativamente ao montante total contratado também se registou uma diminuição de cerca de 13,5% em relação ao ano anterior. Segundo informação do Banco de Portugal na “Análise Sectorial das Sociedades não Financeiras em Portugal 2012/2013”, o sector da construção foi o que registou maior queda no volume de negócios” (Gil, 2014, p. 18).

Face à evolução dos registos estatísticos assinalados neste capítulo, pensamos poder concluir que desde a implementação plena do CCP que se verificam quedas significativas no volume de negócios, com consequências óbvias na diminuição do peso da contratação pública na economia nacional, logo não nos parece que estejamos perante uma aproximação à situação de investimento de outros países da União Europeia, mas sim numa procura de novas estratégias de combate à crise, utilizando modelos comuns para estados de desenvolvimento diferentes, para o melhor e para o pior do que daí possa resultar.

Citando Catela (2008, p. 20) a propósito da implementação do CCP “... só por ingenuidade ou cumplicidade se pode concluir que se entrou necessariamente numa fase de maior exigência quanto à aplicação de dinheiros públicos. Só a correção e a eficácia das soluções, aferidas essencialmente pelo resultado concreto da sua aplicação, poderá conduzir a uma conclusão segura”.

4.2. O Impacto do CCP nos Contratos de Empreitadas de Obras Públicas: Principais alterações

Na sequência do referido anteriormente (ponto 4), passamos a enunciar e a esclarecer algumas das principais alterações introduzidas pelo CCP relativas ao contrato de empreitada de obras públicas, por comparação ao anterior Regime Jurídico de Empreitadas de Obras Públicas (RJEOP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março.

1. Alteração da função do preço base

No âmbito do CCP, quando o contrato a celebrar implique o pagamento de um preço, o preço base é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto.

O valor máximo do contrato a celebrar é condicionado pela escolha do procedimento, quando este for adotado ao abrigo da regra geral de escolha do procedimento (artigos 19.º a 21.º). O valor máximo até ao qual o órgão competente pode autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, pode ainda ser definido em função da competência atribuída por lei ou por delegação.

O CCP cria ainda a figura do preço anormalmente baixo, a definir pela entidade adjudicante, por referência ao preço base (artigos 115.º, 132.º e 189.º), ou supletivamente, se inferiores a 40% do preço base no caso das empreitadas (artigo 71.º). Em caso de adjudicação de uma proposta com preço anormalmente baixo, após prestação de esclarecimentos, nos termos dos 70.º e 71.º, há lugar a um reforço da caução de 5% para 10% como contrapartida da não exclusão (artigo 89.º).

Os artigos 19º e 21º do Decreto-Lei nº 59/99 dispunham apenas que o contrato teria sempre por base a previsão das espécies e das quantidades dos trabalhos necessários para a execução da obra relativa ao projeto patentado, obrigando-se o empreiteiro a executar pelo respetivo preço unitário do contrato todos os trabalhos de cada espécie, procedendo-se periodicamente à medição dos trabalhos executados de cada espécie para efeito de pagamento das quantidades apuradas.

2. Reforço da responsabilidade das entidades adjudicantes

De seguida enunciaremos algumas das regras introduzidas pelo CCP, que consideramos atribuírem maior responsabilidade sobre tomadas de decisão por parte da entidade adjudicante, sobretudo em fase pré contratual (de formação), atenuando os poderes do júri (apenas propõe) e reforçando a responsabilização de quem efetivamente contrata, nomeadamente:

- Imposição do dever de adjudicação: o órgão competente para a decisão de contratar deve tomar a decisão de adjudicação e notificá-la aos concorrentes até ao termo do prazo da obrigação de manutenção das propostas (art.º 76º, nº 1).
- Indemnização dos concorrentes em caso de não adjudicação: quando a decisão de adjudicação seja tomada e notificada aos concorrentes após o termo do prazo referido no n.º 1 do art.º 76º, a entidade adjudicante deve indemnizar o concorrente que recuse a adjudicação, pelos encargos em que comprovadamente incorreu com a elaboração da respetiva proposta (art.º 76º, nº3).
- Divulgação obrigatória do modelo de avaliação das propostas aquando da abertura do procedimento: o critério de adjudicação, bem como, quando for adotado o da proposta economicamente mais vantajosa, o modelo de avaliação das propostas, explicitando claramente os fatores e os eventuais subfatores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos, os valores dos respetivos coeficientes de ponderação e, relativamente a cada um dos fatores ou subfatores elementares, a respetiva escala de pontuação, bem como a expressão matemática ou o conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos que permita a atribuição das pontuações parciais (art.º 132º, nº1, al. n))
- Decisão de contratar e decisão de autorização de despesa: o procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última (art.º 36º)
- Decisão da escolha do procedimento e aprovação das respetivas peças: a decisão de escolha do procedimento de formação de contratos, de acordo com as regras fixadas no presente Código, deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para a decisão de contratar. A aprovação das peças do procedimento cabe

igualmente ao órgão competente para a decisão de contratar (art.º 38º e art.º 40º, nº 2).

- Aprovação dos erros e omissões apresentados pelos interessados: até ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas ou, no caso previsto no n.º 4 do art.º 61º, até ao termo do período de manutenção da suspensão daquele prazo, o órgão competente para a decisão de contratar deve pronunciar-se sobre os erros e as omissões identificados pelos interessados, considerando-se rejeitados todos os que não sejam por ele expressamente aceites. O órgão competente para a decisão de contratar deve identificar os termos do suprimento de cada um dos erros ou das omissões aceites nos termos do disposto no número anterior (art.º 61º, nºs 5 e 6).
- Reforço dos prazos de pagamento: os pagamentos devidos pelo contraente público devem ser efetuados no prazo de 30 dias após a entrega das respetivas faturas, as quais só podem ser emitidas após o vencimento da obrigação a que se referem. O contrato pode estabelecer prazo diverso do fixado no número anterior, não devendo este exceder, em qualquer caso, 60 dias (art.º 299º).⁸

3. Regras de participação e habilitação do adjudicatário

Ao contrário do anterior regime jurídico, o CCP delimita que apenas nos concursos limitados por prévia qualificação seja possível a análise da capacidade técnica e financeira dos concorrentes, o qual integra duas fases: a fase de apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos e a fase de apresentação e análise das propostas e adjudicação (art.º 163º).

Os documentos de habilitação apresentados apenas pelo adjudicatário devem ser disponibilizados, para consulta de todos os concorrentes, em plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante (art.º 85º). A entidade adjudicante deve comunicar imediatamente ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P., a caducidade da adjudicação no caso de se tratar de um procedimento de empreitada ou concessão de obras públicas (art.º 86º, nº 5).

⁸ O Decreto-Lei nº 62/2013, de 10 de maio, que transpôs a Diretiva n.º 2011/7/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, veio também estabelecer medidas contra os atrasos no pagamento de transações comerciais.

Os princípios da transparência e da concorrência estão intrínsecos em ambas as situações atrás descritas. Da mesma forma desaparece a distinção entre documentos que acompanham a proposta e documentos que instruem a proposta, que passam a ter uma denominação única: documentos que constituem a proposta. Em todos os restantes procedimentos, se verifica apenas a análise das propostas e não dos concorrentes, sendo os documentos de habilitação documentos simples e estritamente necessários, como por exemplo, o alvará⁹, e o modo de apresentação dos mesmos pode ser por reprodução eletrónica, remissão para informação na *Internet* ou regimes especiais de consentimento prévio (art.º 83º).

Ainda quanto ao alvará, no caso de lotes funcionalmente não autónomos, deve ser apresentada habilitação para a totalidade dos lotes que constituem a obra. No caso de agrupamentos, deverão os alvarás que, em conjunto, reúnam as habilitações adequadas e necessárias à execução da obra a realizar (art.º 84º do CCP e 19º da Lei n.º 41/2015, de 3 junho). No caso das subcontratações, a empresa subcontratante aproveita das habilitações detidas pelas empresas subcontratadas, e as empresas de construção que pretendam recorrer à subcontratação devem previamente comprovar, mediante consulta no sítio na *Internet* do IMPIC, I. P., ou no balcão único eletrónico dos serviços, as habilitações detidas pelas empresas que pretendam subcontratar, e manter posteriormente em estaleiro o comprovativo dessas habilitações (art.º 20º da Lei nº 41/2015 e art.º 318º do CCP).

4. Elementos de solução da obra

Nos termos do disposto no artigo 43º do CCP, o projeto de execução deverá constar do caderno de encargos, sob pena de nulidade deste último, e deve vir obrigatoriamente acompanhado, em função das características específicas da obra e nos termos da legislação aplicável, de declaração de impacto ambiental, estudos geológicos/geotécnicos, medidas de expropriação, plano de prevenção e gestão de resíduos de construção e demolição (PPGRCD)¹⁰.

⁹ A exigibilidade e verificação das habilitações encontram-se atualmente definida na Lei nº 41/2015, de 3 de junho - Regime jurídico relativo ao acesso e exercício da atividade de construção civil, que revogou o Decreto-Lei n.º 12/2004, de 9 de janeiro.

¹⁰ Decreto-Lei n.º 46/2008, de 12 de Março - Regime jurídico específico a que está sujeita a gestão de resíduos resultantes de obras ou demolições de edifícios ou de derrocadas, designados resíduos de construção e demolição (RCD), bem como como a sua prevenção.

O artigo 43º determina ainda que no caso de obras complexas (obras classificadas na categoria III ou superior e das cujo preço base se enquadre na classe 3 ou superior de alvará) é obrigatória a revisão do projeto de execução, por entidade devidamente qualificada para a sua elaboração, distinta do autor do mesmo.

A conceção-construção é admitida excecionalmente (quando a complexidade técnica do processo construtivo requeira, em razão da tecnicidade própria dos concorrentes, a especial ligação destes à conceção daquela). Nestes casos, o caderno de encargos deve ser integrado por um programa preliminar.

5. Erros e Omissões: criação de uma fase pré contratual e de um regime próprio

O CCP introduziu uma fase pré contratual de erros e omissões (artigo 61º), de forma que tanto o dono da obra deve ter especial cuidado na elaboração do caderno de encargos, assim como o empreiteiro na sua análise antes de apresentar a proposta, face às responsabilidades em que cada um incorre nos termos do artigo 378º, mediante a fase em que os mesmo deveriam ter sido detetados e/ou aceites. No anterior regime jurídico (DL nº 59/99), a responsabilidade pelo suprimento da totalidade dos erros e omissões previa-se apenas para a parte que tinha elaborado o projeto de execução ou disponibilizado outros elementos de solução da obra.

No âmbito do CCP, a correção de erros e omissões pode, portanto, realizar-se na fase pré-contratual, após a conceção inicial, ou na fase de execução da empreitada, após a celebração do contrato.

Por outro lado, com a atualização do CCP e na redação introduzida pelo Decreto-Lei nº 149/2012, de 12 de julho, grande parte das alterações incidiram sobre as empreitadas de obras públicas, nomeadamente sobre os regimes de erros e omissões e de trabalhos a mais, deixando os trabalhos de suprimento de erros e omissões de ser contabilizados para o apuramento do limite percentual que estes podem atingir face ao preço contratual, tendo sido atribuídos limites percentuais próprios e autónomos.

Na redação do Decreto-Lei nº 149/2012, a alteração do regime de erros e omissões está prevista nos artigos 376º, no qual se estabelece que só pode ser ordenada a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões quando o somatório do preço atribuído a tais

trabalhos com o preço de anteriores trabalhos da mesma natureza não exceder 5% do preço contratual. Nos diplomas anteriores (Decreto-Lei nº 278/2009, de 2 outubro, que alterou e republicou o CCP aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 janeiro), podia ser ordenada a execução de trabalhos de suprimento de erros e omissões quando o somatório do preço atribuído a tais trabalhos com o preço de anteriores trabalhos de erros e omissões e de trabalhos a mais não exceder 50% do preço contratual.

Esta alteração surge, portanto, como intenção de resolução de problemas que se colocavam às entidades adjudicantes e aos operadores económicos, no que se refere à classificação do universo de erros e omissões, i.e., estes conceitos não estavam na prática devidamente claros, ao ponto de os concorrentes entenderem como trabalhos a mais o que para o contraente público se tratava de um erro ou omissão. Segundo Antunes (2010, p. 23) “omissão consiste num trabalho indispensável à execução da empreitada, mas que não consta do projeto ou não consta, para efeitos de remuneração do empreiteiro, no mapa de medições, enquanto, um erro consiste na incorreta quantificação no projeto ou mapa de medições, de um trabalho indispensável à execução da mesma”.

6. Revisão do regime de trabalhos a mais

O Decreto-Lei nº 149/2012 veio, nas mesmas circunstâncias, rever o regime de trabalhos a mais, ao alterar o artigo 370º. Por um lado limitou estes trabalhos a 40% do preço contratual, para os contratos celebrados na sequência de concurso público ou de concurso limitado por prévia qualificação, por outro, veio permitir, ao contrário do que acontecia nos diplomas anteriores (DL nº 278/2009 e DL nº 18/2008), a possibilidade de os mesmos existirem em procedimentos de ajustes diretos, desde que o somatório do preço contratual com o preço atribuído aos trabalhos a mais, incluindo o de anteriores trabalhos a mais, seja igual ou inferior ao limiar do valor determinado para o ajuste direto em empreitadas (€ 150.000).

Rodrigues (2012, p.53) defende a propósito que “na transposição do regime comunitário das obras complementares, o CCP consagra, portanto, um modelo dualista, assente na inequívoca distinção, no plano dos pressupostos e limites, entre trabalhos a mais e trabalhos de suprimento. A delimitação dos trabalhos a mais é, simultaneamente, positiva e negativa: são trabalhos a mais aqueles que preencham os requisitos previstos no artigo 370º, nº 1, e não são trabalhos a mais aqueles que sejam necessários ao suprimento de erros e omissões, independentemente da parte responsável pelos mesmos (370º, nº 4)”.

Rodrigues (2012) afirma ainda que da articulação dos trabalhos a mais com os trabalhos de suprimento resulta, no âmbito do CCP, outro requisito: a superveniência, do que a imprevisão objetiva, se traduz num requisito factual – os trabalhos a mais são imprevidos porque não constam do contrato inicial, excedem os que a execução do projeto primitivo obrigava, enquanto a imprevisão subjetiva, atende à causa geradora da necessidade dos trabalhos, delimitados negativamente pelos trabalhos de suprimento (370º, nº 4). Neste caso, é necessário distinguir se a entidade adjudicante, na conceção da obra, estava impossibilitada de prever ou de prever com probabilidade de verificação. Se o facto futuro, gerador da necessidade dos trabalhos a mais, poder ser previsível como hipótese mas não possa ser previsível no sentido de ser uma verificação certa ou provável, ao conceito de trabalhos a mais está inerente um certo carácter de imprevisibilidade, caso contrário a falta desses trabalhos reconduz-nos a uma deficiência genética da obra projetada.

7. Eliminação da qualificação das empreitadas de acordo com o regime de remuneração do empreiteiro

No anterior regime jurídico de empreitadas de obras públicas, aprovado pelo Decreto-lei nº 59/99, de março, as empreitadas distinguiam-se quanto ao modo de remuneração do empreiteiro, designadamente em (Gonçalves et al, 2010):

Empreitada por preço global, também designada de preço único e fixo, quando a remuneração era fixada adiantadamente numa soma certa, correspondente à realização de todos os trabalhos necessários para a execução da obra objeto do contrato;

Empreitada por série de preços, também designada por medição, quando a remuneração resultava da aplicação dos preços unitários previstos no contrato para cada espécie de trabalho a realizar, às quantidades desse trabalho realmente executadas, segundo que se pode comprovar por medição periódica;

Empreitada por percentagem, quando o empreiteiro assume a obrigação de executar a obra por preço correspondente ao seu custo, acrescido de uma percentagem destinada a cobrir os encargos da administração e a remuneração normal de empresa.

O CCP que revogou o Decreto-Lei nº 59/99, ao contrário desse regime, não procede a qualquer distinção das empreitadas em função do modo de remuneração do empreiteiro, sendo a noção de preço contratual fornecida pelo artigo 97º, como o preço a pagar pela

entidade adjudicante, em resultado da proposta adjudicada, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto do contrato, incluindo o preço a pagar pela execução de prestações, na sequência de qualquer prorrogação contratualmente prevista, expressa ou tácita, do respetivo prazo.

Em todo caso, acrescente-se que apesar da eliminação da *tricotomia* preço global, série de preços e percentagem, o CCP prevê, contudo, no artigo 60º, que no caso das empreitadas, o concorrente deve indicar na proposta, os preços parciais dos trabalhos a executar correspondentes às habilitações contidas nos alvarás, para efeitos de verificação da conformidade desses preços com a classe daquelas habilitações. Prevê ainda no mesmo artigo, que em caso de divergência de preços, prevalecem sempre, para todos os efeitos, os preços parciais ou não, mais decompostos.

De salientar ainda neste ponto, que contrariamente também ao que estabelecia o Decreto-Lei nº 59/99, o CCP não impõe que os encargos relativos à montagem, construção, desmontagem e demolição do estaleiro devam constituir um preço unitário autónomo, podendo ser diluídos/incorporados nos preços unitários da proposta, salvo quando a entidade adjudicante considere que esse preço deva ser autónomo e o imponha nas peças do procedimento.

Por último, o CCP prevê ainda no artigo 382º, que o preço fixado no contrato é obrigatoriamente revisto nos termos da Lei¹¹. Segundo Gonçalves (2010) que cita Freitas do Amaral e Mário Esteves de Oliveira, a função do regime de revisão de preços é a de permitir o ajustamento do preço inicialmente estipulado em função das variações normais (matérias primas, salários, etc.) condicionantes do preço de custo, e que este mecanismo de revisão de preços corresponde a situações que não são imprevisíveis, mas que se não fossem reguladas poderiam levar a um desinteresse dos particulares pela contratação com a Administração, respetivamente.

8. Revisão do valor das subempreitadas

Tal como no anterior regime jurídico de empreitadas de obras públicas, o CCP limita o valor das subempreitadas ao máximo de 75% do preço contratual, mas acrescidos ou deduzidos dos preços dos trabalhos a mais ou a menos e aos trabalhos de suprimentos de

¹¹ Na falta de estipulação contratual quanto à fórmula de revisão de preços, é atualmente aplicável a fórmula constante do Decreto-Lei nº 6/2004, de 6 janeiro.

erros e omissões, incluindo contratos de subempreitada celebrados entre o subempreiteiro e um terceiro (art.º 383º), enquanto no art.º 265º do Decreto-Lei nº 59/99, de 2 de março, apenas se previa que o empreiteiro de obras públicas adjudicatário de uma obra pública não poderia subempreitar mais de 75% do valor da obra que lhe fosse adjudicada, com igual aplicação às subempreitadas subsequentes.

Em todo caso, o empreiteiro deve sempre enviar comunicação fundamentada ao dono de obra, atestando observância do limite 75% e habilitação adequada e remessa de cópia do contrato (art.º 385º). Em contrapartida, o dono da obra pode opor-se e recusar a subempreitada por não observância dos referidos limites ou aumento de risco de incumprimento (art.ºs 320.º e 383.º)

9. Prazos de garantia da obra e liberação da caução

Relativamente aos prazos de garantia da obra, o CCP vem fazer a diferenciação em função da natureza do defeito (art.º 397º). Para elementos construtivos estruturais: 10 anos; para elementos construtivos não estruturais e instalações técnicas: 5 anos; para equipamentos autonomizáveis da obra: 2 anos.¹² De acordo com o art.º 226º do Decreto-Lei 59/99, o prazo de garantia era unicamente de cinco anos, podendo o caderno de encargos estabelecer prazo inferior, desde que a natureza dos trabalhos ou o prazo previsto de utilização da obra o justificassem.

Face ao que antecede, a liberação da liberação da caução é por sua vez definida, em função do prazo de garantia (art.º 295º). Para prazos de garantia > a 2 anos: liberação progressiva, a partir do final do 2.º ano de garantia, desde que não existam defeitos ou tenham sido corrigidos atempadamente; para prazos de garantia > a 5 anos: pelo menos 75% caução liberada no final do 5.ºano.

Sustentada na conjuntura de crise económica e financeira que torna frequentemente incomportável para os empreiteiros o prolongamento dos encargos com as cauções prestadas, face aos períodos longos dos contratos de empreitadas de obras públicas, que implicam a manutenção da caução com custos significativos e sacrifícios acrescidos para as estruturas

¹² O Despacho Normativo nº 9/2014, de 21 de julho, vem ainda clarificar os conceitos de elementos construtivos estruturais, elementos construtivos não estruturais ou instalações técnicas e equipamentos afetos à obra mas dela automatizáveis e identificar as diferentes partes da obra que lhes correspondem, para determinação do prazo de garantia previsto no artigo 397º do CCP.

financeiras das empresas, foi estabelecido um regime excecional e temporário, sem prejuízo da obrigatoriedade de cumprimento de todas as demais exigências contratualmente previstas e da observância de todas as obrigações decorrentes do período de caução.¹³

10.Reforço das responsabilidades do diretor de fiscalização da obra

Existe um reforço dos poderes do diretor da fiscalização (fiscal de obra no anterior regime jurídico), dado que o dono da obra passa a ser representado pelo diretor da fiscalização, salvo em matérias de modificação, resolução ou revogação do contrato. De entre os poderes de conformação do objeto do contrato estabelecidos no art.º 302º, a fiscalização pode exercer os poderes de direção e fiscalização, sendo que o poder de aplicar sanções cabe ao dono da obra (art.ºs 329º e 403º). De acordo com Matos (2013, p. 136) “Para todos os efeitos legais, incluindo os de natureza contenciosa, os atos naquele âmbito praticados pelo diretor da fiscalização ou pelo representante do dono da obra, têm o mesmo valor e efeito que teriam se fossem praticados pelo próprio dono da obra”. Isto significa, conforme prevê o art.º 344º que tanto o diretor da obra como o diretor da fiscalização devem acompanhar permanentemente a obra, ou na sua ausência, os seus substitutos.

O empreiteiro, por sua vez, é representado pelo diretor da obra, e só deve obediência às ordens dadas pelo diretor da fiscalização, ou não havendo este, pelo representante do dono da obra. O empreiteiro é ainda obrigado a confiar a direção da obra a um técnico com a qualificação mínima que for exigida no caderno de encargos, nos termos da legislação em vigor.¹⁴

Quanto à atividade fiscalizadora do dono da obra, esta visa, afinal, assegurar permanentemente que o contrato seja cumprido pontualmente, quer no sentido da observância das suas cláusulas técnicas, quer no que respeita ao desenvolvimento temporal da execução da obra, o que explica que o dono da obra seja chamado, como vimos, a responder perante terceiros pelas consequências dos factos ilícitos (atos e omissões) do empreiteiro, ocorridos por conta da empreitada em execução, sem prejuízo do direito de regresso (Matos, 2013).

¹³ Este regime foi aprovado pelo Decreto-Lei nº 190/2012, de 22 de agosto, em vigor até 1 de julho de 2016.

¹⁴ Lei n.º 40/2015, de 1 de junho - Estabelece a qualificação profissional exigível aos técnicos responsáveis pela elaboração e subscrição de projetos, coordenação de projetos, direção de obra pública ou particular, condução da execução dos trabalhos das diferentes especialidades nas obras particulares de classe 6 ou superior e de direção de fiscalização de obras públicas ou particulares, procedendo à primeira alteração à Lei n.º 31/2009, de 3 de julho, e revoga a Portaria n.º 1379/2009, de 30 de outubro.

11.Observatório das obras públicas e comunicações obrigatórias

Mais uma vez a propósito da transparência e da gestão e controlo dos contratos públicos, o art.º 466º prevê a recolha, tratamento e divulgação de dados estatísticos sobre formação e execução de contratos de empreitada de obras públicas, incluindo as empreitadas integradas em concessões de obras públicas, dos quais se destacam dois documentos-chave, de análise:

O relatório de contratação, o qual deve ser entregue pelo dono da obra, no prazo de 10 dias a contar da data da celebração de um contrato de empreitada ou de concessão de obras públicas (fase de formação), ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I. P. após celebração do contrato (art.º 108º).

O relatório final de obra, a enviar pelo dono da obra ao InCI, I.P., no prazo de 10 dias a contar da data de assinatura da conta final da empreitada (fase de execução, art.º 402.º).

Para além do referido estão ainda previstas comunicações obrigatórias ao InCI, I.P. nas seguintes situações:

- Exclusão de propostas com fundamento em: preço total anormalmente baixo, sem esclarecimentos justificativos ou com esclarecimentos não considerados; Indícios de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência (art.º 70º);
- Caducidade da adjudicação (art.º 86.º);
- Não prestação da caução pelo adjudicatário (art.º 91.º);
- Não outorga do contrato pelo adjudicatário (art.º 105.º);
- Indícios de que a cessão da posição contratual/subcontratação resultam de atos, acordos, práticas ou informações suscetíveis de falsear as regras de concorrência (art.º 317.º);
- Plano final da consignação (art.º 357.º);
- Consignação total ou primeira consignação parcial posterior à prevista no contrato ou no plano final de consignação (art.º 358.º);
- Resolução do contrato (art.º 405.º);

- Factos suscetíveis de constituírem contra ordenação e ocorrências passíveis de registo (art.º 455.º e 461.º);
- Dados estatísticos necessários à elaboração do relatório estatístico relativo aos contratos de empreitada de obras públicas celebrados pelas entidades adjudicantes (art.º 472.º).

No anterior regime jurídico, as comunicações e informações obrigatórias por parte das entidades adjudicantes estavam previstas nos artigos 275º e 276º e consistiam na publicação na 2.ª série do Diário da República, no 1º trimestre de cada ano, de lista de todas as adjudicações de obras públicas efetuadas no ano anterior com indicação das respetivas entidades adjudicatárias, e no envio ao então Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário, de informação com identificação dos contratos de obra pública celebrados no semestre anterior, explicitando as partes contratantes e o objeto, natureza dos trabalhos, custos e prazo de realização dos mesmos e forma processual utilizada para a adjudicação da obra, no mês seguinte ao termo de cada semestre.

5. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

O recurso às técnicas documentais possibilita não só um aprofundamento do conhecimento do tema, bem como o enquadramento teórico conceptual, necessários para a compreensão da realidade em análise, pelo que foi indispensável a utilização de uma metodologia qualitativa, através da revisão literária/análise documental, tanto por via da bibliografia existente, bem como dos diplomas legais pertinentes e espaços eletrónicos dedicados à Administração Pública em geral e à área da Contratação Pública em particular.

Conforme defendem Bryman e Bell (2007), uma revisão da literatura adequada, não se reduz à reprodução teórica e opiniões de académicos, serve igualmente para interpretar o que eles escreveram, de forma a suportar pontos de vista ou argumentos individuais, bem como para perceber quais os métodos de pesquisa que têm sido utilizados na área e auxiliar na escolha das questões de investigação.

No que concerne às técnicas não documentais e à aplicação do inquérito por questionário (estruturado), tendo em conta que o universo de estudo são as Universidades Públicas Portuguesas, esta técnica revelou-se a mais adequada, na medida em que nos permitiu auscultar o entendimento de informadores chave, considerando os objetivos e as questões de investigação enunciados no ponto 1.2 - Formulação do problema, dos objetivos e das questões de investigação.

De acordo com Harris e Brown (2010), num questionário estruturado, os participantes são convidados a responder através da seleção de respostas predeterminadas (e.g., escalas de Libert, respostas de escolha múltipla), de que resultam dados analisados, em regra, quantitativamente.

Quanto ao universo de estudo podemos afirmar que foi escolhido por conveniência, dado a investigadora desenvolver a sua atividade profissional numa Universidade. Da mesma forma, a definição do problema (avaliar o impacto da implementação do CCP na gestão e controlo da despesa com contratos públicos), dos objetivos e das questões de investigação, foi motivada pelo interesse em aprofundar conhecimentos numa área em que exerce parte das suas funções.

Assim, o presente estudo assume um tipo de pesquisa exploratório, no que se refere à recolha bibliográfica/documental para melhor explicitação do problema, e descritivo porque se recorreu ao questionário como técnica de recolha de dados, para descrever as características de uma população concreta face a um fenómeno específico.

De acordo com Greenwood, citado por Pinto e Almeida (1995, p. 95) “O método de medida ou análise extensiva implica a “observação”, por meio de perguntas diretas ou indiretas, de populações relativamente vastas de unidades colocadas em situações reais, a fim de obter respostas suscetíveis de serem manejadas mediante uma análise quantitativa.

Por outro lado, sabendo-se que uma variável é qualquer dimensão em que os indivíduos se diferenciam, e atendendo a que o grupo em estudo é bastante reduzido, para além de suficientemente homogéneo, podemos também dizer que estamos perante uma análise univariada, sem recurso a cruzamento de variáveis, teste de hipóteses, correlações causais, etc., pois cada variável foi estudada isoladamente e de forma descritiva, traduzindo-se a análise dos resultados em constatações, comparações e eventuais tendências gerais.

Face ao que antecede e considerando, para além da dimensão da amostra, o elevado número de variáveis pré definidas (não controladas pela investigadora), podemos ainda dizer quanto aos métodos de investigação que foi realizada uma análise qualitativa como um primeiro procedimento de descrição dos factos “observados”, na tentativa de perceber quais os fatores que intervêm no problema, e uma análise quantitativa descritiva (não probabilística), uma vez que não foram utilizadas medições rigorosas nem fórmulas matemáticas para determinar quaisquer observações ou conclusões sobre o resultado dos questionários.

Por último, quanto à estruturação, ao modo de aplicação e tratamento dos dados do inquérito por questionário, salientamos que o mesmo foi aplicado em outubro de 2014, via *online*, através da aplicação informática *LimeSurvey*. O convite à participação no inquérito foi efetuado por correio eletrónico, dirigido ao dirigente máximo de cada Universidade, explicando os objetivos da sua aplicação, finalidade e importância, que por sua vez poderia reencaminhar para pessoa que considerasse habilitada a responder (*vd.* Anexo B). De notar que, para além da poupança de tempo e recursos por comparação com o envio de carta, a escolha desta metodologia deveu-se também ao facto de o convite por correio eletrónico ser

gerido através da própria plataforma onde foi aplicado, com possibilidade de envio de lembretes a quem não respondesse.

Todavia, as respostas foram obtidas entre novembro de 2014 e junho de 2015, após várias insistências por parte da investigadora, em posteriores contactos via correio eletrónico e telefónico.

O questionário eletrónico, e por isso de aplicação indireta, foi remetido à totalidade das Universidades Públicas Portuguesas (14), mas apenas sete das Universidades inquiridas devolveram os questionários preenchidos. Uma das Universidades respondentes, apesar das várias insistências, não respondeu aos dois últimos grupos de questões, tendo-se assim obtido uma taxa de resposta muito próxima dos 50% (vd. Anexo C – Lista das Universidades inquiridas e respondentes). Devido à já referida reduzida dimensão do universo de estudo, considerou-se igualmente desnecessária a aplicação do pré teste, tendo-se, pelo mesmo motivo, optado por tratar os dados através de valores absolutos.

O original do inquérito por questionário é composto por dez páginas e está estruturado em 9 partes: (vd. Anexo A):

1. Gestão e controlo da despesa com contratos públicos em geral
2. Competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias
3. Gestão e controlo da despesa com contratos de empreitada de obras públicas
4. Redução da despesa com obras públicas (inclui grupos 4 e 5 de questões)
5. Eficiência na contratação pública (questões do grupo 6)
6. Transparência na contratação pública (questões do grupo 7)
7. Critério de adjudicação mais utilizado (questões do grupo 8)
8. Número de contratos de empreitada, adjudicados nos últimos 3 anos (questão 9)
9. Número e critérios de escolha dos procedimentos utilizados para celebração dos contratos de empreitada nos últimos 3 anos (questões 9.1. e 9.2.)

A maioria das questões presentes no questionário são questões fechadas, existindo, no entanto, também questões semiabertas, permitindo outras possibilidades de resposta, deixando-se em aberto uma última categoria do tipo “outra resposta, qual”? São ainda

questões semiabertas, aquelas em que é permitido ao inquirido discordar das afirmações feitas. Apenas a última questão é de resposta múltipla.

Assim, para registo e análise dos dados, leitura e interpretação da realidade social em estudo, limitámo-nos a exportar as respostas ao inquérito da referida aplicação para o programa Microsoft Excel, onde foi elaborado o tratamento dos dados e realizada a análise gráfica dos mesmos. De referir que as respostas à questão 9.2. foram analisadas como perguntas isoladas, pelo facto dos respondentes poderem assinalar mais do que uma categoria (resposta múltipla).

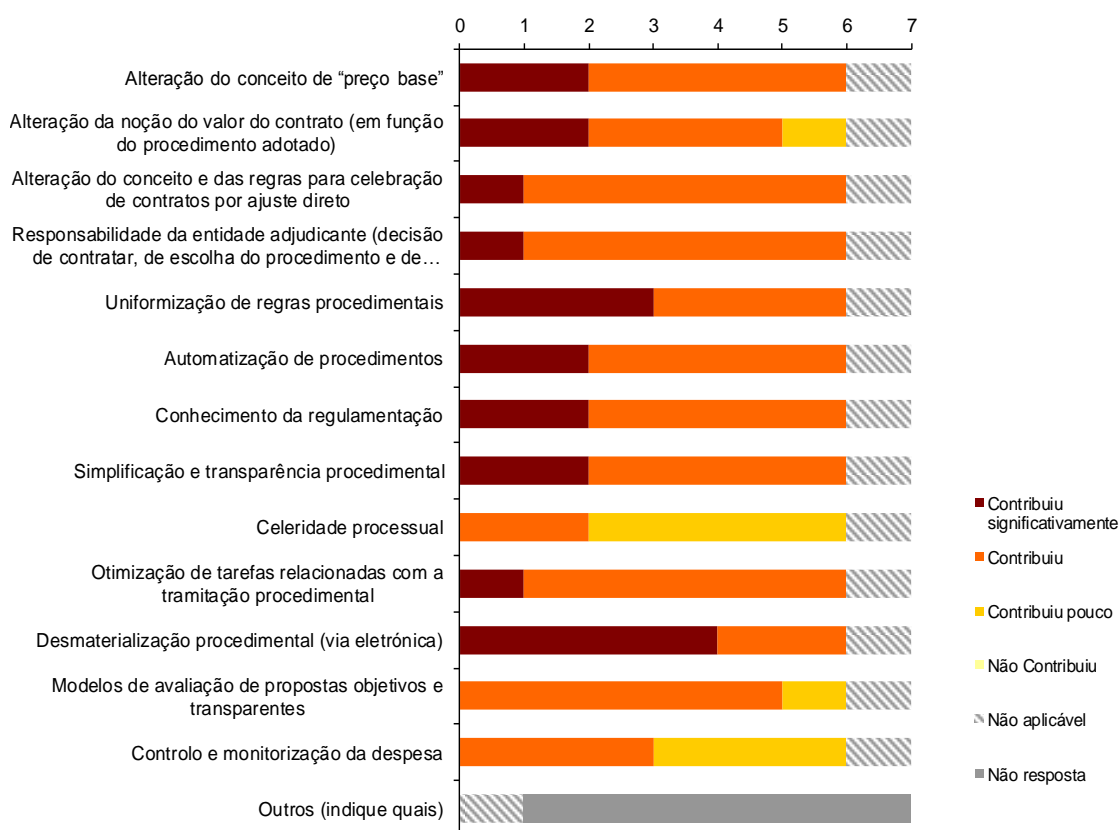
6. O CCP E O CONTRATO DE EMPREITADA DE OBRAS PÚBLICAS NAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS – ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS DO QUESTIONÁRIO

Em primeiro lugar e considerando o que foi definido no questionário, salientamos que as Universidades encontram-se adiante designadas de “A” a “G”, no estrito cumprimento do princípio da confidencialidade na divulgação dos dados recolhidos.

Neste capítulo e numa primeira análise, assinalamos as respostas aos questionários, fazendo destaque das similitudes e das divergências consideradas mais relevantes, seguida de uma observação mais focada nos objetivos e questões de investigação e de uma síntese com as primeiras conclusões, face aos resultados obtidos. Saliente-se novamente que a Universidade “G” apenas respondeu até ao grupo 7 de questões, inclusive.

Das sete Universidades respondentes, apenas uma (“C”) considerou que a implementação do CCP não contribuiu para uma melhor gestão e controlo da despesa com contratos públicos (questão 1), justificando que já dispunha de um regulamento próprio para contratação de bens móveis, serviços e empreitadas, baseado nos princípios gerais do CCP, conforme quadro 3 anexo (D). Dos fatores enunciados no gráfico abaixo (2) e no quadro 3.1 em anexo (D), constatamos que contribuíram essencialmente a “desmaterialização procedimental” e a “uniformização de regras procedimentais”, seguidos da “alteração do conceito de peça base”, da “automatização de procedimentos”, do “conhecimento da regulamentação” e da “simplificação e transparência procedimental”. Em contrapartida, dos fatores com menor peso destacam-se, “a celeridade processual”, o “controlo e monitorização da despesa” e a “objetividade e transparência dos modelos de avaliação das propostas”.

GRÁFICO 2 - Melhoria da gestão e controlo da despesa com contratos públicos



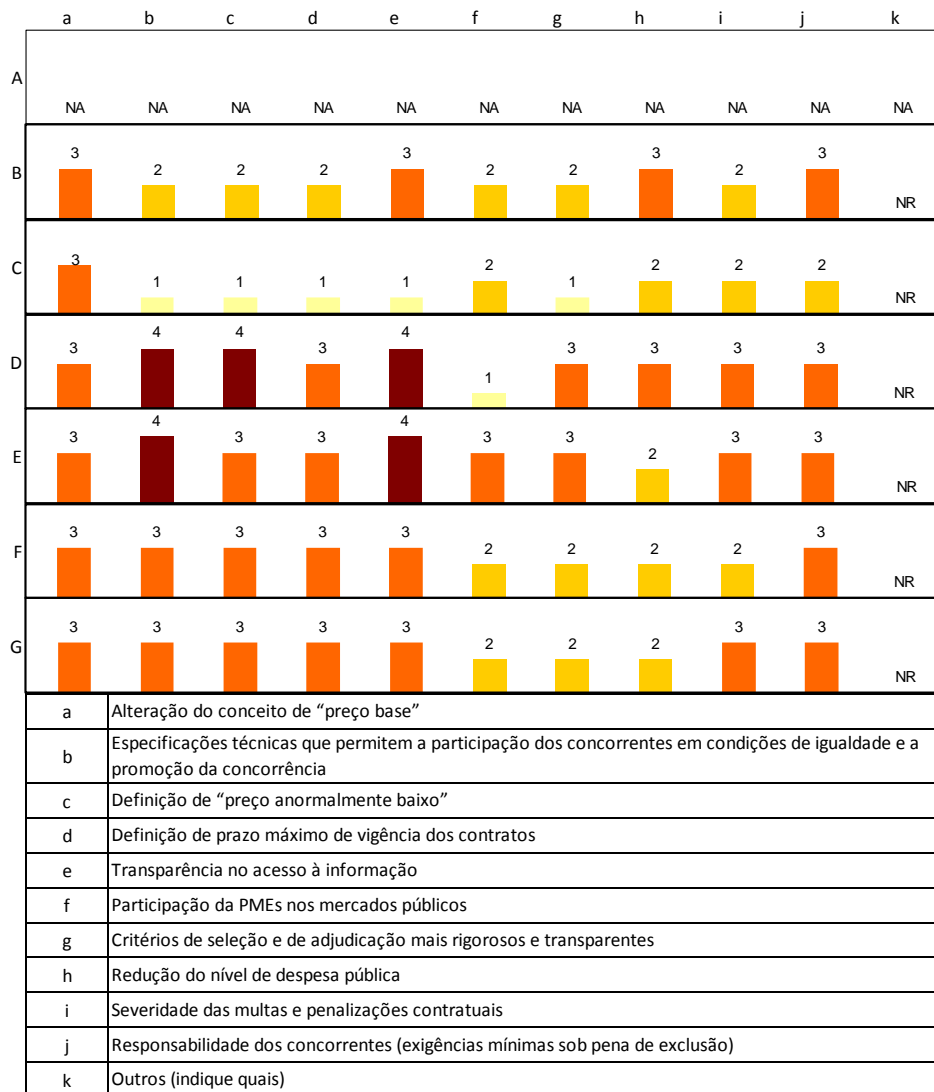
Fonte: Questionários

Relativamente ao aumento da competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias (questão 2), também apenas uma Universidade ("A") considerou pela negativa a implementação do CCP, justificando que as pequenas empresas, na maior parte familiares, foram esquecidas e absorvidas por um mercado maior, face à dificuldade em se colocarem num patamar de evolução idêntico ao das médias e grandes empresas, nomeadamente na adaptação às novas tecnologias e em concreto às plataformas eletrónicas (anexo E – quadro 4).

De acordo com o gráfico seguinte (3) e quadro 4.1 em anexo (E), das Universidades que responderam positivamente verifica-se um consenso no grau de contribuição (contribuiu) relativamente ao fator "Alteração do conceito do preço base", seguido do fator "Responsabilidade dos concorrentes associada a exigências mínimas sob pena de exclusão", em que todas as Universidades concordam em maior ou menor grau, que tal contribuição ocorreu. Por outro lado, regista-se uma divergência entre o grau de contributo dos restantes

fatores, variando as respostas entre “contribuiu significativamente a “não contribuiu” ou entre “contribuiu” e “não contribuiu”.

GRÁFICO 3 - Competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias



Fonte: Questionários

Legenda:

- 4 Contribuiu significativamente
- 3 Contribuiu
- 2 Contribuiu pouco
- 1 Não contribuiu
- NA Não aplicável
- NR Não resposta

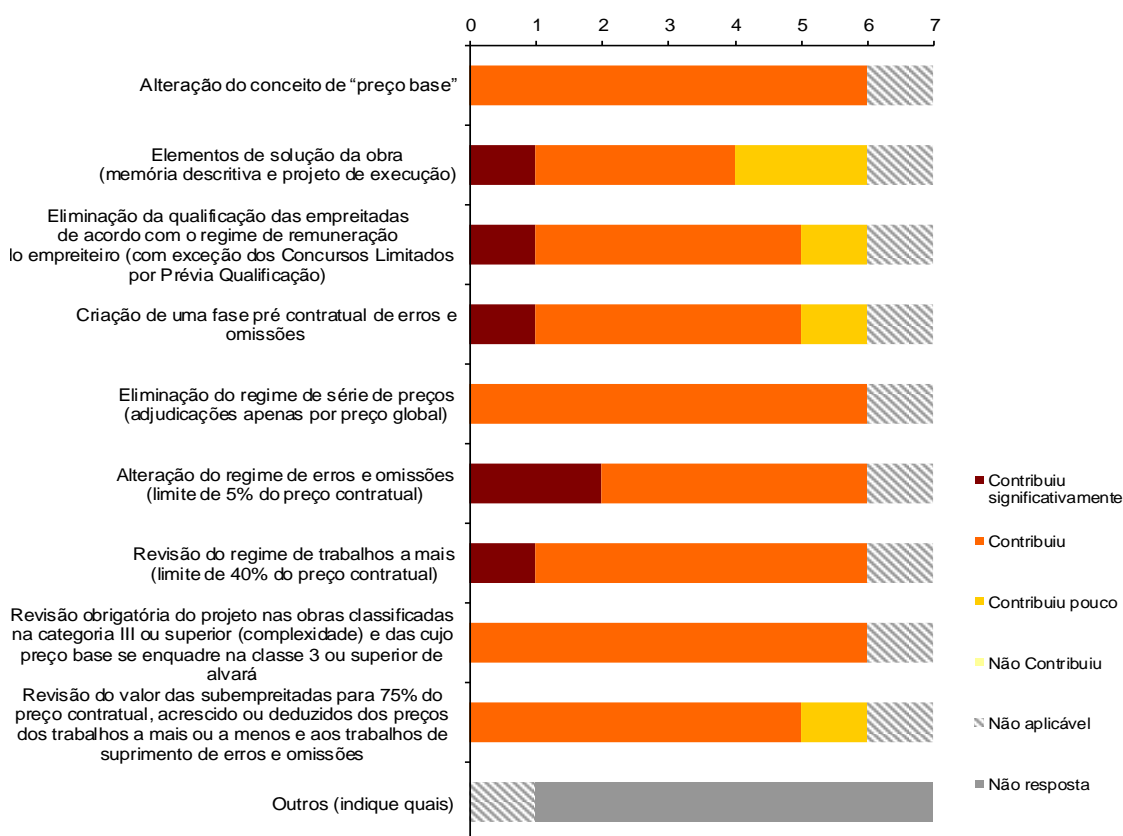


Quanto à questão 3, as opiniões são menos divergentes, verificando-se, no entanto, que a Universidade “C” discorda que os procedimentos e regras definidos no CCP tenham contribuído para uma melhor gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas, justificando uma vez mais que já dispunha de um regulamento próprio para

contratação de bens móveis, serviços e empreitadas, baseado nos princípios gerais do CCP (anexo F – quadro 5).

Dos fatores enunciados no gráfico seguinte (4) e no quadro 5.1 em anexo (F), os que mais contribuíram para uma melhor gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas, foram a “alteração do regime de erros e omissões”, os “elementos de solução da obra”, a “eliminação da qualificação das empreitadas de acordo com o regime de remuneração do empreiteiro”, a “criação de uma fase pré contratual de erros e omissões” e a “revisão do regime de trabalhos a mais”.

GRÁFICO 4 - Gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas

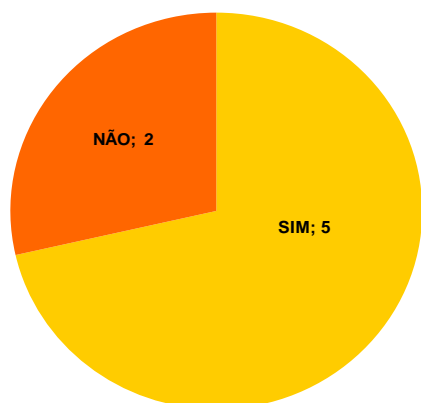


Fonte: Questionários

Passando para às questões do grupo 4 e no que se refere à contribuição das alterações introduzidas pelo CCP enunciadas no gráfico anterior (4) para a redução da despesa com obras públicas, cinco Universidades responderam sim e duas responderam não, conforme gráfico 5 abaixo e quadro 6 em anexo (G). Quanto às implicações das mesmas alterações na redução da

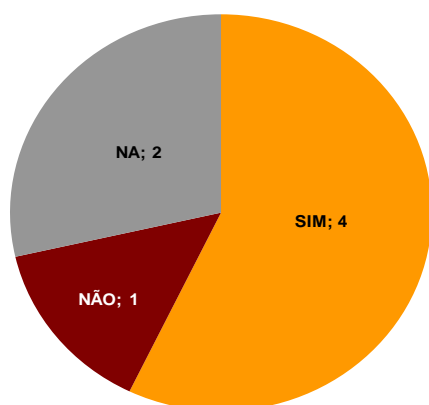
despesa por m2, quatro Universidades consideram que as mesmas alterações não só contribuíram para a redução da despesa de uma forma geral, como tiveram influência na redução da despesa por m2. Concludentemente, duas consideram que as alterações introduzidas pelo CCP não contribuíram para a redução da despesa com obras públicas a qualquer nível (gráfico 6 abaixo e quadros 6.1 e 7 do anexo G).

GRÁFICO 5 - Redução da despesa com obras públicas



Fonte: Questionários

GRÁFICO 6 - Redução da despesa por m2, nos contratos de empreitada de obras públicas

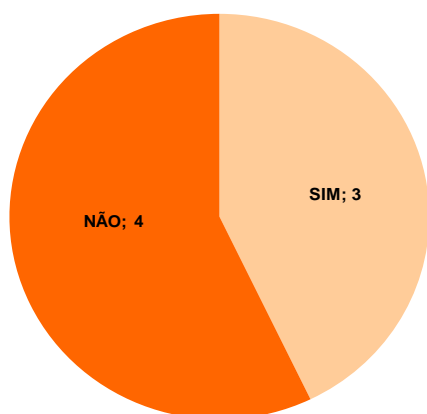


Fonte: Questionários

Em contrapartida, três Universidades (“C”, “E” e “F”) consideram que existem outros fatores, para além dos enunciados, que terão contribuído para a redução da despesa com obras públicas. A Universidade “C” indicou como fator essencial a conjuntura do país e do mercado; a Universidade “E” justificou que a redução da despesa se deve sobretudo ao controlo do défice público que obrigou a que os Governos, Autarquias e Institutos Públicos

revissem a sua política de despesa com obras públicas; a Universidade “F” defendeu que a redução da despesa com obras públicas está de uma maneira geral diretamente relacionada com as restrições orçamentais (gráfico 7 abaixo e quadro 9 do anexo G).

GRÁFICO 7 - Outros fatores que contribuíram para uma redução da despesa com obras públicas



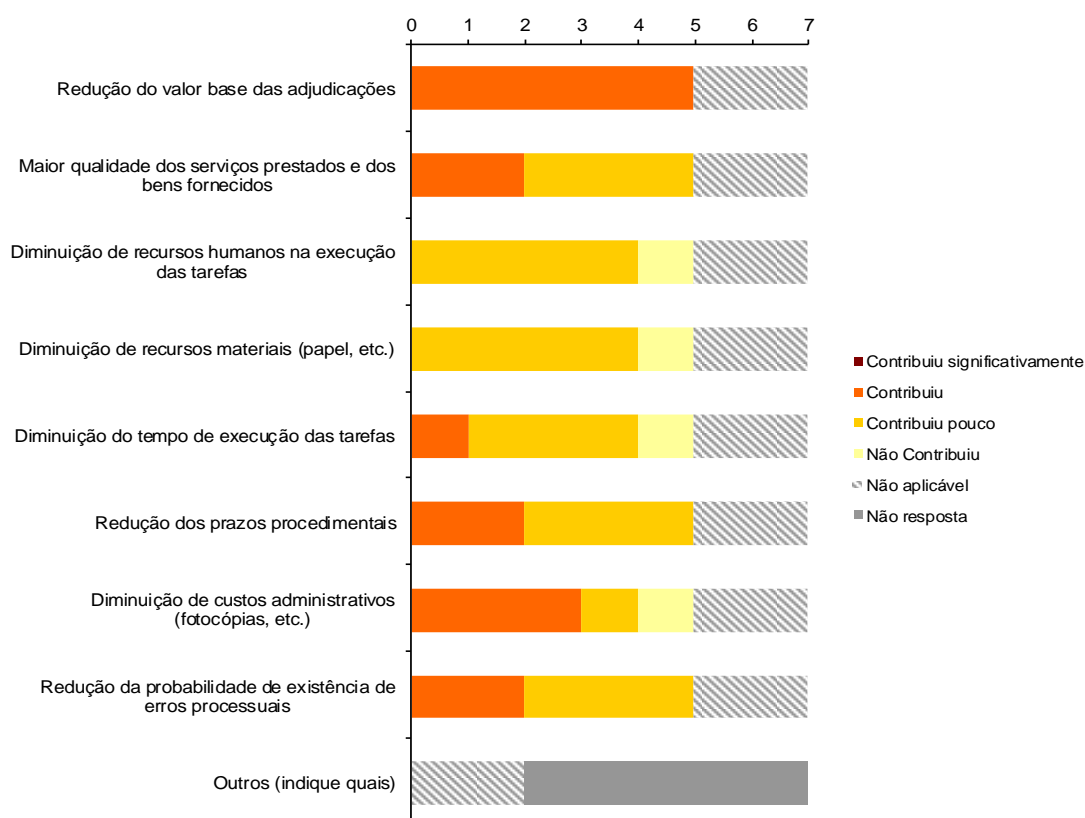
Fonte: Questionários

Relativamente à eficiência da contratação (questão 6), cinco Universidades consideram que a implementação do CCP contribuiu para um aumento da mesma e duas discordam desta afirmação (“C” e “E”). A Universidade “C” porque como já anteriormente referido, dispunha de um regulamento próprio para contratação de bens móveis, serviços e empreitadas, que respeitava os princípios do CCP e lhe permitia ter uma maior agilidade nos processos. A Universidade “E” porque defende que o CCP não definiu regras de gestão e controlo da despesa, mas apenas regras de procedimento administrativo, que podem ter tornado os processos mais claros e transparentes, mas não determinam a eficiência nos contratos, que vai para além das regras definidas no CCP (anexo H – quadro 8).

Dos fatores enunciados no gráfico seguinte (8) e no quadro 8.1 em anexo (H), nenhuma das Universidades considerou que algum fator tivesse contribuído significativamente para o aumento da eficiência na contratação pública. Destacam-se como fatores que contribuíram a “redução do valor base das adjudicações”, com 5 respostas, a “diminuição dos custos administrativos”, com 3 respostas, a “maior qualidade dos serviços prestados”, a “redução dos prazos procedimentais” e a redução da probabilidade de existência de erros procedimentais” com 2 respostas. Uma das Universidades (“D”) considera inclusivamente que os fatores

“diminuição de recursos humanos na execução das tarefas”, “diminuição de recursos materiais”, “diminuição do tempo de execução das tarefas” e “diminuição de custos administrativos”, não contribuíram para um aumento da eficiência na contratação pública.

GRÁFICO 8 - Eficiência na contratação pública



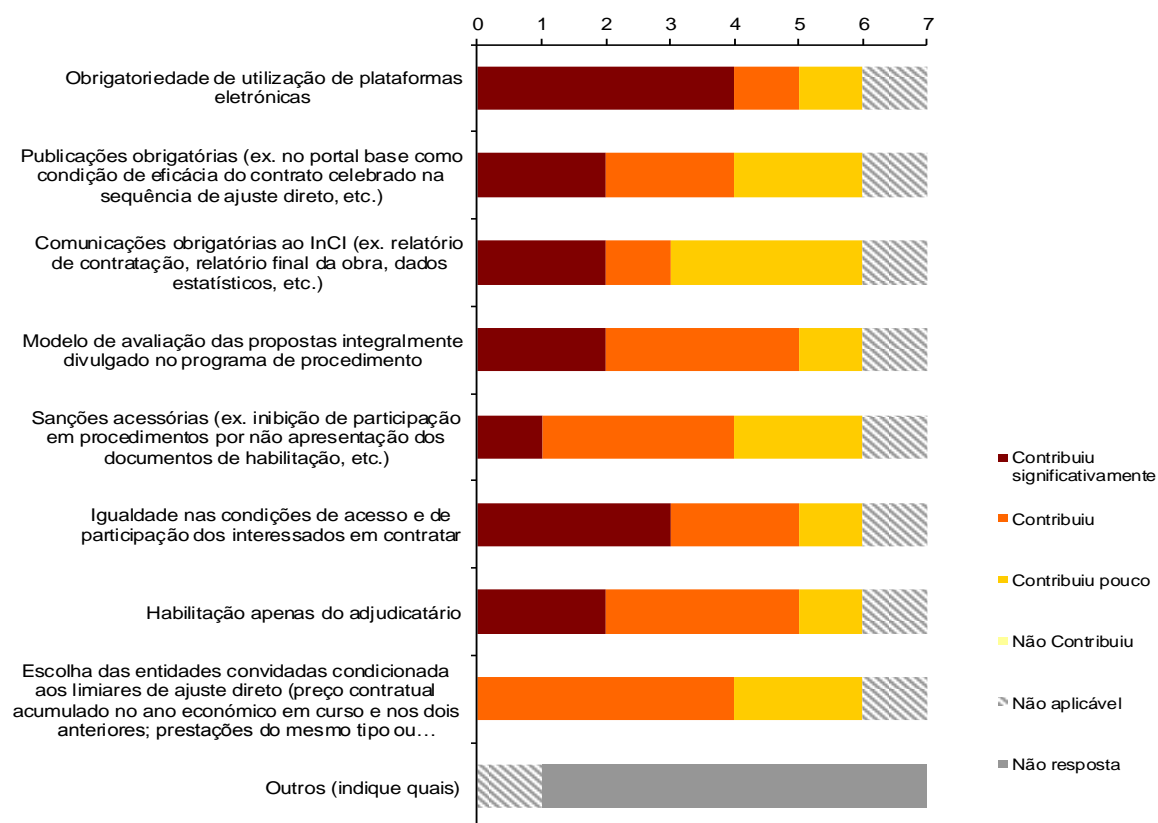
Fonte: Questionários

No que se refere à transparência na contratação pública, de uma maneira geral todas as Universidades concordam em maior ou menor grau que o CCP contribuiu para um aumento da mesma, com exceção mais uma vez da Universidade “C” que alega novamente que o CCP não veio acrescentar valor à transparência na contratação pública, na medida em que o regulamento de que dispunham para contratação de bens móveis, serviços e empreitadas, sendo baseado nos princípios gerais do CCP, respeitava necessariamente o princípio da transparência (anexo I – quadro 9).

Dos fatores enunciados no gráfico seguinte (9) e no quadro 9.1 em anexo (I), de salientar também que a Universidade (“G”) embora concorde que o CCP tenha contribuído para um

aumento da transparência da contratação pública, foi a única que assinalou uma baixa contribuição em todos os fatores. Em contrapartida, a Universidade (“A”), assinalou uma contribuição significativa em 7 dos 8 fatores, dos quais se destacam a “obrigatoriedade de utilização de plataformas eletrónicas” e a “igualdade nas condições de acesso e de participação dos interessados em contratar”, no conjunto das Universidades.

GRÁFICO 9 – Transparência na contratação Pública



Fonte: Questionários

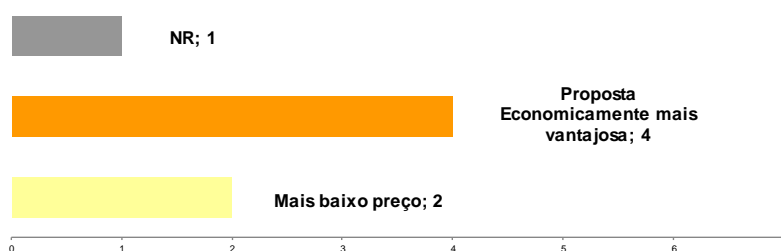
Reportando ao grupo 8 de questões e no que se refere ao critério de adjudicação mais utilizado em procedimentos por ajuste direto com consulta a três entidades e em concursos públicos normais, como se pode verificar no gráfico seguinte (10), 4 Universidades responderam ser o critério da proposta economicamente mais vantajosa e 2 o critério do mais baixo preço. A Universidade “G” não respondeu. A justificação às opções indicadas são as seguintes (anexo J – quadro 10):

- Universidade “A” - Maioritariamente a escolha recai sobre a proposta economicamente mais vantajosa por permitir uma maior flexibilidade de análise.

São usualmente utilizados 3 ou mais fatores de avaliação, sendo o preço um desses fatores com uma ponderação a variar entre os 40 os 60%.

- Universidade “B” - O critério da proposta economicamente mais vantajosa é o mais utilizado porque permite uma melhor avaliação das propostas.
- Universidade “C” - O critério do mais baixo preço é normalmente o mais utilizado por ser o mais adequado face ao teor e especificações das peças processuais.
- Universidade “D” – O critério da proposta economicamente mais vantajosa tem sido o mais utilizado porque permite uma melhor contratação de bens e serviços de qualidade.
- Universidade “E” - O critério da proposta economicamente mais vantajosa tem sido o mais utilizado dada a especificidade de equipamentos adquiridos por concurso público ou consulta, para além de que se considera que optar pelo critério do mais baixo preço possa ser um risco, colocando em causa a qualidade do que se vai adquirir.
- Universidade “F”- O critério do mais baixo preço tem sido o mais utilizado, porque o bem ou serviço a adquirir é bem definido em caderno de encargos, subsistindo o preço como único fator de avaliação.

GRÁFICO 10 - Critério de adjudicação mais utilizado



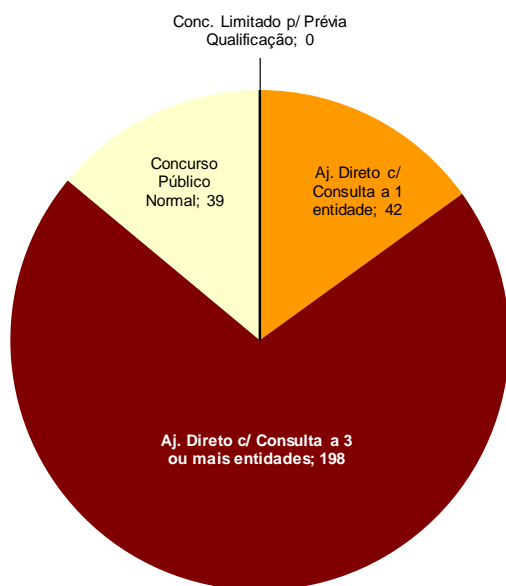
Fonte: Questionários

Passando ao último grupo e questões (grupo 9), quanto ao número de contratos de empreitada adjudicados nos últimos 3 anos, considerando os tipos de procedimento selecionados (ajuste direto com consulta a uma entidade, ajuste direto com consulta a 3 entidades, concurso público normal e concurso limitados por prévia qualificação), podemos

verificar no gráfico seguinte (11), para o conjunto das Universidades, com exceção da Universidade “G” que não respondeu, que a maioria dos contratos celebrados foi na sequência de procedimentos de ajuste direto com consulta a 3 entidades (198), sendo o número de contratos por ajuste direto com consulta a uma única entidade e de contratos por concurso público normal muito próximo - 42 e 39, respetivamente. Não foram celebrados quaisquer contratos na sequência de concurso limitado por prévia qualificação.

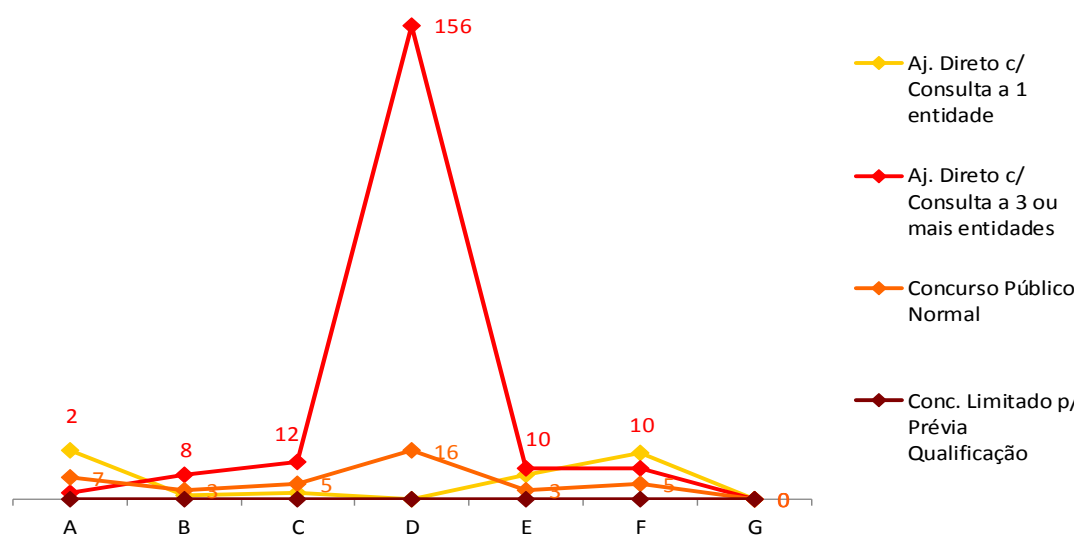
No gráfico seguinte (12) e no quadro 11 em anexo (K), apresentamos ainda o total de contratos de empreitada por tipo de procedimento e por Universidade, com a Universidade “D” em especial destaque quanto ao número de procedimentos por ajuste direto com consulta a 3 entidades (156). De salientar, no entanto, que comparativamente às restantes Universidades, a referida Universidade foi também a que celebrou um maior número de contratos de empreitada em geral, e a única que no mesmo período não celebrou qualquer contrato de empreitada por ajuste direto com consulta a uma única entidade.

GRÁFICO 11 - Total de contratos de empreitada por tipo de procedimento



Fonte: Questionários

GRÁFICO 12 - Total de contratos de empreitada por tipo de procedimento e por Universidade



Fonte: Questionários

Quanto à última questão (9.2) e aos fatores que contribuíram para a escolha dos procedimentos atrás indicados, apresentamos adiante a figura 2, sobre a qual nos ficou a percepção de que nem todas as Universidade terão entendido que esta questão era de resposta múltipla, dado que existem fatores não assinalados pelas Universidades “A”, “B” e “C” em qualquer dos procedimentos indicados. Em todo caso, a referida figura indica quais os fatores que cada Universidade selecionou para a escolha de cada tipo de procedimento.

Para não tornar demasiado exhaustiva a descrição das opções assinaladas por cada uma das Universidades em particular, destacamos apenas o seguinte:

- Os fatores “critério de adjudicação e modelo de avaliação das propostas”; aspetos de execução do contrato submetidos à concorrência”; “verba disponível” e “cumprimento de prazos” são assinalados nos quatro tipos de procedimentos indicados, incluindo o CLPQ.
- Fatores como a “complexidade da obra, soluções técnicas ou tecnológicas”; “capacidade financeira dos concorrentes” apenas são assinalados nos procedimentos por concurso público ou CLPQ. O fator “capacidade técnica dos concorrentes” para além de ser assinalado nos referidos procedimentos é

também nos procedimentos por ajuste direto com consulta a 3 entidades, mas apenas pela Universidade “E”.

- Os fatores “simplicidade da tramitação procedimental”; “simplicidade da obra” e “dispensabilidade de anúncios”, apenas são assinados nos casos de procedimento por ajuste direto, quer com consulta só a uma como a várias entidades.
- O fator “elevação dos limiares internos dos procedimentos” só não é assinalado nos casos de procedimento por CLPQ.
- A Universidade “E” assinala ainda outros fatores no caso dos procedimentos por ajuste direto com consulta a 3 entidades, mas não indica quais.

FIGURA 2 - Fatores que contribuirão para a escolha dos procedimentos utilizados nos contratos de empreitada nos últimos 3 anos

FATORES	PROCEDIMENTOS			
	Aj. Direto (1 ent.)	Aj. Direto (3 ou + ent.)	Conc. Público	CLPQ
Elevação dos limiares internos dos procedimentos	F	E	D	D
Simplicidade da tramitação procedimental	E	D	F	
Simplicidade da obra	A	B	D	
Critério de adjudicação e modelo de avaliação das propostas	F	E	F	D
Aspetos de execução do contrato submetidos à concorrência	D	D	C	D
Dispensabilidade de anúncios	E	D	F	
Verba disponível	E	D	F	D
Cumprimento de prazos	E	D	F	D
Complexidade da obra, soluções técnicas ou tecnológicas			C	D
Capacidade técnica dos concorrentes		E	E	D
Capacidade financeira dos concorrentes			D	D
Outros (indique quais):		E		

Universidades:

A	B
C	D
E	F

Na sequência da análise dos resultados dos questionários e considerando agora as questões de investigação do presente estudo pensamos poder confirmar a Q1: “Terá a implementação do CCP contribuído para uma melhor gestão e controlo da despesa com contratos públicos?”, dado que, com exceção da Universidade “C” e considerando a justificação dada, as demais Universidades respondentes (6) consideraram que o CCP

contribuiu efetivamente para uma melhoria na gestão e controle da despesa, quer nos com contratos públicos em geral, como nos contratos de empreitada, muito embora esse contributo seja mais evidente no primeiro caso, visto que se registaram mais respostas de contributo significativo (11 em 13 dos fatores enunciados), enquanto no caso das empreitadas se registaram 4 em 9 dos fatores enunciados). Em qualquer dos casos, a opção “não contribuiu” não foi assinalada.

Quanto à Q2: “Terá a implementação do CCP contribuiu para uma maior competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias?”, consideramos não a poder confirmar com o mesmo grau de certeza da Q1, dado que para além da Universidade “A” não concordar com esta premissa, justificando que o CCP conduziu a que pequenas empresas ficassem afastadas deste mercado devido à dificuldade de adaptação às novas tecnologias, e em concreto à obrigatoriedade de contratação via plataforma eletrónica, existem mais duas Universidades que defendem existir fatores que não contribuíram para a referida competitividade, designadamente a Universidade “C” que assinala 5 dos 10 fatores enunciados e a Universidade “D” que assinala apenas 1 fator.

Para melhor clarificação das opções tomadas pelas referidas Universidades, passamos a identificar os fatores que as mesmas consideraram não ter contribuído para um aumento da competitividade, entre as entidades adjudicatárias:

- Universidade “C” - “Especificações técnicas que permitem a participação dos concorrentes em condições de igualdade e a promoção da concorrência”; “Definição de preço anormalmente baixo”; “Definição de prazo máximo de vigência dos contratos”; “Transparência no acesso à informação” e “Critérios de seleção e de adjudicação mais rigorosos e transparentes”.
- Universidade “D” - “Participação da PMEs nos mercados públicos”

Curiosamente o único fator assinalado pela Universidade “D” não é coincidente com nenhum dos fatores assinalados pela Universidade “C”, todavia pensamos que reitera de alguma forma a posição da Universidade “A”, quanto à marginalização das pequenas empresas no acesso aos mercados públicos.

Reportando ainda às opções da Universidade “C”, pensamos, para já, poder concluir que a mesma, ao contrário das restantes Universidades, é de opinião não existir concordância

entre as regras do CCP e os seus princípios, nomeadamente entre os fatores atrás descritos e o princípio da igualdade e da promoção da concorrência e o princípio da transparência, ou que pelo menos não existe associação direta entre estes e a competitividade entre as entidades adjudicatárias. Para reforçar esta posição, salientamos ainda que a mesma Universidade considerou que todos os restantes fatores terão contribuído pouco para a competitividade entre as entidades adjudicatárias, com exceção do fator “alteração do conceito de preço base”, o qual considerou ter contribuído.

Relativamente aos objetivos específicos do estudo, seguidamente apresentamos uma síntese sobre a consecução de cada um individualmente, e respetivos motivos.

Face à análise dos resultados obtidos, pensamos poder afirmar que o objetivo 1 – “Verificar se os procedimentos e regras definidos no CCP contribuíram, por si só, para uma melhor gestão e controlo da despesa em geral e com empreitadas de obras públicas, em particular, nas Universidades Públicas Portuguesas”, não só foi atingido como comprovado, dado que todas as Universidades concordam em maior ou menor grau, com exceção, como já vimos, da Universidade “C”, que face aos motivos atendidos, pensamos poder afirmar que o CCP só não contribuiu para uma melhor gestão e controlo da despesa, precisamente porque o regulamento que era utilizado por esta Universidade já era baseado nos mesmo princípios do CCP.

Quanto ao objetivo 2 – “Verificar se se registou um aumento da competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias”, concluímos que o mesmo foi atingido mas numa apreciação inversa, pois consideramos não poder afirmar sem reservas que a implementação do CCP tenha contribuído para um aumento da referida competitividade, conforme fundamentos constantes da análise à Q2, pelo que será necessário aprofundar este tema, em ulteriores investigações, eventualmente com recurso a outra metodologia.

No que se refere ao objetivo 3 – “Verificar o grau de cumprimento dos seguintes objetivos do CCP – a eficiência, a transparência e o controlo da despesa na contratação pública, nas Universidades Públicas Portuguesas”, podemos afirmar que o mesmo foi atingido.

Quanto à eficiência em particular, temos a destacar que para além de duas Universidades (“C” e “E”), defenderem que o CCP não contribuiu para um aumento da mesma, conforme justificações atrás mencionadas, temos ainda outra Universidade (“D”) que assinala

“não contribuiu” em 4 dos 8 fatores enunciados, designadamente: a “diminuição de recursos humanos na execução das tarefas”; a “diminuição de recursos materiais (papel, etc.) ”; a “diminuição do tempo de execução das tarefas” e a “diminuição de custos administrativos (fotocópias, etc.) ”, do que podemos concluir que a este nível, o objetivo do CCP de promoção da eficiência, não é integralmente cumprido, i.e., não é encarado como um dado adquirido pelo conjunto das Universidades respondentes.

Quanto ao objetivo da transparência, temos uma vez mais a Universidade “C” a defender que o regulamento de que dispunham não só lhes permitia ter uma maior agilidade nos processos como respeitava o princípio da transparência, na medida em que era baseado nos princípios do CCP, e as restantes Universidades a considerarem que o CCP contribuiu em maior ou menor grau para um aumento da transparência na contratação pública, pelo que podemos concluir a este nível, que o objetivo do CCP foi cumprido.

No objetivo 4 – “Analisar o motivo das escolhas do critério de adjudicação e dos procedimentos mais utilizados na celebração de contratos de empreitada nas Universidades Públicas Portuguesas” podemos concluir que o mesmo foi atingido. No que diz respeito ao critério de adjudicação comprova-se que o critério mais utilizado (4 em 6 Universidades) é o da proposta economicamente mais vantajosa, justificando-se esta escolha resumidamente porque é o critério que melhor serve o interesse público, na medida em que permite uma análise mais flexível e rigorosa das propostas, do que se pode ainda concluir que a maioria das Universidades respondentes segue por via desta opção, o princípio de uma maior transparência na escolha dos adjudicatários.

Relativamente ao tipo de procedimento mais utilizado verificou-se que em 4 Universidades se registou um maior número de ajustes diretos com consulta a 3 entidades (“B”, “C”, “D”, “E”), e em duas Universidades (“A” e “F”), um maior número de ajuste direto com consulta a uma única entidade. Em qualquer dos casos, a justificação a estas escolhas recaí sobretudo sobre os seguintes fatores: “elevação dos limiares internos dos procedimentos; “simplicidade da tramitação procedimental”; “simplicidade da obra”; “critério de adjudicação e modelo de avaliação das propostas”; “aspetos de execução do contrato submetidos à concorrência”, “dispensabilidade de anúncios”, “verba disponível” e “cumprimento de prazos”, do que se pode concluir que salvo os fatores “simplicidade da obra” e “verba disponível”, todos os restantes incitam à escolha destes procedimentos em detrimento do concurso público ou do CLPQ. Por outras palavras, as regras definidas no CCP

parecem indiciar que as entidades adjudicantes privilegiam estes tipos de procedimento, sabendo-se inclusivamente que a opção de consultar 3 entidades não é obrigatória (cfr. nº1 do art.º 114º do CCP), mas sobretudo uma recomendação do TC, como vimos no ponto 4 – O CCP como instrumento de gestão e controlo da despesa pública, independentemente dos eventuais benefícios económicos desta opção, até porque existe a possibilidade da entidade adjudicante poder convidar o concorrente a melhorar a sua proposta (cfr. nº 2, art.º 125º do CCP), sem prejuízo naturalmente do disposto no nº 2 do art.º 113º do CCP (limiar inferior a € 150.000 para celebração de contratos de empreitada na sequência de procedimento por ajuste direto).

Por último, quanto ao objetivo 5 – “Analisar as causas de uma eventual redução da despesa com obras públicas nas Universidades Públicas Portuguesas” podemos igualmente concluir que o mesmo foi alcançado, comprovando-se, contudo, que para além das alterações introduzidas pelo CCP, a conjuntura do país e do mercado (“C”), o controlo do défice público (“E”) e as restrições orçamentais (“F”), também estão subjacentes a esta redução.

Neste objetivo importa também realçar que muito embora as Universidade “E” e “F” tenham considerado que o CCP não contribuiu para a redução da despesa com obras pública, e por m2, em particular, as mesmas consideraram, no entanto, que todos os fatores enunciados no gráfico 4 acima e no quadro 5.1 do anexo F, contribuíram para um maior controlo da despesa com contratos de empreitada de obras públicas. Assim, se por um lado, estas Universidades parecem não estabelecer um paralelismo entre o controlo e a redução da despesa com obras públicas, por outro lado, as mesmas assinalam os fatores “alteração do regime de erros e omissões (limite de 5% do preço contratual,” e “revisão do regime de trabalhos a mais (limite de 40% do preço contratual, incluindo anteriores trabalhos a mais)”, como tendo contribuído (significativamente no caso da Universidade “E” e do fator “alteração do regime de erros e omissões”) para um maior controlo da despesa com obras públicas, que à partida pressupõem uma redução da despesa face ao que dispunha o anterior RJEOP, conforme vimos no ponto 4.2 – O impacto do CCP nos contratos de empreitada de obras públicas.

Finalmente e como já referido na análise dos resultados do questionário à questão 3.1. (gráfico 4), todas as Universidades concordam em maior ou menor grau que todos os fatores enunciados contribuíram para um maior controlo da despesa com obras públicas, dos quais voltamos a destacar, para além dos referidos no parágrafo anterior, a “alteração do conceito e

função do “preço base” e a “criação de uma fase pré contratual de erros e omissões”, por considerarmos serem os que mais diretamente se relacionam ou implicam um controlo da despesa não só no sentido da monitorização, mas sobretudo da sua redução, no primeiro caso porque é fixado à priori um teto financeiro que não pode ser ultrapassado sob pena de exclusão, e no segundo, porque é determinada também numa fase que antecede o contrato, a possibilidade de revisão das peças do procedimento (caderno de encargos, incluindo projeto de execução), sob pena de responsabilização financeira de ambas as partes (entidades adjudicante e adjudicatário) em fase posterior (execução do contrato), conforme também já explicitado no ponto 4.2 – O impacto do CCP nos contratos de empreitada de obras públicas.

7. CONCLUSÕES

Neste ponto serão apresentadas as principais conclusões e implicações da investigação realizada, através da triangulação dos métodos de investigação utilizados, considerando os objetivos e questões de investigação e os resultados alcançados. Serão também apresentadas as principais limitações encontradas e apontadas perspectivas para uma possível investigação futura.

7.1. Limitações

Começando pelas limitações no desenvolvimento do presente estudo, temos a apontar uma vez mais, no que se refere ao enquadramento teórico, a escassez de literatura científica sobre o tema, sobretudo atualizada, o que levou inclusivamente, em tempo, à alteração do título para inclusão do ponto 2 - Da NGP ao CCP: Principais Características e Influências. Esta alteração veio, contudo a revelar-se positiva para o desenvolvimento do trabalho, dado que veio conformar os objetivos traçados, ao permitir estabelecer paralelismos entre os princípios da NGP e as políticas e medidas de contratação pública, quer no âmbito comunitário, quer nacional, do que se conclui que em ambientes de crise económica, a Administração Pública continua a adotar uma atitude modelar relativamente à adjudicação e gestão dos contratos públicos, focada nos princípios da transparência dos processos, do controlo e eficiência da despesa pública.

Outra das dificuldades encontradas, e apesar das várias insistências, foi a obtenção das respostas ao questionário eletrónico. Compreendemos que um dos motivos pode estar associado ao facto de o questionário ser uma pouco extenso e de nos dois últimos grupos de questões obrigar a que o respondente tivesse um conhecimento suficientemente alargado da realidade da sua Universidade, apesar das referidas questões não incluírem factos “inconvenientes”, como por exemplo, montantes das adjudicações.

7.2. Contributos e perspectivas de investigação futura

Quanto aos contributos desta investigação pensamos pelo menos poder afirmar que a mesma contribuiu para um melhor conhecimento do sector público administrativo, em

particular da realidade das Universidades Públicas Portuguesas na área na contratação pública, uma vez que não se conhecem outros trabalhos neste tema sobre o mesmo universo, para além de que, como já foi referido, apesar de existir alguma bibliografia de carácter jurídico, existe muito pouca informação compilada numa perspetiva gestonária.

No que se refere às perspetivas de investigação futura, pensamos que o trabalho realizado abre diversas perspetivas de continuação desta linha de investigação, não fosse o CCP objeto de revisão no início do próximo ano, por força da transposição da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revogou a Diretiva 2004/18/CE. Conforme considerando 138 da referida Diretiva “Em conformidade com a Declaração Política Conjunta dos Estados-Membros e da Comissão sobre os documentos explicativos, de 28 de setembro de 2011, os Estados-Membros comprometeram-se a anexar à notificação das suas medidas de transposição, quando tal se justifique, um ou mais documentos que expliquem a relação entre as secções de uma diretiva e as partes correspondentes dos instrumentos de transposição nacionais. No caso da presente diretiva, o legislador considera que se justifica a transmissão desses documentos”. (Jornal Oficial da União Europeia, de 28.03.2014. L 94/91).

Podem ainda ser adotadas outras linhas de investigação bastante interessantes, tais como comparar a realidade da contratação pública de Portugal com a de outro país europeu, após a transposição da referida Diretiva, estabelecendo relações entre a estratégia e a política e o próprio instrumento de transposição de cada país – o (s) próximo (s) “Código (s) dos Contratos Públicos”.

7.3. Outras Considerações

Fazendo agora uma resenha das conclusões obtidas por via da análise e tratamento dos dados do questionário e da informação coligida pelo enquadramento teórico, podemos desde já constatar que os resultados dos questionários corroboram as estatísticas o portal BASE, contantes do ponto 4 – O CCP como instrumento de gestão e controlo da despesa pública, no que se refere ao nº e tipo de procedimentos mais utilizados pelas Universidades, tanto ao nível dos contratos públicos em geral, como do contrato de empreitada de obras públicas, designadamente o procedimento por ajuste direto.

Por outro lado, muito embora a nova Diretiva comunitária 2014/24/UE tenha concebido o “Documento Único Europeu de Contratação Pública” e fomente a subdivisão dos objetos do contrato em lotes menores e menos complexos, com vista a uma maior participação da PMEs, como vimos na secção 3.2. “A Europa e as Diretivas Comunitárias, também é certo que os tipos de procedimento não só aumentaram como divergem em essência, tendo inclusivamente sido eliminada a figura do ajuste direto, e que o referido documento “constitui sobretudo uma prova preliminar, em substituição dos certificados emitidos por autoridades públicas ou terceiros, a qual deverá confirmar que o operador económico (concorrente), não se encontra numa das situações de exclusão mencionadas no art.º 57.º da Diretiva” (Vilar, 2014).

As novidades quanto ao critério de adjudicação também são de assinalar neste capítulo, pois para além da referida Diretiva recomendar vivamente a adoção do critério de adjudicação da proposta economicamente mais vantajosa, esta dá também a possibilidade aos Estados-Membros de preverem que as autoridades adjudicantes não possam sequer utilizar o preço ou o custo como único critério de adjudicação. Aliás, sendo possível adotar o preço como critério, o mesmo apenas poderá ser utilizado numa abordagem de custo-eficácia, como os custos do ciclo de vida, e incluir a melhor relação qualidade-preço, avaliada em função de aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais. Contrapondo com os resultados dos questionários, apesar de tudo indicar que as Universidades, na sua maioria, tenham preferido optar pelo critério da proposta economicamente mais vantajosa no âmbito do atual CCP, no próximo terão certamente de o fazer, mas sob fatores mais complexos e rigorosos.

No que se refere aos princípios presentes ao CCP, podemos concluir que os mesmos conformam as políticas e modelos de gestão dos contratos públicos da União Europeia, os quais tiveram a sua génese na Nova Gestão Pública, porquanto reproduzem uma estratégia e uma continuidade de medidas para fazer face à crise económica do mercado global que se arrasta há várias décadas. Contudo, como vimos logo no ponto 2 – Da NGP ao CCP: Principais características e influências, nem todos os autores defendem que a adoção *tout court* do modelo da NGP seja a solução mais adequada para a reforma e modernização das estruturas organizacionais, dado que sustenta sobretudo a definição de opções políticas que servem muitas vezes interesses económicos.

Em qualquer caso, a evolução destas políticas denota uma crescente preocupação dos governos em acrescentar novos valores de referência, para além da legalidade, imparcialidade, eficácia ou eficiência, como a responsabilidade e a transparência, na defesa do interesse

público. Assim, o contrato público é, no fundo, um elemento de articulação entre política e a administração, na medida em que não define apenas os objetivos e metas a atingir, mas também identifica os recursos, sobretudo financeiros, para o cumprimento dessas metas e consequentemente das políticas.

A nova Diretiva comunitária 2014/24/UE é também exemplo dessa aproximação ao interesse público e até mesmo ao cidadão, na medida em que contrariamente à anterior Diretiva relativa aos contratos públicos, que considerava como critério mais importante na escolha de fornecedores de bens e serviços pelas entidades públicas, o custo de aquisição, vem, como já referido, impor requisitos ambientais e sociais dos bens e serviços que se pretendem adquirir. Estes critérios parecem ser muito importantes e fazer todo o sentido se pensarmos na grande concorrência entre fornecedores num mercado globalizado, mas por outro lado, pode inverter a tendência e a igual preocupação em facilitar a participação das PMEs nos mercados públicos, como vimos no ponto 3.2 - A Europa e as Diretivas Comunitárias, bem assim como, na análise às questões nº 2 e 2.1 do questionário (gráfico 3; ponto 6 - O CCP e o Contrato de Empreitada de Obras Públicas – Análise e Discussão dos resultados do Questionário), que resultou na impossibilidade de validar a Q2 – “Terá a implementação do CCP contribuído para uma maior competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias?”.

Recordamos que a Universidade “A”, considerou que o CCP afastou as pequenas empresas dos mercados públicos devido à dificuldade de adaptação às TIC. Ora, se juntarmos critérios demasiado complexos que obrigam a determinadas certificações e qualificações, será que poderemos questionar se no futuro poderá vir a existir um mercado paralelo destas empresas, para as quais provavelmente terá de ser concebida uma regulamentação própria?

Como já foi largamente referido, o CCP é um tema em aberto e a nova Diretiva comunitária relativa aos contratos públicos, trás vantagens e desvantagens, pelo que para encerrar este capítulo, faremos apenas referência a algumas apreensões e recomendações constantes dos pareceres do Tribunal de contas Europeu (TCE) e do Comité Económico e Social Europeu (CESE) ao Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE, que consideramos particularmente pertinentes no que se refere à necessidade de adaptação dos operadores económicos, em particular das PMEs, e das instituições públicas a um novo instrumento de gestão e contratação pública.

Para começar, o CESE defende no ponto 4.2. - “Práticas”, que um dos grandes obstáculos à realização de progressos na consecução do objetivo de um funcionamento eficaz do sector dos concursos públicos é a falta de níveis satisfatórios de profissionalismo e de conhecimentos especializados das autoridades públicas, e que a não abordagem no Livro Verde desta condição essencial para qualquer aquisição pública constitui uma lacuna. Recomenda a promoção da profissionalização da função de celebração de contratos públicos no sector público através do desenvolvimento interno e da contratação de profissionais, reforçando assim o papel e o perfil da função, através da contratação de executivos experientes em matéria de aquisições, oriundos de outras indústrias ou através da criação de agências de aquisição que proporcionam conhecimentos especializados às entidades adjudicantes durante todo o processo de concurso - atendendo a que a qualidade dos compradores varia de país para país, é necessária a aferição de desempenhos e o intercâmbio de boas práticas. Por outro lado, o CESE considera ainda, que para além da profissionalização dos trabalhadores, é igualmente necessário mudar a cultura dos contratos públicos, dado que a adjudicação destes contratos não é um simples exercício administrativo, logo todos os níveis e departamentos da administração afetados pelo contrato devem estar envolvidos. (JOUE, de 29.10.2011, C 318/116).

O TCE no ponto 2 do tópico “Definição de objetivos claros e realistas”, do referido parecer, salienta que a introdução de novos objetivos na política de contratos públicos da UE, tal como previsto na estratégia Europa 2020, pode provocar uma maior complexidade do quadro jurídico e, portanto, dificuldades acrescidas no cumprimento de outros objetivos estabelecidos pela reforma, como garantir uma melhor segurança jurídica às autoridades e às empresas contratantes. Do mesmo modo, defende que a maior utilização dos contratos públicos conjuntos, que se destinam principalmente a poupar tempo e custos inerentes à organização de múltiplos processos de concurso pelas entidades adjudicantes, não é fácil de conciliar com a medida proposta de subdividir os concursos em vários lotes de modo a facilitar o acesso das pequenas e médias empresas à contratação pública. (JOUE, de 02.07.2011, C 195/2)

Ainda sobre o mesmo tópico (“Definição de objetivos claros e realistas”), mas no ponto 6, o TCE afirma compreender que se pode prestar especial atenção ao acesso das pequenas e médias empresas aos contratos públicos, contudo observou também que se verifica um reduzido número de respostas destas aos concursos, bem como uma limitada cobertura europeia, sendo um dos obstáculos significativos à sua participação, o insuficiente acesso à

informação, podendo o fornecimento de formação e informação, ou de serviços de apoio regionais, estimular a participação das pequenas e médias empresas. O TCE afirma também, no entanto, não ser a favor de obrigar um proponente selecionado a subcontratar uma parte do contrato principal com vista a facilitar a participação das PME, na medida que considera que as dificuldades jurídicas e práticas de tal disposição seriam superiores às suas vantagens. (JOUE, de 02.07.2011, C 195/3).

Concluindo, tudo parece indicar que o “próximo CCP”, apesar de todos os esforços de modernização e de reforma, e de integração de valores e princípios de defesa do interesse público, bem como de critérios sociais e ambientais, não vai reduzir a carga administrativa, nem possivelmente facilitar a concorrência, pelo contrário vai traduzir-se em mais um esforço enorme de adaptação a um novo instrumento de gestão e contratação pública, quer por parte das instituições públicas, como das empresas, dissuadindo provavelmente algumas destas, a tornarem-se concorrentes, com as implicações económicas que daí podem advir. Estas, como as anteriores questões poderão, contudo, ser objeto de um estudo futuro.

BIBLIOGRAFIA

Almeida, João Amaral. (2008). *Código dos Contratos Públicos explicado por João Amaral e Almeida*, disponível em <http://www.publico.pt/economia/noticia/governo-cria-portal-dos-contratos-publicos-1318180>.

Antunes, José Manuel Oliveira. (2010). *Código dos Contratos Públicos Regime de Erros e Omissões*. Coimbra: Edições Almedina.

Araújo, Joaquim Filipe. (2004). *A reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*. Seminário Internacional Luso-Galaico “ A Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso”. Braga, disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3312>.

Araújo, Joaquim Filipe. (2007). *Avaliação da gestão pública: a administração pós burocrática*. Conferência da UNED. Espanha, disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>.

Brunsson, N. & Sahlin-Andersson, K. (2000). *Constructing Organizations: The Example of Public Sector Reform*. *Organization Studies*, 21 (4), 721-746, disponível em <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=119&sid=e8e1ef1e-3b07-4323-9fa4-1339e99cb162%40sessionmgr11>.

Bryman, Alan & Bell, Emma. (2007). *Business research methods*. New York: Oxford University Press, 4th Edition, disponível em https://books.google.pt/books?hl=pt-PT&lr=&id=l7u6BwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP1&dq=business+research+methods+bryman+and+bell&ots=AvOiB9NTKh&sig=ZpAP08XYcjdWdYINzP7sdC0pFpU&redir_esc=y#v=onepage&q=business%20research%20methods%20bryman%20and%20bell&f=false

Catalão, Francisco Pinheiro & Cruz, Nuno Pereira. (2010). *Medidas para Reduzir a Despesa Pública*. Lisboa: Instituto Francisco Sá Carneiro, disponível em http://www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt/documentos/cronologia/Medidas_para_reduzir_a_Despesa_Publica.pdf.

Catela, Miguel. (2008). *A Distribuição Administrativa do Risco nos Contratos com Empreitada de Obras Públicas*. Revista INGENIUM, II série, nº 106, Julho/Agosto.

Comité Económico e Social Europeu. (2011). Parecer sobre o Livro Verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE — *Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa*, disponível no JOUE, de 29.10.2011.

Constantino, N, et al. (2012). *Balancing the additional costs of purchasing and the vendor set dimension to reduce public procurement costs*. Journal of Purchasing and Supply Management, <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1478409212000325>.

Dawson, S., & Dargie, C. (1999). *New Public Management: An assessment and evaluation with special reference to UK health*. Public Management, 1(4), 459-481, disponível em <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=119&sid=765113cf-61ce-4f19-a543-0ffe91404506%40sessionmgr110>.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). *The New Public Service: Serving Rather than Steering*. Public Administration Review, 60(6), 549-559, disponível em <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=119&sid=58d98b5b-6e4e-4454-830e-a5854faf9692%40sessionmgr15>.

Drechsler, W. (2005). *The Re-Emergence of "Weberian" Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern Europe Perspective*, disponível em <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=119&sid=bef9df82-c11b-4ac2-8568-6ae4cf41ea76%40sessionmgr115>.

Gil, Catarina. (2014). *Relatório Anual do Sector da Construção em Portugal | 2013*. Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., disponível em <http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files>.

Gonçalves, Pedro Costa, Azevedo, Bernardo, & Almeida, João Amaral. (2010). *Estudos de Contratação Pública – III*. Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE). Faculdade de Direito de Coimbra: Coimbra Editora, S.A.

Gonçalves, Pedro Costa, Cabral, Margarida, & Farinho, Domingos. (2013). *O Governo da Administração Pública*. Coleção Governance Lab. Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Groot, Tom & Budding, Tjerk. (2008). *New Public Management's Current Issues and Future Prospects*. *Financial Accountability & Management*, 24(1), February 2008, 0267-4424.

Harris, Lois R. & Brown Gavin T. L. (2010). Mixed interview and questionnaire methods: Practical problems in aligning data, disponível em <https://researchspace.auckland.ac.nz/handle/2292/7497>

Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 69(1), 3-19. <http://web.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=3&hid=119&sid=d9f022b5-edd5-4cf4-85c1-4cf27db587c0%40sessionmgr113>.

Leitão, Alexandra. (2014). *Lições de Direito dos Contratos Públicos – Parte Geral*. Edição da Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAF DL). Lisboa.

Livro verde sobre a modernização da política de contratos públicos da UE - *Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa*. Bruxelas, 27.1.2011. COM (2011) 15 final, disponível em <http://www.contratacao publica.com.pt/documentacao/publica/>

Lynn, L. E. (2005). *Public Management: A Concise History of the Field*. In E. Ferlie, L. E. Lynn, & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of PUBLIC MANAGEMENT* (pp. 27-50). Oxford: Oxford University Press.

Matos, Tiago. (2013). *Guia Teórico/Prático – Código dos Contratos Públicos*. Coleção Acessorium: Legis Editora.

Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, Tradução do Governo Português, de 17 de maio de 2011, disponível em www.portugal.gov.pt/.

Mendes, Manuel Vieira. *A Reforma da Administração Pública em Portugal*, disponível em http://www.stfpn.pt/arquivo/seminario7Maio/Texto_integral_Eng_VieiraMendes.pdf.

Moreira, José Manuel & Alves, André Azevedo (2010). *Gestão Pública e Teorias das Burocracias*. Caderno 47. Oeiras: INA Editora.

Neves, Arminda. (2001), *A Reforma da Administração Pública: Miragem ou Inevitabilidade?* in comunicação apresentada no 34º encontro nacional da APG.

Pais, Ana Sofia & Ministro, Pedro. (2012). *Contratação Pública em Portugal 2011*. Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia, Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P., disponível em <http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files>.

Pinto, J. & Almeida, J. (1995). *A investigação nas ciências sociais*. Lisboa: Editorial Presença.

Pollitt, Christopher & Dan, Sorin. (2011). *The Impact of New Public Management (NPM) Reforms in Europe*. COCOPS – Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, p. 1-10, disponível em www.cocops.eu.

Prado, Pablyne (s/d). *Fontes de Direito*, disponível em <http://www.webartigos.com/artigos/fontes-do-direito/4192/>

Programa de Assistência Económica e Financeira a Portugal 2011-2014 (PAEF), disponível em www.tcontas.pt/.

Rocha, J. A. O. (2011). *Gestão Pública: Teoria, Modelos e Prática*. Lisboa: Escolar Editora.

Rocha, J. A. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: INA.

Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela & Araújo, Joaquim Filipe. (2005). *A Nova Gestão Pública na Governação Local*, disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/4545>

Rodrigues, Pedro Nuno. (2012). *A Modificação Objetiva do Contrato de Empreitada de Obras Públicas*. Lisboa: Universidade Católica Editora.

Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela. (2007). *A gestão pública nos governos locais: uma era de mudança e modernização*. XII Congresso Internacional del CLAD, Rep. Dominicana, disponível em <https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1304/1/CLAD>.

Santo, Fernando. (2008). *Código dos Contratos Públicos A Rotura com Procedimentos Consolidados no Regime de Empreitadas de Obras Públicas*. Revista INGENIUM, II série, nº 106, Julho/Agosto.

Silva, José. (2008). *Novo Código dos Contratos Públicos Decreto-lei nº 18/2008 Uma Lei Insegura?*. Revista INGENIUM, II série, nº 106, Julho/Agosto.

Tavares, José F. F. & Almeida, Eleonora Pais. (2011). *Revista do Tribunal de Contas Janeiro a dezembro de 2011, nº 55/56*. Santa Maria da Feira: Impressão Rainho & Neves, Lda.

Tavares, Luís Valadares. (2014). *A nova Diretiva 2014/24/UE sobre os processos de aquisição de bens, serviços e obras baseados em contratos públicos: Políticas Públicas e Próximos Passos*. In Tavares, Luís Valadares, Medeiros, Rui & Coelho, David (2014). *A Nova Diretiva 2014/24/UE sobre os Processos de Aquisição de Bens, Serviços e Obras Baseados em Contratos Públicos*. Lisboa: Publicação editada pela OPEP. Editor Pedro Arruda.

TCUE (2011). Parecer nº 4/2011 relativo ao Livro Verde da Comissão sobre a modernização da política de contratos públicos da UE, disponível no JOUE, de 02.07.2011.

Teles, Filipe & Moreira, José Manuel. (2007). *Liderança ética num contexto de governação local: Estado, Mercado e Sociedade Civil*. Revista de Administração Local 219 e 220.

Ventura, José Fernando Pereira Biléu. (2012). *Governança da Universidade Pública Portuguesa. Modelização de uma resposta às necessidades de informação e de controlo ao nível administrativo-financeiro*. Tese para obtenção do Grau de Doutor em Gestão. Universidade de Évora.

Vilar, António. (2014). Documento Único Europeu de Contratação Pública - Artigo publicado na edição do Jornal Vida Económica, de 24.10.2014, disponível em <http://www.antoniovilar.pt/pt/comunicacao/artigos/documento-unico-europeu-de-contratacao-publica-artigo-publicado-na-edicao-do-jornal-vida-economica-de-24.10.2014>.

LEGISLAÇÃO:

Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 4/2015, de 07 de Janeiro.

Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho.

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

Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março, do Parlamento Europeu e do Conselho.

Regulamento (CE) n.º 1177/2009, de 30 de novembro, da Comissão.

PÁGINAS ELETRÓNICAS:

www.portugal.gov.pt

www.base.gov.pt

www.inci.pt

www.tcontas.pt

www.dre.pt

www.ordemengenheiros.pt

www.dges.mctes.pt

<http://eur-lex.europa.eu/>

ANEXOS

Anexo A – Questionário

QUESTIONÁRIO

Dos Princípios da Nova Gestão Pública ao Código dos Contratos Públicos: O Caso das Empreitadas nas Universidades Públicas Portuguesas

O presente questionário tem por objetivo o desenvolvimento de dissertação no âmbito do Mestrado em Gestão da Universidade de Évora, área de especialização do Setor Público Administrativo, e visa avaliar o impacto da implementação do CCP na gestão e controlo da despesa com contratos públicos nas Universidades Públicas Portuguesas, em particular no contrato de empreitada de obras públicas.

As suas respostas são fundamentais, pelo que agradeço antecipadamente a sua colaboração no preenchimento do questionário.

A divulgação dos resultados obtidos com o presente questionário será efetuada no estrito cumprimento do princípio da confidencialidade, sendo que os dados relativos às suas respostas apenas serão utilizados para propósitos de estudo.

Universidade:	
Nome:	
Cargo:	
Data:	

1. Considera que a implementação do CCP contribuiu para uma melhor gestão e controlo da despesa com contratos públicos?

Sim Não

1.1. Em caso afirmativo, indique de entre os seguintes fatores, qual o seu contributo para a melhoria da gestão e controlo da despesa com contratos públicos, tendo em conta a seguinte escala:

4- Contribuiu significativamente; 3- Contribuiu; 2- Contribuiu pouco; 1- Não contribuiu.

	4	3	2	1
a) Alteração do conceito de "preço base"	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Alteração da noção do valor do contrato (em função do procedimento adotado)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Alteração do conceito e das regras para celebração de contratos por ajuste direto	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Responsabilidade da entidade adjudicante (decisão de contratar, de escolha do procedimento e de aprovação das peças; dever de adjudicação)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Uniformização de regras procedimentais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Automatização de procedimentos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Conhecimento da regulamentação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Simplificação e transparência procedimental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Celeridade processual	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Otimização de tarefas relacionadas com a tramitação procedimental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Desmaterialização procedimental (via eletrónica)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Modelos de avaliação de propostas objetivos e transparentes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m) Controlo e monitorização da despesa	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n) Outros (indique quais)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Se respondeu à questão anterior (1.1), passe diretamente à questão nº 2.

1.2. Caso discorde, justifique resumidamente.

2. Considera que a implementação do CCP contribuiu para uma maior competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias?

Sim Não

2.1. Em caso afirmativo, indique de entre os seguintes fatores, qual o seu contributo para uma maior competitividade entre as entidades adjudicatárias, tendo em conta a seguinte escala:

4- Contribuiu significativamente; 3- Contribuiu; 2- Contribuiu pouco; 1- Não contribuiu.

	4	3	2	1
a) Alteração do conceito de “preço base”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Especificações técnicas que permitem a participação dos concorrentes em condições de igualdade e a promoção da concorrência	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Definição de “preço anormalmente baixo”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Definição de prazo máximo de vigência dos contratos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Transparência no acesso à informação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Participação da PMEs nos mercados públicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Critérios de seleção e de adjudicação mais rigorosos e transparentes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Redução do nível de despesa pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Severidade das multas e penalizações contratuais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Responsabilidade dos concorrentes (exigências mínimas sob pena de exclusão)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

k) Outros (indique quais)

_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Se respondeu à questão anterior (2.1), passe diretamente à questão nº 3.

2.2. Caso discorde, justifique resumidamente.

3. Considera que os procedimentos e regras definidos no CCP contribuíram, por si só, para uma melhor gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas?

Sim Não

3.1. Em caso afirmativo, das alterações abaixo introduzidas pelo CCP com as atualizações do Decreto-Lei nº 149/2012, assinale as que contribuíram para um maior controlo da despesa com o contrato de empreitada de obras públicas, tendo em conta a seguinte escala:

4- Contribuiu significativamente; 3- Contribuiu; 2- Contribuiu pouco 1- Não contribuiu.

	4	3	2	1
a) Alteração do conceito de “preço base”	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Elementos de solução da obra (memória descritiva e projeto de execução)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Eliminação da qualificação das empreitadas de acordo com o regime de remuneração do empreiteiro (com	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

exceção dos Concursos Limitados por Prévia Qualificação)

- d) Criação de uma fase pré contratual de erros e omissões
- e) Eliminação do regime de série de preços (adjudicações apenas por preço global)
- f) Alteração do regime de erros e omissões (limite de 5% do preço contratual)
- g) Revisão do regime de trabalhos a mais (limite de 40% do preço contratual)
- h) Revisão obrigatória do projeto nas obras classificadas na categoria III ou superior (complexidade) e das cujo preço base se enquadre na classe 3 ou superior de alvará
- i) Revisão do valor das subempreitadas para 75% do preço contratual, acrescido ou deduzidos dos preços dos trabalhos a mais ou a menos e aos trabalhos de suprimento de erros e omissões

Se respondeu à questão anterior (3.1), passe diretamente à questão nº 4.

3.2. Caso discorde, justifique resumidamente.

4. Independentemente das alterações introduzidas pelo CCP assinaladas na resposta à questão 3.1, considera que as mesmas poderão ter contribuído para uma redução da despesa com obras públicas?

Sim Não

4.1. Em caso afirmativo, considera que as mesmas alterações poderão consequentemente ter contribuído para uma redução da despesa por m², nos contratos de empreitada de obras públicas?

Sim Não

5. Independentemente da resposta à questão anterior (4.), considera que existem outros fatores que tenham contribuído para uma redução da despesa com obras públicas?

Sim Não

5.1. Em caso afirmativo, indique resumidamente outros fatores que, na sua opinião, contribuíram para uma redução da despesa com obras públicas.

6. Considera que o CCP contribuiu para um aumento da eficiência na contratação pública?

Sim Não

6.1. Em caso afirmativo, indique de entre os seguintes fatores, qual o seu contributo para o aumento da eficiência na contratação pública, tendo em conta a seguinte escala:

4- Contribuiu significativamente; 3- Contribuiu; 2- Contribuiu pouco; 1- Não contribuiu.
--

	4	3	2	1
a) Redução do valor base das adjudicações	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Maior qualidade dos serviços prestados e dos bens fornecidos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Diminuição de recursos humanos na execução das tarefas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Diminuição de recursos materiais (papel, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

- e) Diminuição do tempo de execução das tarefas
- f) Redução dos prazos procedimentais
- g) Diminuição de custos administrativos (fotocópias, etc.)
- h) Redução da probabilidade de existência de erros processuais
- i) Outros (indique quais)
- _____
- _____
- _____

Se respondeu à questão anterior (6.1), passe diretamente à questão nº 7.

6.2. Caso discorde, justifique resumidamente.

7. Considera que o CCP contribuiu para um aumento da transparência na contratação pública?

Sim Não

7.1. Em caso afirmativo, indique de entre os seguintes fatores, qual o seu contributo para uma maior transparência na contratação pública, tendo em conta a seguinte escala:

4- Contribuiu significativamente; 3- Contribuiu; 2- Contribuiu pouco; 1- Não contribuiu.

	4	3	2	1
a) Obrigatoriedade de utilização de plataformas eletrónicas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Publicações obrigatórias (ex. no portal base como condição de eficácia do contrato celebrado na sequência de ajuste direto, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Comunicações obrigatórias ao InCI (ex. relatório de contratação, relatório final da obra, dados estatísticos, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Modelo de avaliação das propostas integralmente divulgado no programa de procedimento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Sanções acessórias (ex. inibição de participação em procedimentos por não apresentação dos documentos de habilitação, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Igualdade nas condições de acesso e de participação dos interessados em contratar	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Habilitação apenas do adjudicatário	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Escolha das entidades convidadas condicionada aos limites de ajuste direto (preço contratual acumulado no ano económico em curso e nos dois anteriores; prestações do mesmo tipo ou idênticas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Outros (indique quais)				
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Se respondeu à questão anterior (7.1), passe diretamente à questão nº 8.

7.2. Caso discorde, justifique resumidamente.

8. Qual o critério de adjudicação mais utilizado na sua Universidade, na sequência de um procedimento por ajuste direto com consulta a 3 ou mais entidades ou num concurso público?

- a) Mais baixo preço
- b) Proposta economicamente mais vantajosa

8.1. Justifique resumidamente a opção indicada.

9. Nos últimos 3 anos quantos contratos de empreitada foram adjudicados pela sua Universidade?

9.1. Dos contratos de empreitada adjudicados nos últimos 3 anos, indique quantos foram por:

- a) Ajuste direto com consulta a uma única entidade: _____
- b) Ajuste direto com consulta a 3 ou mais entidades: _____
- c) Concurso público normal: _____
- d) Concurso limitado por prévia qualificação: _____

9.2. Dos fatores abaixo indicados, assinale com quais os que contribuíram para a escolha dos procedimentos indicados na questão anterior (9.1):

	Aj. Direto (1 ent.)	Aj. Direto (3 ou + ent.)	Conc. Público	C. Limit. Prévia Qualificação
a) Elevação dos limiares internos dos procedimentos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b) Simplicidade da tramitação procedimental	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c) Simplicidade da obra	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d) Critério de adjudicação e modelo de avaliação das propostas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e) Aspetos de execução do contrato submetidos à concorrência	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f) Dispensabilidade de anúncios	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g) Verba disponível	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h) Cumprimento de prazos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i) Complexidade da obra, soluções técnicas ou tecnológicas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j) Capacidade técnica dos concorrentes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k) Capacidade financeira dos concorrentes	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l) Outros (indique quais):	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
_____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Anexo B – Email enviado às Universidades

Exmo. (a) Senhor (a)
Reitor (a) da ...
Professor (a) Doutor (a) ...,

Estou a desenvolver uma dissertação, a qual visa avaliar o impacto da implementação do Código dos Contratos Públicos na gestão e controlo da despesa com contratos públicos nas Universidades Públicas Portuguesas, em particular no contrato de empreitada de obras públicas.

A referida dissertação está a ser desenvolvida na Universidade de Évora sob a orientação do Prof. Doutor José Fernando Biléu Ventura, desta instituição.

Para avaliar a situação das Universidade relativamente ao objeto da investigação, bem como para validar a importância da mesma, foi desenvolvido um questionário, disponível em <https://inqueritos.uevora.pt/index.php/admin/tokens/sa/browse/surveyid/477695>, para o qual venho pedir a preciosa colaboração de V. Exa., no sentido de reencaminhar o questionário ao dirigente ou técnico da vossa instituição que considerar mais adequado, dado que os objetivos do presente estudo só serão alcançados se obtiver resposta de pelo menos um elemento de cada instituição, que seja responsável ou tenha experiência na área da contratação pública.

Antecipadamente grata, apresento os meus respeitosos cumprimentos.

Ana Paula Caeiro Correia

Anexo C – Lista das Universidades inquiridas e respondentes

UNIVERSIDADES PÚBLICAS PORTUGUESAS	INQUIRIDAS	RESPONDENTES
Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)	X	X
Universidade Aberta (UAB)	X	
Universidade de Aveiro (UA)	X	X
Universidade dos Açores (UAç)	X	
Universidade do Algarve (UALG)	X	X
Universidade da Beira Interior (UBI)	X	
Universidade de Coimbra (UC)	X	X
Universidade de Évora (UE)	X	X
Universidade de Lisboa (UL)	X	X
Universidade da Madeira (UMa)	X	
Universidade do Minho (UMinho)	X	
Universidade Nova de Lisboa (UNL)	X	
Universidade do Porto (UP)	X	X
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD)	X	

Anexo D – Contribuição do CCP para a melhoria da gestão e controlo da despesa com contratos públicos (Quadros 3 e 3.1)

QUADRO 3 - Considera que a implementação do CCP contribuiu para uma melhor gestão e controlo da despesa com contratos públicos (Questão 1.)?

UNIVERSIDADES	SIM	NÃO
A	1	
B	1	
C		1
D	1	
E	1	
F	1	
G	1	
Total	6	1
%	86	14

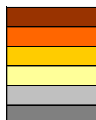
1.2. Justifique em caso de discordância:
 C: A Universidade "C" Já dispunha de um regulamento próprio para contratação de bens móveis, serviços e empreitadas, baseado nos princípios gerais do CCP.

QUADRO 3.1. - Grau de contributo dos seguintes fatores para a melhoria da gestão e controlo da despesa com contratos públicos (Questão 1.1.)

FATORES	UNIVERSIDADES						
	A	B	C	D	E	F	G
a Alteração do conceito de "preço base"	3	4	NA	3	3	3	4
b Alteração da noção do valor do contrato (em função do procedimento adotado)	2	4	NA	3	3	3	4
c Alteração do conceito e das regras para celebração de contratos por ajuste direto	3	3	NA	3	4	3	3
d Responsabilidade da entidade adjudicante (decisão de contratar, de escolha do procedimento e de aprovação das peças; dever de adjudicação)	3	3	NA	3	4	3	3
e Uniformização de regras procedimentais	4	3	NA	3	4	3	4
f Automatização de procedimentos	4	3	NA	3	4	3	3
g Conhecimento da regulamentação	3	4	NA	3	4	3	3
h Simplificação e transparência procedimental	4	3	NA	3	4	3	3
i Celeridade processual	3	2	NA	2	2	3	2
j Otimização de tarefas relacionadas com a tramitação procedimental	3	3	NA	3	4	3	3
k Desmaterialização procedimental (via eletrónica)	4	4	NA	3	4	3	4
l Modelos de avaliação de propostas objetivos e transparentes	3	3	NA	3	3	2	3
m Controlo e monitorização da despesa	3	3	NA	2	2	3	2
n Outros (indique quais)	NR	NR	NA	NR	NR	NR	NR

Legenda:

4 Contribuiu significativamente
 3 Contribuiu
 2 Contribuiu pouco
 1 Não contribuiu
 NA Não aplicável
 NR Não resposta



Anexo E – Contribuição do CCP para uma maior competitividade na contratação pública entre as entidades adjudicatárias (Quadros 4. e 4.1)

QUADRO 4 - Considera que a implementação do CCP contribuiu para uma maior competitividade na contratação pública, entre as entidades adjudicatárias? (Questão 2.)

UNIVERSIDADES	SIM	NÃO
A		1
B	1	
C	1	
D	1	
E	1	
F	1	
G	1	
Total	6	1
%	86	14

2.2. Justifique em caso de discordância:
A: Não, na medida em que foram esquecidas as pequenas empresas, na maior parte familiares, com grande dificuldade em se colocarem num patamar de evolução face às novas tecnologias/paltaformas, logo esta situação apartou-as dos grupos competitivos constituídos por algumas médias e grandes empresas.

QUADRO 4.1. - Grau de contributo dos seguintes fatores para uma maior competitividade entre as entidades adjudicatárias (Questão 2.1.)

FATORES		UNIVERSIDADES						
		A	B	C	D	E	F	G
a	Alteração do conceito de “preço base”	NA	3	3	3	3	3	3
b	Especificações técnicas que permitem a participação dos concorrentes em condições de igualdade e a promoção da concorrência	NA	2	1	4	4	3	3
c	Definição de “preço anormalmente baixo”	NA	2	1	4	3	3	3
d	Definição de prazo máximo de vigência dos contratos	NA	2	1	3	3	3	3
e	Transparência no acesso à informação	NA	3	1	4	4	3	3
f	Participação da PMEs nos mercados públicos	NA	2	2	1	3	2	2
g	Critérios de seleção e de adjudicação mais rigorosos e transparentes	NA	2	1	3	3	2	2
h	Redução do nível de despesa pública	NA	3	2	3	2	2	2
i	Severidade das multas e penalizações contratuais	NA	2	2	3	3	2	3
j	Responsabilidade dos concorrentes (exigências mínimas sob pena de exclusão)	NA	3	2	3	3	3	3
k	Outros (indique quais)	NA	NR	NR	NR	NR	NR	NR

Legenda:

4 Contribuiu significativamente
3 Contribuiu
2 Contribuiu pouco
1 Não contribuiu
NA Não aplicável
NR Não resposta

Anexo F – Contribuição do CCP para uma melhor gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas (Quadros 5 e 5.1)

QUADRO 5 - Considera que os procedimentos e regras definidos no CCP contribuirão, por si só, para uma melhor gestão e controlo da despesa com empreitadas de obras públicas? (Questão 3.)

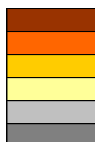
UNIVERSIDADES	SIM	NÃO
A	1	
B	1	
C		1
D	1	
E	1	
F	1	
G	1	
Total	5	1
%	71	14
3.2. Justifique em caso de discordância:		
C: A Universidade já dispunha de um regulamento próprio para contratação de bens móveis, serviços e empreitadas, baseado nos princípios gerais do CCP.		

QUADRO 5.1. - Grau de contributo dos seguintes fatores para um maior controlo da despesa com contratos de empreitada de obras públicas (Questão 3.1.)

FATORES		UNIVERSIDADES						
		A	B	C	D	E	F	G
a	Alteração do conceito de “preço base”	3	3	NA	3	3	3	3
b	Elementos de solução da obra (memória descritiva e projeto de execução)	2	2	NA	3	4	3	3
c	Eliminação da qualificação das empreitadas de acordo com o regime de remuneração do empreiteiro (com exceção dos Concursos Limitados por Prévia Qualificação)	2	3	NA	3	4	3	3
d	Criação de uma fase pré contratual de erros e omissões	2	3	NA	4	3	3	3
e	Eliminação do regime de série de preços (adjudicações apenas por preço global)	3	3	NA	3	3	3	3
f	Alteração do regime de erros e omissões (limite de 5% do preço contratual)	3	3	NA	4	4	3	3
g	Revisão do regime de trabalhos a mais (limite de 40% do preço contratual)	3	3	NA	4	3	3	3
h	Revisão obrigatória do projeto nas obras classificadas na categoria III ou superior (complexidade) e das cujo preço base se enquadre na classe 3 ou superior de alvará	3	3	NA	3	3	3	3
i	Revisão do valor das subempreitadas para 75% do preço contratual, acrescido ou deduzidos dos preços dos trabalhos a mais ou a menos e aos trabalhos de suprimento de erros e omissões	3	3	NA	3	2	3	3
j	Outros (indique quais)	NA	NR	NA	NR	NR	NR	NR

Legenda:

- 4 Contribuiu significativamente
- 3 Contribuiu
- 2 Contribuiu pouco
- 1 Não contribuiu
- NA Não aplicável
- NR Não resposta



Anexo G – Contribuição do CCP para a redução da despesa pública (Quadros 6, 6.1 e 7)

QUADRO 6 - Considera que as alterações introduzidas pelo CCP contribuíram para uma redução da despesa com obras públicas? (Questão 4.)

UNIVERSIDADES	SIM	NÃO
A	1	
B	1	
C	1	
D	1	
E		1
F		1
G	1	
Total	5	2
%	71	29

QUADRO 6.1 - Considera que as alterações introduzidas pelo CCP contribuíram para uma redução da despesa por m2, nos contratos de empreitada de obras públicas? (Questão 4.1.)

UNIVERSIDADES	SIM	NÃO	NA
A		1	
B	1		
C	1		
D	1		
E			1
F			1
G	1		
Total	4	1	2
%	57	14	29

QUADRO 7 - Independentemente do CCP, existem outros fatores que contribuíram para uma redução da despesa com obras públicas? (Questão 5.)

UNIVERSIDADES	SIM	NÃO
A		1
B		1
C	1	
D		1
E	1	
F	1	
G		1
Total	3	4
%	43	57

5.1. Em caso afirmativo, indique resumidamente outros fatores que, na sua opinião, contribuíram para uma redução da despesa com obras públicas.

C: Conjuntura do país e do mercado.

E: O controlo do défice público obrigou a que os Governos, autarquias e institutos públicos revissem a sua política de despesa, nomeadamente com obras públicas.

F: As restrições orçamentais.

Anexo H – Contribuição do CCP para o aumento da eficiência na contratação pública (Quadros 8 e 8.1)

QUADRO 8 - Considera que o CCP contribuiu para um aumento da eficiência na contratação pública? (Questão 6.)

UNIVERSIDADES	SIM	NÃO
A	1	
B	1	
C		1
D	1	
E		1
F	1	
G	1	
Total	5	2
%	71	29

6.2. Justifique em caso de discordância:

C: Antes da sujeição ao CCP a Universidade já dispunha de um regulamento próprio para contratação de bens móveis, serviços e empreitadas que respeitava os princípios do CCP e lhe permitia ter uma maior agilidade nos processos.

E: O CCP apenas definiu regras de procedimento administrativo, não definiu regras de gestão e controlo da despesa. Pode ter tornado os processos mais claros e transparentes mas a eficiência nos contratos vai além disso.

QUADRO 8.1 - Grau de contributo dos seguintes fatores para um aumento da eficiência na contratação pública (Questão 6.1.)

FATORES		UNIVERSIDADES						
		A	B	C	D	E	F	G
a	Redução do valor base das adjudicações	3	3	NA	3	NA	3	3
b	Maior qualidade dos serviços prestados e dos bens fornecidos	3	3	NA	2	NA	2	2
c	Diminuição de recursos humanos na execução das tarefas	2	2	NA	1	NA	2	2
d	Diminuição de recursos materiais (papel, etc.)	2	2	NA	1	NA	2	2
e	Diminuição do tempo de execução das tarefas	3	2	NA	1	NA	2	2
f	Redução dos prazos procedimentais	3	2	NA	2	NA	3	2
g	Diminuição de custos administrativos (fotocópias, etc.)	3	3	NA	1	NA	2	3
h	Redução da probabilidade de existência de erros processuais	2	3	NA	3	NA	2	2
i	Outros (indique quais)	NA	NR	NA	NR	NA	NR	NR

Legenda:

4 Contribuiu significativamente

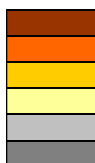
3 Contribuiu

2 Contribuiu pouco

1 Não contribuiu

NA Não aplicável

NR Não resposta



Anexo I – Contribuição do CCP para o aumento da transparência na contratação pública (Quadros 9 e 9.1)

QUADRO 9 - Considera que o CCP contribuiu para um aumento da transparência na contratação pública? (Questão 7.)

UNIVERSIDADES	SIM	NÃO
A	1	
B	1	
C		1
D	1	
E	1	
F	1	
G	1	
Total	6	1
%	86	14
7.2. Justifique em caso de discordância:		
C: A Universidade já dispunha de um regulamento próprio para contratação de bens móveis, serviços e empreitadas, baseado nos princípios gerais do CCP, que lhe permitia ter uma maior agilidade nos processos e respeitava o princípio da transparência.		

QUADRO 9.1 - Grau de contributo dos seguintes fatores para uma maior transparência na contratação pública (Questão 7.1)

FATORES		UNIVERSIDADES						
		A	B	C	D	E	F	G
a	Obrigatoriedade de utilização de plataformas eletrónicas	4	3	NA	4	4	4	2
b	Publicações obrigatórias (ex. no portal base como condição de eficácia do contrato celebrado na sequência de ajuste direto, etc.)	4	3	NA	2	3	4	2
c	Comunicações obrigatórias ao InCI (ex. relatório de contratação, relatório final da obra, dados estatísticos, etc.)	4	3	NA	2	2	4	2
d	Modelo de avaliação das propostas integralmente divulgado no programa de procedimento	4	3	NA	4	3	3	2
e	Sanções acessórias (ex. inibição de participação em procedimentos por não apresentação dos documentos de habilitação, etc.)	4	3	NA	2	3	3	2
f	Igualdade nas condições de acesso e de participação dos interessados em contratar	4	4	NA	3	4	3	2
g	Habilitação apenas do adjudicatário	4	3	NA	3	4	3	2
h	Escolha das entidades convidadas condicionada aos limiares de ajuste direto (preço contratual acumulado no ano económico em curso e nos dois anteriores; prestações do mesmo tipo ou idênticas)	3	3	NA	3	3	2	2
i	Outros (indique quais)	NA	NR	NA	NR	NR	NR	NR

Legenda:

- 4 Contribuiu significativamente
- 3 Contribuiu
- 2 Contribuiu pouco
- 1 Não contribuiu
- NA Não aplicável
- NR Não resposta

Anexo J – Critério de adjudicação mais utilizado na sequência de um procedimento por ajuste direto com consulta a 3 ou mais entidades ou num concurso público (Quadro 10)

QUADRO 10 - Critério de adjudicação mais utilizado na sua Universidade, na sequência de um procedimento por ajuste direto com consulta a 3 ou mais entidades ou num concurso público (Questão 8.)

UNIVERSIDADES	MAIS BAIXO PREÇO	PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA	NR
A		1	
B		1	
C	1		
D		1	
E		1	
F	1		
G			1
Total	2	4	1
%	29	57	14
8.1. Justificação resumida sobre o critério de adjudicação mais utilizado.			
A: Maioritariamente a escolha recai sobre a proposta economicamente mais vantajosa, tendo geralmente em conta 3 ou mais fatores de avaliação, sendo o preço um desses fatores, mas sempre com uma ponderação entre 40 a 60%. Esta forma de avaliação fornece maior flexibilidade de análise.			
B: O critério da proposta economicamente mais vantajosa permite uma melhor avaliação das propostas.			
C: O critério do mais baixo preço tem sido o mais adequado face ao teor e especificações das peças processuais.			
D: Porque é o critério da proposta economicamente mais vantajosa permite uma melhor contratação de bens e serviços de qualidade.			
E: O critério da proposta economicamente mais vantajosa tem sido o mais utilizado dada a especificidade de equipamentos adquiridos por concurso público ou consulta, para além de que se considera que optar pelo preço mais baixo possa ser um risco, colocando em causa a qualidade do que se vai adquirir.			
F: O critério do mais baixo preço tem sido o mais utilizado, porque o bem ou serviço a adquirir é bem definido em caderno de encargos, deixando apenas como único fator de avaliação, o preço.			

Anexo K – Total de contratos de empreitada por tipo de procedimento adjudicados nos últimos 3 anos (Quadro 11)

QUADRO 11 - Total de contratos de empreitada por tipo de procedimento adjudicados nos últimos 3 anos (Questões 9 e 9.1)

UNIVERSIDADES	Aj. Direto c/ Consulta a 1 entidade	Aj. Direto c/ Consulta a 3 ou mais entidades	Concurso Público Normal	Conc. Limitado p/ Prévia Qualificação	TOTAL
A	16	2	7	0	25
B	1	8	3	0	12
C	2	12	5	0	19
D	0	156	16	0	172
E	8	10	3	0	21
F	15	10	5	0	30
G	NR	NR	NR	NR	-
TOTAL	42	198	39	0	279