

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O CONTROLO E A TRANSPARÊNCIA DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Leonor de Almeida Cardoso

Mestrado em Administração Pública

Orientadora:

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O CONTROLO E A TRANSPARÊNCIA DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Leonor de Almeida Cardoso

Mestrado em Administração Pública

Orientadora:

Doutora Maria Asensio, Professora Associada Convidada

ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Novembro, 2021

À minha mãe.

Agradecimentos

À minha mãe, pela educação que me deu e que me permitiu chegar até aqui. Gratidão e saudade eterna.

À Inês, por tudo.

Àqueles que sempre foram família mesmo não o sendo no seu sentido literal, e obviamente à minha família.

Às amigas de infância e de faculdade que me acompanham até hoje com um comprometimento irrepreensível.

Às amigas e colegas de trabalho da minha mãe, que contribuíram também para prosseguir com a minha vida e realizar este trabalho.

Aos colegas do mestrado, em especial à Rosa Sá, que me incentivou sempre a terminar este percurso.

A todos os professores do mestrado, pela perspetiva crítica que fomentaram neste percurso académico.

É um agradecimento especial à Professora Doutora Maria Asensio, primeiramente por ter aceite orientar a minha dissertação e por, ao longo desse percurso, que não se revelou fácil, ter tido sempre total disponibilidade.

Resumo

A contratação pública e a forma como o Estado gasta o seu dinheiro está hoje, mais que nunca, em debate na sociedade civil. Este debate incide nos procedimentos utilizados na contratação, no controlo efetivado sobre os mesmos e na transparência que existe no decorrer do processo de contratação. A Administração Pública está sobre constante pressão para melhorar a gestão pública e esta matéria não poderia ser exceção, refletindo-se importante esta discussão pelo peso que a contratação pública representa, não só nos gastos do dinheiro do Estado como também pelo seu peso no PIB.

Pensamos que é importante refletir sobre o controlo e a transparência dos contratos públicos, uma vez que, recorrentemente surgem notícias *media* a denunciar fraudes, corrupção e tentativas de extrapolar o previsto no Código dos Contratos Públicos. Tendo conhecimento destes factos, é particularmente interessante averiguar o controlo e a transparência a que está sujeita a contratação pública.

O controlo e a transparência são princípios essenciais na gestão pública, assim como a cidadania participativa. Promover a transparência e disponibilizar as informações relativas à contratação está previsto no CCP e deve estar ao alcance de consulta de qualquer cidadão. A transparência e o acesso à informação podem possibilitar um controlo por qualquer cidadão, promovendo a participação cívica, encurtando a distância entre “Governo” e Cidadão. A transparência é cada vez mais uma exigência dos cidadãos derivada do seu “direito” de saber onde é gasto o dinheiro das suas contribuições tributárias, debruçando mais atenção sobre o controlo dos contratos públicos.

Palavras-chave: Contratação Pública, Transparência, Controlo, Código dos Contratos Públicos, Boa Governação

Abstract

Nowadays, public procurement, and the way the State spends its money, is in debate in civil society more than ever. This debate focuses on the procedures used in contracting, the control effected on them and in the transparency that exists during the hiring process. The Public Administration is therefore under constant pressure to improve public management and this subject couldn't be an exception, with this discussion being importantly reflected by the weight that public contracting represents, not only in the State's money expenses but also because of its weight in GDP.

We think it is important to reflect on control and transparency of public contracts, since news reports recurrently appear, denouncing fraud, corruption and attempts to extrapolate the foreseen for in the Public Contracts Code. Being aware of these facts, it is particularly interesting to check the control and the transparency to which public procurement is subject.

Control and transparency are currently two essential principles in public management, as well as participatory citizenship. Promoting transparency and making information available relating to contracting is foreseen in the Code of Public Contracts and must be within reach of query from anyone. Transparency and access to information can enable control by any citizen, promoting the civic participation, shortening the distance between the “Government” and the Citizen. Transparency is increasingly a demand of citizens arising from their “right” to know where their tax contribution money is spent, focusing more attention on the control of public contracts.

Keywords: Public Procurement, Transparency, Control, Code of Public Contracts, Good Governance

Siglas/ Abreviaturas

AP – Administração Pública

AR - Assembleia da República

CCP – Código dos Contratos Públicos

CE - Comissão Europeia

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

NPG - *New Public Governance*

NPM – *New Public Management*

NPS - *New Public Service*

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PI - Pacto de Integridade

UE – União Europeia

SCI – Sistema de Controlo Interno

TC - Tribunal de Contas

TI-AC - Transparência e Integridade - Associação Cívica

Índice

<i>Introdução</i>	1
Relevância e atualidade do tema	2
Objetivos e questões de pesquisa	4
Metodologia	4
<i>Capítulo 1. Enquadramento teórico: principais reformas da Administração Pública</i>	6
1.1 O New Public Management	7
1.2 Modernização Administrativa do Estado	8
1.3 Boa Governação para o controlo e transparência dos contratos públicos	10
<i>Capítulo 2. O Código Contratos Públicos</i>	13
2.1 Enquadramento: Código dos Contratos Públicos	13
2.2 As alterações ao Código dos Contratos Públicos	14
2.3 Aspetos gerais dos Contratos Públicos: entidades adjudicantes e modalidades de contratação	19
2.4 Princípios da Contratação Pública	25
<i>Capítulo 3. Controlo e Transparência nos Contratos Públicos</i>	27
3.1 Sobre o conceito de Controlo	27
3.2 O controlo na reforma administrativa e modernização do Estado e accountability	28
3.3 Sobre o conceito de transparência	29
3.4 Sistema de controlo na Administração Pública	30
3.5 Portal BASE e transparência	33
3.6 Relatórios do IMPIC sobre contratação pública	36
3.7 Contratação Pública na União Europeia: desafios	39
<i>Capítulo 4. Análise empírica: A transparência e o controlo na execução dos contratos</i> ..	41
4.1 A transparência e o controlo na prática	42
4.2 Profissionalização da contratação pública	43

4.3	Impacto da Covid-19 na contratação pública.....	45
4.4	Sugestões para melhorar a transparência e controlo dos contratos públicos TI-AC.....	47
	<i>Conclusões.....</i>	<i>49</i>
	<i>Bibliografia.....</i>	<i>53</i>
	<i>Legislação.....</i>	<i>58</i>

Índice de Figuras

Figura 1 - Entidades Adjudicantes	21
Figura 2 - Tipos de Procedimentos	24
Figura 3 - Procedimentos de Contratação Pública	37
Figura 4 - Montantes de Contratação pública	37
Figura 5 - Contratação Pública por tipo de procedimento (2019)	38
Figura 6 - Peso da contratação pública no PIB	39
Figura 7 - Fases que o Pacto de Integridade terá de incluir	47

Introdução

As últimas décadas foram essencialmente fulcrais na evolução da Administração Pública (AP), tanto ao nível das suas efetivas transformações como ao nível conceptual, que sugeria um novo paradigma para a AP. Os princípios e alterações da AP sugeridos pelo *New Public Management* (NPM) (Pollitt, 1990) tencionavam assemelhar a gestão pública à gestão privada. Também *Hood* (1991) contribuiu teoricamente para o movimento NPM de “privatizar a gestão pública”, ou seja, recorrer a técnicas usadas na gestão privada que eram consideradas eficazes na gestão pública. Desta forma, transpunham-se técnicas de gestão com base nos objetivos e avaliação de desempenho para a gestão da AP.

A equiparação da gestão pública à gestão privada do modelo NPM esteve na agenda durante os períodos seguintes, no entanto, as mudanças foram incorrendo em falhas que levaram a outras teorias, nomeadamente o *New Public Service* (NPS) (Denhardt & Denhardt, 2000) e o *New Public Governance* (NPG) (Osborne, 2006), entre outras que não mereceram tanta atenção, apesar de fazerem parte das reformas da AP no quadro teórico. Estas teorias foram também parte importante da história da administração do Estado pois, ao contrário do NPM, estas teorias reconheciam o carácter social que os Estados modernos tinham sob sua responsabilidade. Os autores (Pollitt & Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 2011) colocaram uma questão pertinente relativa às últimas três décadas naquilo que toca às reformas administrativas, que é “Porque existiram tantas reformas?”. Ainda que seja difícil responder a esta questão taxativamente, os autores sugeriram que essas reformas, na maior parte dos países, partiram na sua generalidade por reivindicações dos atores políticos, em que as reformas ocorreram de cima para baixo, num sentido descendente.

É importante destacar o enfoque das sucessivas transformações sobre o controlo e a transparência na AP. No NPG passamos para um controlo com base na análise dos resultados da medição da *performance*, enquanto que na AP tradicional e modelo burocrático o enfoque era sobre os processos. O NPM, por sua vez, considera que o enfoque nos processos é ineficiente, valorizando o controlo com base nos resultados. Já no NPS, que defende que o Estado e a sua administração não devem ser equiparados a um negócio, tendo como desafio servir os cidadãos (Denhardt & Denhardt, 2015), também o controlo tem outra perspetiva. Considera-se insuficiente a avaliação dos resultados por si só, por compreender a complexidade do papel do gestor público, neste modelo o controlo assume uma perspetiva multifacetada,

absorvendo o controlo de normas procedimentais do modelo burocrático, o controlo de resultados do modelo da nova gestão pública, acrescentando aquilo que reflete ser o principal foco: o dever de servir o cidadão. No entanto, uma das críticas a este modelo, NPS, é o facto de não deixar claro como deve efetivamente ser feito esse controlo e como se dará esse processo (Rocha, 2011).

Esta evolução do controlo e *accountability* ao longo dos anos, refletido nos vários modelos, é consequência da presunção da insuficiência dos modelos anteriores, ainda que não se consiga chegar a um consenso sobre a eficácia dos vários modelos apresentados. O desenvolvimento de novos modelos presta cada vez mais atenção aos cidadãos, e importa também mostrar um Estado e uma AP transparente, que reforce a confiança pública no desempenho das suas funções, bem como na forma como o faz. Isto porque, uma série de fatores, internos e externos à AP, fez, ao longo dos anos, abalar a confiança nos políticos e nos gestores públicos. Ora estes resultados menos positivos criaram também um *input* nos cidadãos, passando a prestar mais atenção à forma como é gasto o dinheiro público, exigindo também mecanismos de controlo e transparência mais eficazes.

Relevância e atualidade do tema

A AP está cada vez mais sob um maior escrutínio¹ público, sendo que os cidadãos se importam também cada vez mais com a gestão das contas públicas e, por isso, a importância desta dissertação, em que iremos refletir sobre o controlo e a transparência dos Contratos Públicos.

As compras públicas são o processo pelo qual o Estado e toda a AP “procuram obter bens e serviços indispensáveis ao seu funcionamento” (Arzileiro, 2017). Por isso, Contratos Públicos representam uma parte muito significativa da atividade económica e são a principal forma de a AP “gastar” o seu dinheiro. Desta forma, é importante sabermos como se procedem, como estão definidos e os mecanismos de controlo que estão associados, assim como a transparência de todo o processo de contratação e adjudicação dos contratos públicos.

O peso fiscal dos instrumentos administrativos, as mudanças nas expectativas dos indivíduos e o exercício de escolha políticas dos cidadãos, bem como a aceitação de diferenças e regulação laboral, influenciam o conceito e estrutura da gestão pública. A complexidade

¹ Exame minucioso. "escrutínio", in Dicionário Priberam da Língua Portuguesa [em linha], 2008-2021, <https://dicionario.priberam.org/escrut%C3%ADnio> [consultado em 02-11-2021].

crescente das sociedades que vivem em democracia e a evolução da economia pesam na estrutura e na forma como a AP evolui (Mozzicafreddo & Gouveia, 2011).

É impossível fazer a seleção do modelo ideal pois, se estrangulamos a atividade da administração retirando-lhe autonomia, atrasamos o seu desenvolvimento. Por sua vez, se dotamos a administração de elevados mecanismos de autonomia, abrimos espaço a ações que podem prejudicar o Estado. Percebendo esta dinâmica, percebemos de imediato a importância dos mecanismos de controlo da AP, sendo assim fundamental perceber os mecanismos de controlo associados à avaliação da legalidade dos contratos públicos.

As atividades da Administração do Estado estão, pela sua condição natural de serem executadas com os impostos dos contribuintes, sujeitas a um grande escrutínio público, sendo o centro das atenções dos *media* e de grande parte dos cidadãos, que estão constantemente a avaliar a transparência de todos os atos de gestão da AP.

Esta dissertação pretende, não só ser um meio de reflexão sobre a aplicação dos contratos públicos por ajuste direto, mas também, avaliar os mecanismos de controlo dos contratos celebrados, assim como avaliar as vantagens e desvantagens das condições legais que os definem.

Importa ainda referir que, ao longo dos últimos anos, o Código dos Contratos Públicos (CCP) sofreu diversas alterações, impostas por orientações gerais ao nível da União Europeia (EU). Estas alterações tiveram a finalidade de uniformizar a contratação pública no seio da UE, sendo que esta uniformização pretendia não só impor regras idênticas para a contratação pública, mas também permitir que houvesse mais concorrência nos prestadores de serviços ao nível de toda a UE, tendo ainda como objetivo tornar o processo mais moderno (Estorninho, 2018).

Dentro de todos os tipos de contratos públicos, os contratos por ajuste direto e consulta prévia são, no entanto, os que permitem maior flexibilidade na gestão pública, em que o gestor tem mais poder decisório, uma vez que são dispensadas algumas etapas que visam dar mais transparência ao processo de outro tipo de concursos públicos, como, por exemplo, a publicação no jornal oficial. No entanto, as alterações ao CCP (2017) trouxeram algumas mudanças que, por sua vez, apesar de não solucionarem por completo esta questão de transparência, reduziram os montantes, sendo que no caso de infrações ao nível da celebração de contratos e tentativas de corrupção, garante que o montante disponível por estes tipos de contratos seja mais baixo do que no Código anterior. No entanto, apesar da diminuição dos

montantes deste tipo de contratos, os contratos por ajuste direto continuam a ser o procedimento mais utilizado.

Deste modo, é pertinente perceber como funciona todo o processo de contratação pública, desde a legislação em vigor que define o procedimento, até à efetivação destes contratos. É particularmente importante saber os mecanismos de controlo afetos ao processo de contratação, desde a fase inicial à escolha da entidade contratada, até uma fase posterior ao contrato, em que importa avaliar todo o processo e garantir que todos os requisitos legais e contratuais foram cumpridos. Um sistema de controlo eficaz permite sobretudo dar mais transparência ao processo, o que se traduz numa melhor governação.

Objetivos e questões de pesquisa

O objetivo central desta dissertação é avaliar se, em rigor, o procedimento, desde a elaboração dos Contratos Públicos até à sua execução, é um processo transparente e se o controlo existente garante que o processo decorra dentro de toda a legalidade.

As políticas públicas centram o seu estudo nas decisões políticas e nos programas de ação dos governos, centrando-se especificamente nas decisões tomadas perante cada problemática, bem como nas soluções formuladas e nas suas condições de implementação (Araújo, Luísa & Rodrigues, 2017). Deste modo, tendo conhecimento da complexidade do processo governativo e, por sua vez, na complexidade de definição de legislação capaz de garantir todos os princípios da boa gestão pública, esta dissertação vai centrar-se essencialmente na avaliação do controlo e da transparência da legislação existente sobre os Contratos Públicos.

A dissertação incidirá ainda sobre as seguintes questões, para que possamos ter uma perspetiva de reflexão sobre o tema em questão: será a legislação atual suficiente para garantir a transparência do processo de contratação pública? Serão os mecanismos de controlo suficientes para garantir a legalidade? Existirá mais transparência e controlo em determinados tipos de procedimentos do que noutros?

Metodologia

A reflexão sobre o tema percorrerá um caminho lógico para melhor compreensão da temática. Por isso, iremos primeiramente recorrer ao enquadramento teórico em que

abordaremos alguns conceitos chave no campo da gestão pública, nomeadamente os conceitos de NPM, Modernização Administrativa do Estado e *Good Governance*.

Seguidamente damos especial atenção ao CCP, uma vez que o tema tem uma base legislativa muito forte, recorreremos à descrição e explicação de aspetos legislativos importantes, presentes no dia a dia da contratação pública. Iremos também, nesta fase, fazer uma descrição das alterações legislativas, uma vez que, seria insuficiente enquadrar apenas a legislação sem fazer referência às alterações que se têm vindo a fazer no CCP. Esta consulta à legislação irá também contribuir para o enquadramento teórico sobre o tema.

Já sobre o controlo e a transparência, iremos fazer um pequeno enquadramento necessário, de modo a precisarmos os conceitos que estão aqui em debate, no entanto, pretende-se confrontar o conceito de controlo e transparência com os contratos públicos. Com esse confronto pretendemos saber o que acontece na prática e, para isso, iremos recorrer a uma revisão da literatura, sustentando o texto não só com investigações de outros autores, mas também suportando a pesquisa com dados retirados dos relatórios sobre contratação pública do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC). Nesta fase, iremos também fazer um levantamento dos mecanismos/projetos de promoção da transparência e dos contratos públicos que estão para além do que está no CCP, e que pretendem ser um complemento do mesmo. A metodologia terá, portanto, uma abordagem qualitativa. A pesquisa qualitativa preocupa-se com a compreensão do significado. A metodologia qualitativa debruça-se em entender como as coisas ocorrem e como se interpretam e vivenciam diferentes eventos (Hignett & McDermonntt, 2015).

Pontualmente, serão explicados conceitos imprescindíveis para a compreensão da dissertação, essencialmente para situar a explicação de algum pressuposto bem como para a explicação da pertinência do tema, que será reforçada no desenvolvimento desta dissertação.

Apesar de ter sido em caráter informal, podemos ainda considerar reuniões pontuais com trabalhadores no seio da administração pública, que nos permitiu ter informação adicional para reflexão na conclusão.

Capítulo 1. Enquadramento teórico: principais reformas da Administração Pública

A AP e o conceito de Estado sofreram várias mudanças, impostas pelas condições naturais às respetivas épocas. Numa breve explicação, percebemos o importante papel do Estado no pós-guerra e a razão de uma crescente responsabilização do Estado derivada a situação de fragilidade económica e social. Com estas fragilidades, somos marcados pelo surgimento do Estado Social, em que o Estado passa a providenciar serviços públicos e a estar responsável pela prestação dos mesmos (Deakin, 2000).

Logicamente, a responsabilização do Estado ao nível social e de prestação de variados serviços públicos teve implicação direta no elevado crescimento da despesa pública, que criava problemas orçamentais incontroláveis. Dado isto, iniciou-se uma viragem no sentido contrário ao crescimento das despesas, uma vez que, era incontrolável continuar a promover o crescimento das despesas públicas.

Passamos a ter, por um lado, cidadãos que exigem melhores serviços públicos e governos, que não conseguem conciliar a melhoria dos serviços com a redução da despesa. Com o intuito de reduzir a despesa, passamos para uma lógica em que o setor público é posto numa lógica de mercado, tentando assemelhar a AP à administração de empresas privadas. Com este objetivo de gerir a administração com mecanismos do setor privado, uma das medidas implementadas passou por dar mais autonomia e poder decisório aos dirigentes públicos.

É necessário compreendermos vários conceitos sobre a AP e as suas evoluções mais recentes, para que se possa entender o atual enquadramento dos contratos públicos. O NPM vem permitir a flexibilização da gestão, dando mais liberdade e poder decisório aos gestores públicos, sendo por isso fundamental na nossa compreensão da temática.

A Modernização Administrativa é um ponto importante e a considerar na forma como se gerem os organismos da AP, de modo que também iremos abordar neste capítulo. Posto isto, vemos como necessário também abordar as boas práticas de governação e *accountability*, fenómeno impulsionado também pela evolução da AP que, estando mais próxima dos cidadãos, desperta um interesse maior na governação e na aplicação do dinheiro público/verbas públicas.

1.1 O *New Public Management*

Os modelos de gestão pública foram-se transformando e evoluindo de acordo com as alterações de organização da sociedade, desde as primeiras concepções de Estado até aos dias de hoje. No entanto, do ponto de vista conceptual, as mudanças mais recentes e mais inovadoras merecem particular atenção para o enquadramento desta dissertação. O modelo NPM, na cronologia da história da AP, não é de todo consensual. Este modelo vem substituir o modelo burocrático/*Welfare State*, um modelo ultrapassado, que ficava cada vez mais aquém de dar uma resposta rápida e eficiente às necessidades dos cidadãos e às exigências do meio. A regulamentação e a intervenção do Estado na economia cresciam, e a forma como cresciam não agradava a todos. A criação de instituições e estruturas do Estado começaram a ser vistas como obstáculos, tanto ao crescimento como ao desenvolvimento económico (Korpi, 2000).

A liberdade de mercado que foi criada com o mercado único europeu foi também um propulsor do NPM, dando mais liberdade às empresas e aos cidadãos. Eram abolidas as “fronteiras físicas” e “materiais”, proporcionando uma evolução no sentido de liberalização do mercado do ponto de vista concetual, conceito que se transpôs à gestão pública, e mais liberdade era dada. A competição com outros países, no âmbito do mercado único, foi outra das razões que impôs aos Estados uma adaptação, pois com mais competição era necessário trabalhar no sentido de modernizar práticas administrativas (Araújo, 2005)

Para além destas falhas que o modelo burocrático já vinha apresentando, outras condicionantes surgiam. No campo ideológico e político a solução da Administração Tradicional já não fascinava. Acontecia o mesmo na perspetiva económico-financeira, por ser um modelo caro, que retinha uma parte significativa do orçamento dos Estados. Dadas as circunstâncias, era mais uma razão para se pensar noutra modelo, em novas formas concetuais e práticas de gerir o Estado (Damgaard, 1997).

O NPM introduz no setor público técnicas de gestão privada que fomentavam a competição dos demais serviços públicos, numa lógica de mercado, em que o objetivo principal tinha como fundo a melhoria dos serviços públicos para o cidadão e a otimização dos mesmos (McLaughlin, 2002). O modelo conhecido por “*Nem Public Management*”, trouxe uma série de ideologias da gestão privada como: mais poder para os dirigentes, preocupação no controlo de outputs, assim como a flexibilização relativamente aos salários, tipo de contratação e duração dos contratos. Trouxe ainda o corte significativo dos custos, o aumento da disciplina de trabalho e a divisão de grandes unidades administrativas, de modo a controlar melhor a

despesa (Hood, 1986). O “NPM” vem mudar o conceito da gestão pública, o mote é fazer mais com menos dinheiro, pretendendo-se atingir o máximo de eficácia na gestão.

Este novo modelo aproveitou a ineficácia do modelo de *Welfare State*, introduzindo um novo conceito que constituía num desafio à administração burocrática (Hood, 1991). O NPM tinha vários objetivos e procurava uma nova organização de todo o aparelho da AP e dos funcionários que a representavam. Hood (1991) refere algumas doutrinas fundamentais na nova gestão pública. A primeira é capacitar a AP de recursos humanos altamente competentes com capacidade para gerir e tomar decisões. Outras recomendações passam por definir objetivos claros e indicadores mesuráveis, para que seja possível avaliar quantitativamente o desempenho, assim como dar maior ênfase aos “outputs” e dotar o setor público de mais competitividade. Hood propôs também medidas no sentido de tornar as várias unidades da AP mais independentes, com orçamentos próprios e com capacidade de negociação e, desta forma, de competição. Capacidade de negociação e competição eram técnicas associadas à gestão privada, sendo essa outra das características propostas, a utilização de práticas de gestão empresarial. Por último, uma das máximas na gestão privada, o “*value for money*”, propondo a ideia do corte de custos e aumento da disciplina de trabalho, levando assim a uma disciplina rígida na gestão de recursos (Hood, 1991).

Melhorar o seu desempenho, aumentar a sua eficiência, evitar a corrupção, orientar a AP para as necessidades dos cidadãos, abrir a AP à sociedade, torná-la mais transparente e idónea, definir e identificar competências e responsabilidades e evitar o desperdício” são definições também vistas como as linhas orientadoras deste novo modelo de gestão (Araújo, Luísa & Rodrigues, 2017).

1.2 Modernização Administrativa do Estado

A modernização administrativa tem um “estado anterior à reforma” e um “estado posterior à reforma”. Atualmente, as políticas de Modernização Administrativa em Portugal têm ações viradas especificamente para o cidadão, colocando-o no centro de muitas políticas e com capacidade decisória. O envolvimento do cidadão traz um novo conceito nas reformas do Estado, este envolvimento permite a interação do cidadão com os atores governativos, abrindo desta forma um campo de debate ao cidadão, permitindo assim a participação na elaboração de políticas públicas.

A “Sociedade da Informação” permite um acesso privilegiado à informação, sendo uma via de comunicação com os demais organismos públicos, normalmente mais célere que as vias

tradicionais, impulsionando assim as relações cidadãos/Estado. A Modernização Administrativa veio permitir recorrer aos serviços, em muitos casos, em exclusivo por via eletrónica. Impulsiona ainda a ‘coprodução de conhecimento’ dos cidadãos em conjunto com os atores políticos e investigadores, sendo que permite mais proximidade das políticas aos cidadãos e consecutivamente “soluções mais sustentáveis e apoiadas pela comunidade” (Ochôa, Barata, Galvão, Batalha, & Pinto, 2017).

A revolução para a “Sociedade da Informação” veio transformar a informação na AP em quatro níveis distintos. Um com carácter informativo, que permite aos cidadãos o acesso à informação e que posiciona os cidadãos favoravelmente, de modo a que possam exercer os seus direitos cívicos, políticos e sociais. Outro com carácter económico e social, que comporta informação que permite às empresas terem competitividade, permite que os cidadãos cumpram os pressupostos fiscais, e aos políticos permite elaborar políticas de desenvolvimento económico e social. Ao nível político, temos a informação ao nosso dispor para a compreensão do panorama político, o que permite aos atores políticos e administrativos a implementação de políticas eficazes e eficientes. Por último, ao nível administrativo, “permite à Administração cumprir o seu papel de apoio ao funcionamento do Estado e da sociedade”, proporcionando uma via válida para os cidadãos e empresas cumprirem as obrigações administrativas” (Ochôa, Barata, Galvão, Batalha, & Pinto, 2017).

As reformas na administração e a sua consecutiva modernização ocorreram em várias áreas. Na área das Finanças existiam duas premissas para se darem as mudanças, “Desejo de restringir o crescimento da despesa pública” e “Necessidade de aumentar a eficiência e eficácia da administração”. Para chegar ao primeiro objetivo, houve necessariamente o corte de despesas, pois o objetivo era encurtar a despesa pública, no entanto, o segundo objetivo passava pelo aumento da eficácia e eficiência, mas, com o corte de despesa, estes objetivos ficavam mais difíceis de atingir. Verificaram-se também alterações ao nível do controlo e auditoria. Até então, as auditorias serviam para conferir os “montantes e o seu cabimento”, mas passamos para um tipo de auditoria mais aprofundado em que é também avaliada a qualidade dos dados e a sua veracidade (Trigueiros, 2015)

Ao nível dos recursos humanos, a crise económica que teve início em 2008 teve um grande impacto ao nível dos salários dos funcionários públicos, congelamentos, cortes, aumento dos descontos e da idade para reforma. A avaliação do desempenho passa a incluir mais níveis e setores e passa a medir, de forma mais profunda, os desempenhos.

Um dos conceitos que pretendia ir no sentido da modernização administrativa, o conceito de transparência e “governo aberto”, não teve o fim pretendido. O pretendido era disponibilizar aos cidadãos a consulta dos documentos, a implementação de parcerias público-privadas fruto também da modernização, mas a coexistência destes objetivos era difícil. Por um lado, tínhamos a “pressão” da transparência e, do outro lado, o direito das empresas que estabeleciam com o Estado parecerias de não revelarem as suas contas, alegando estar em jogo “segredos comerciais” (Trigueiros, 2015).

Todos os modelos que foram surgindo ao longo dos anos tiveram a sua influência na modernização administrativa, no entanto, o modelo de *Castells* foi um dos que mais modernizou a AP, pois as redes facilitam a cooperação entre serviços possibilitando um crescimento mais rápido (Castells, 2010).

No âmbito mais específico, a modernização para a gestão dos contratos públicos ocorreu de forma mais significativa com as diretivas impostas pela UE, em que os contratos públicos passaram a estar associados a plataformas eletrónicas. A modernização a este nível incorpora diversos objetivos como promover uma maior transparência em todo o processo.

1.3 Boa Governação para o controlo e transparência dos contratos públicos

Para entendermos os princípios de Boa Governação, importa saber o que é a governação. Governação vem do termo *governance* e é definido pelo Banco Mundial², como “a forma como o poder é exercido na administração dos recursos sociais e económicos de um país, visando o desenvolvimento e a capacidade dos governos de planear, formular e programar políticas e cumprir funções” (Banco Mundial, 1992).

Já para o FMI³ (2007) é “O processo pelo qual as decisões são tomadas e implementadas (ou não implementadas). Dentro de governo, governança é o processo pelo qual as instituições públicas conduzem assuntos públicos e gerem recursos públicos. Boa governança refere-se à gestão do governo de maneira que é essencialmente livre de abuso e corrupção, e com a devida consideração ao Estado de Direito.” O FMI faz, desta forma, uma distinção entre governança

² O Banco Mundial é uma instituição financeira internacional que efetua empréstimos a países em desenvolvimento. É o maior e mais conhecido banco de desenvolvimento no mundo, além de possuir o estatuto de observador no Grupo de Desenvolvimento das Nações Unidas e em outros fóruns internacionais, como o G-20 financeiro. In https://pt.wikipedia.org/wiki/Banco_Mundial, [consultado em 02-11-2021]

³ O Fundo Monetário Internacional, ou FMI, promove a estabilidade financeira internacional e a cooperação monetária. Também facilita o comércio internacional, promove o emprego e o crescimento económico sustentável, e ajuda a reduzir a pobreza global. O FMI é governado e presta contas a seus 190 países membros. traduzido de <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/IMF-at-a-Glance>, [consultado em 02-11-2021]

e boa governança, sendo que os critérios para essa distinção passam por cumprirem a legislação e não incorrerem em fraudes e corrupção.

Já a OCDE⁴ elaborou uma definição para governança corporativa, em que diz que esta “envolve um conjunto de relações entre a gestão de uma empresa e as outras partes interessadas. A governança corporativa também fornece a estrutura através do qual os objetivos da empresa são definidos e os meios para atingir esses objetivos e monitorização do desempenho.” Esta definição pode ser tida em conta na medida em que a estrutura, os objetivos definidos, os meios para atingir os seus fins e o respetivo acompanhamento dos procedimentos são importantes numa empresa privada e também no setor público, mas como nos mostraram os estudos pós NPM, a gestão pública difere da gestão privada na medida em que os seus fins são diferentes. A governança no setor público tem de corresponder à vertente legislativa e cumprir toda a legislação definida na gestão de serviços públicos, sendo que tem de, obviamente, garantir a execução dos objetivos definidos, mas reflete-se uma especial atenção ao controlo, quer financeiro quer de medição da eficácia das políticas (OCDE, 2016).

As definições de governança e boa governança apresentadas pelas mais diversas entidades dão destaque ao planeamento e à capacidade de programar as políticas públicas, fazendo uma gestão ética e eficiente das mesmas, dando importância à liderança e também à monitorização do desempenho, destacando ainda prestação de contas e a transparência como sendo fatores fundamentais. Por isso, quando falamos deste tema, é importante citar vários autores, porque sendo a governança um processo tão complexo na literatura, a junção desta enriquece o conceito e o debate sobre o que é e deve ser a boa governança, sendo uma vantagem para as políticas públicas. A boa governação, na prática, está ao alcance das instituições caso estas cumpram e coloquem nas suas agendas alguns destes pressupostos teóricos na sua atividade diária. O setor público desempenha um papel fundamental na sociedade, sendo que uma boa governança tem resultados diretos no funcionamento daquela entidade. Uma gestão eficiente dos recursos, um reforço na responsabilidade na gestão desses recursos e melhorar o serviço prestado são, sem dúvida, elementos essenciais na boa governança. Este conceito pode comportar todos os fatores que resultem numa melhor gestão e no cumprimento dos objetivos estabelecidos, sendo que isso no setor público, muitas vezes, pode ser traduzido numa contribuição para melhorar a vida dos cidadãos. O controlo adjacente ao conceito de boa

⁴ Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, fundada em 1961 para estimular o progresso económico e o comércio mundial.

governança também tem um outro fim em si mesmo, ajuda a melhorar a confiança nas entidades públicas.

Apesar de *governance* ser um conceito amplo, *accountability* e transparência costumam ser parte integrante da definição de *governance*. Estas duas características costumam ser as características primordiais quando falamos em boa governação, no entanto, acontece que a crítica vai de encontro ao facto de, por vezes, ficarem de parte outros aspetos importantes da gestão pública. A transparência faz parte da agenda da política atual, mas só começou a fazer parte na década de 90, apesar de ser um conceito abordado por Jean-Jacques Rousseau há dois séculos (Hood, 2010). A maioria das organizações internacionais, como FMI, OCDE, Banco Mundial, fazem referência a *accountability* e transparência como conceitos-chave para se atingir a boa governação e para que a administração do Estado seja vista com melhores olhos, para que este exercício funcione com menos corrupção ou idealmente, sem corrupção. A responsabilização dos gestores públicos, adjacente ao conceito de *accountability*, dissuade, de certa forma, a participação em atos ilícitos e este é um ponto fundamental para a boa governação. Já a transparência contribui no sentido em que o acesso à informação da organização está disponível, dissuadindo também de certa forma a corrupção, uma vez que com os dados expostos e transparentes, estão sujeitos ao escrutínio público e ainda às respetivas entidades punitivas no caso de alguma infração. A corrupção, é um dos temas que está sempre ligado à gestão pública. Importa saber que há uma relação muito próxima com a prevenção da corrupção através de práticas de *accountability* e de transparência. Estes dois conceitos tão mencionados, podem prevenir fraudes e países que colocam estes conceitos na sua agenda têm níveis mais baixos de corrupção (Brusca, Rossi, & Anersano, 2018).

O tema da transparência e controlo dos contratos públicos não podia ser falado sem apresentarmos os princípios da boa governança, pois os contratos são o dia-a-dia da AP, através dos quais se fazem as compras como um meio para atingir uma finalidade e pôr em prática as políticas públicas. Deste modo, dar enfoque à transparência e o controlo nos contratos públicos é alargar o debate sobre a gestão pública. Algumas das definições de governança dão especial enfoque a uma gestão livre de corrupção, e é em torno do debate da transparência e do controlo que se consegue desenhar e implementar a boa governação na gestão dos contratos públicos.

Capítulo 2. O Código Contratos Públicos

O âmbito e aplicação dos contratos públicos estão definidos no CCP. O âmbito do CCP estende-se a toda contratação na AP, estendendo-se ainda a “quaisquer vantagens ou benefícios, através de ato administrativo ou equiparado, em substituição de um contrato público”. Os contratos públicos têm de respeitar os princípios dos quais todos os administradores públicos devem estar cientes, “o princípio da legalidade, da prossecução do interesse público, da imparcialidade, da proporcionalidade, da boa-fé, da tutela da confiança da sustentabilidade e da responsabilidade, bem como os princípios da concorrência, da publicidade e da transparência, da igualdade de tratamento da não-discriminação.” Para além das entidades dos Estado terem de cumprir os princípios supramencionados, também as entidades a quem contratam têm de respeitar normas de carácter social, laboral, ambiental e de igualdade de género (Alíneas 1 e 2 do artigo 1.º-A do CCP).

Ainda sobre os princípios, outro fator a ter em conta na contratação pública é o conflito de interesses, sendo considerada “qualquer situação em que dirigente ou trabalhador de uma entidade adjudicante...participe na preparação e na condução do procedimento de formação de contrato público, ou que possa influenciar os resultados do mesmo, tem direta ou indiretamente um interesse financeiro, económico ou outro interesse pessoal suscetível de comprometer a sua imparcialidade e independência no contexto do referido procedimento” (Alínea 3 do artigo 1.º-A do CCP).

2.1 Enquadramento: Código dos Contratos Públicos

O CCP sofreu alterações no quadro legislativo português. O CCP aprovado pelo Decreto-Lei nº17/2008, de 29 de janeiro sofreu ao longo dos anos alterações, umas com carácter de obrigatoriedade no quadro comunitário, outras medidas com o intuito simplificar, desburocratizar e flexibilizar os procedimentos de formação dos contratos públicos. Tendo em conta a relevância e a importância da contratação na gestão diária da AP concertado com a necessidade de controlo de despesa pública o diploma pretendia fundamentalmente inserir mais rigor e permitir um processo mais célere nas matérias de contratação pública e na própria execução dos contratos públicos (preâmbulo do Decreto-Lei nº18/2008).

Para além de uma exigência transmitida comunitariamente, existia também uma determinação do governo em melhorar as regras de contratação. O governo tinha como intuito promover a desburocratização e desmaterialização no processo de contratação pública, de modo a reduzir os prazos procedimentais (preâmbulo do Decreto-Lei nº18/2008). O CCP

estabelece uma mudança significativa, a obrigatoriedade dos procedimentos concursais terem de ser realizados através de plataformas eletrónicas e, para os procedimentos de adjudicação por ajuste direto, a obrigatoriedade de introdução dos dados relativos ao contrato celebrado. Até então, a contratação pública estava assente numa lógica burocrática, que se traduzia em sessões formais com todo o procedimento em suporte papel, desde a proposta aos cadernos de encargos, sendo a informação relativa ao concurso de difícil consulta pelo cidadão, acrescido ao facto de a informação não estar organizada (IMPIC, 2012). No CCP, os procedimentos pré-contratuais ficaram também mais simples, desde a uniformização das regras à simplificação deste processo, definindo a regra de escolha do procedimento condicionada pelo valor do contrato a celebrar.

2.2 As alterações ao Código dos Contratos Públicos

Das principais alterações na revisão 111-B/2017 do CCP, uma delas foi o alargamento do regime dos princípios de contratação pública. Os contratos públicos, quer na sua fase de formação, quer na fase de execução, estão agora sujeitos aos princípios gerais que regulam a AP em geral, previstos no quadro legislativo português, desde a Constituição às novas diretivas europeias que introduziram as alterações, ao Código do Procedimento Administrativo. O legislador incorporou ainda na legislação princípios de transparência, da igualdade e da concorrência, princípios estes que vêm contribuir para um panorama legal mais claro, assegurando os princípios básicos que devem guiar os dirigentes públicos na gestão das demais instituições na contratação pública: princípio da legalidade, da prossecução do interesse público, imparcialidade, proporcionalidade, da boa fé, da tutela da confiança, da sustentabilidade, da responsabilidade, da igualdade de tratamento e de não discriminação. Para além disto, as empresas que prestarem serviços ao Estado através da contratação pública estão também sujeitas a normas na área social, laboral, ambiental e de igualdade de género (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017).

É introduzido também um novo conceito, a consulta preliminar ao mercado, em que as entidades adjudicantes podem utilizar este novo instrumento legal para um esclarecimento *à priori*, onde têm a possibilidade de solicitar pareceres sobre o contrato público em causa, pareceres esses que podem ser pedidos a peritos, autoridades independentes ou agentes económicos (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017).

Esta etapa visa permitir essencialmente a melhor preparação para o lançamento do concurso, desde ter a noção dos preços praticados no mercado relativos ao serviço que a

entidade adjudicante quer contratar, quer também aos vários tipos de serviço ou bem que existem para atingir o mesmo fim. Esta consulta preliminar ao mercado pode nunca resultar na elaboração de um contrato público, pois a consulta tem também a possibilidade de ser só uma mera consulta sem produzir efeitos, na medida em que pode resultar numa decisão negativa por parte do gestor público de forma a querer abdicar dela. Após a consulta, se a decisão for avançar para concurso, a consulta preliminar ao mercado tem de ser do conhecimento dos restantes candidatos com todas as informações prestadas, de forma a tornar o procedimento justo do ponto de vista concorrencial. As entidades que prestem direta ou indiretamente serviços de consultoria para a elaboração do procedimento ficam proibidas de participar no concurso caso a sua prestação lhe atribua vantagens e que ponha em causa a livre concorrência (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017).

Nas alterações realizadas no CCP, temos de destacar também uma nova figura que é criada, que é denominada gestor do contrato (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017). A sua função é muito específica, tendo a função de acompanhar permanentemente a execução do contrato, sendo que a nomeação é feita antes do início da execução e *à priori* também do conteúdo do contrato. Ao gestor do contrato cabe a análise detalhada de todas as etapas do contrato público, desde os desvios orçamentais, o não cumprimento dos requisitos do contrato ou qualquer outro problema. Este novo cargo de gestor de contrato é de extrema importância na verificação da legalidade dos contratos, assim como dos outros princípios inerentes à boa gestão pública e, por isso, este gestor tem à sua disposição alguns meios para atuar em caso de alguma falha no contrato, ficando apenas limitado à modificação e cessação do contrato, sendo que em contratos mais longos tem também uma função de interlocutor. Esta nova figura vem dar, ao mesmo tempo, uma maior responsabilização por parte de toda AP que celebra contratos públicos, pois coloca em cima da entidade adjudicante o processo de fiscalização e a aplicação de “sanções” no caso de ocorrer alguma falha contratual.

Apesar da evolução do quadro legislativo no sentido de clarificar ao máximo o CCP e de definir a atuação do gestor, ficaram algumas questões em aberto, nomeadamente no que diz respeito a “contratos de curta duração, ou à sua articulação com a entidade fiscalizadora do contrato, sobretudo nos contratos de empreitada, e a eventual oposição do cocontratante à nomeação de um determinado gestor, máxime com fundamento em impedimento ou suspeição” (CTSU – Sociedade de Advogados SP, RL, SA , 2018, p. 4)

Outra novidade foi ainda a parceria para a inovação, com base na Diretiva nº2014/24/UE e que vem assentar numa estratégia de inovação, recorrendo a um crescimento

inteligente, sustentável e inclusivo. Ou seja, esta diretiva pretende atribuir um caráter impulsionador para as empresas que se relacionam com o Estado através de contratos públicos, estendendo assim a preocupação com a inovação e investigação às empresas. Este tipo de procedimento ficou, no entanto, exclusivo para a inovação, quer sejam obras, produtos ou serviços desde que não haja no mercado soluções que permitam atingir aquele fim, sendo sempre neste caso importante garantir, através de uma consulta preliminar de mercado, se a sua necessidade não pode ser atingida com soluções que já existam. Os valores do contrato têm ainda de ser proporcionais ao nível de desenvolvimento. A complexidade que pode estar associada a esta parceria de inovação permite ainda estabelecer contratos com mais que uma entidade, estando as demais entidades encarregues de diferentes atividades de investigação e desenvolvimento. Uma vez que se trata de um contrato de investigação e o resultado final pode nem sempre ser o esperado, devem ser fixados várias etapas e objetivos, realizando o pagamento consoante o cumprimento dos objetivos, sendo que a entidade pública adjudicante tem a possibilidade de término de contrato, desde que estejam previamente previstas no mesmo (Decreto-Lei n.º 111-B/2017).

As modificações ao novo CCP asseguram um fator importante, a necessidade de um maior planeamento. A decisão de contratar tem de ser devidamente fundamentada, “O procedimento de formação de qualquer contrato inicia-se com a decisão de contratar, a qual deve ser fundamentada e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa inerente ao contrato a celebrar, podendo essa decisão estar implícita nesta última.” (Artigo 36.º do Decreto Lei nº 111-B/2017).

Ainda no Artigo 36.º, diz que “quando o valor do contrato for igual ou superior a (euro) 5 000 000, a fundamentação prevista deve basear-se numa avaliação de custo/benefício e deve conter, nomeadamente e quando aplicável:

- a) A identificação do tipo de beneficiários do contrato a celebrar;
- b) A taxa prevista de utilização da infraestrutura, serviço ou bem;
- c) A análise da rentabilidade;
- d) Os custos de manutenção;
- e) A avaliação dos riscos potenciais e formas de mitigação dos mesmos;
- f) O impacto previsível para a melhoria da organização;

g) O impacto previsível no desenvolvimento ou na reconversão do país ou da região coberta pelo investimento.” Fatores estes que são essenciais para a ponderação de contratação sendo uma exigência legal (Artigo 36.º do Decreto Lei nº 111-B/2017).

A flexibilização, desburocratização e simplificação que o legislador pretendia refletir nestas alterações tinha particularmente em “vista ao aumento da eficiência da despesa pública e à promoção de um melhor e mais fácil acesso àqueles contratos por parte dos operadores económicos. Esse propósito está igualmente presente no Programa do XXI Governo Constitucional e nas medidas consagradas no Programa Nacional de Reformas em sede de contratação pública, a que a presente revisão dá cumprimento.” (preâmbulo do Decreto-Lei n.º 111-B/2017).

A transposição das diretivas comunitárias para a legislação portuguesa estava prevista ocorrer até abril de 2016, no entanto, só ocorreu em 2017 com a publicação do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, esta alteração que veio a ser a nona no CCP desde 2008. O legislador nestas alterações, não se limitou apenas à transposição das diretivas impostas externamente, num contexto de experiência do código que vigorava até agora, introduziu também outras alterações no regime vigente.

As diretivas europeias assentavam nas seguintes alterações:

1. Diretiva 2014/23/UE, relativa à adjudicação de contratos de concessão
2. Diretiva 2014/24/UE, relativa aos contratos públicos
3. Diretiva 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais
4. Diretiva 2014/55/UE, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos

As alterações ao CCP do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, entraram em vigor no dia 1 de janeiro de 2018 tendo efeito imediato sobre novas celebrações de contratos após essa data, assim como aos contratos celebrados ao abrigo desse procedimento. Resumidamente, em termos gerais, estas alterações podem ser definidas em 3 eixos:

- as alterações exigidas por diretivas comunitárias
- as medidas de simplificação, desburocratização e flexibilização
- medidas de transparência e boa gestão pública

Estas alterações tiveram um impacto significativo e direto nas empresas e entidades para efeitos de celebração de contratos com o Estado. As alterações ao CCP refletem grandes

objetivos, assentam num modelo de contratação moderna e iniciam uma nova era nas relações contratuais entre o Estado e a AP, enquanto entidade executora, e os particulares. As regras e os procedimentos que o novo CCP definem têm objetivos diversos, tendo como fim uma gestão racional dos dinheiros públicos. Esses objetivos passam pela eficiência, transparência, simplificação, rigor, inovação e motorização. A eficiência, na medida em que, a celebração de contratos deve ser feita com a entidade que represente a melhor proposta, que garanta o melhor produto e/ou o melhor serviço possível ao melhor preço, garantindo assim a eficiência na contratação pública. A transparência deve ser um mote da contratação em todas as fases de contratação pública. E a transparência neste caso, acontece com o recurso a plataformas eletrónicas, onde são publicados os concursos de contratação pública e os seus resultados. Neste caso, o recurso a estas soluções eletrónicas permitiu não só obter mais transparência no processo, mas também promover a celeridade do processo de contratação. A simplificação dos procedimentos na formação de contratos, por via eletrónica seguem um padrão e tornaram-se mais céleres. O rigor, em virtude da racionalização, e o controlo das despesas, refletem-se na qualidade das compras efetuadas. A inovação, não só ao nível tecnológico com a contratação eletrónica, mas também com as compras públicas estratégicas, é também um objetivo. Ao nível da monitorização, O CCP criou um organismo importante de monitorização, o Observatório das Obras Públicas e ainda o sistema de informação dos contratos de bens e serviços, tendo estes como função acompanhar e avaliar a contratação pública em várias etapas e garantir a legalidade de todo os procedimentos, contribuindo para a sua legalidade.

Como já foi dito, o CCP foi revisto em 2017, por pretexto da transposição das Diretivas Europeias de 2014, que definiam regras específicas e alargadas a toda a UE, no entanto, o processo de adaptação das leis europeias à legislação nacional foi claramente longo e “pouco transparente” (Estorninho, 2018).

O processo foi considerado pouco transparente pois foi apresentado um anteprojeto de revisão do CCP, em agosto de 2016, documento esse que foi submetido a discussão pública, no entanto, o resultado da discussão não foi publicitado nem foram dadas explicações para as alterações introduzidas ao anteprojeto inicial. As entidades que participaram na discussão pública e as entidades responsáveis pelas alterações legislativas ficaram no anonimato, de modo que a falta de transparência fica associada a todo este processo legislativo. Para além destes factos, o consecutivo atraso desta revisão também foi alvo de críticas, pois o atraso pressupôs uma pressão por parte da UE para incorporar na legislação as diretivas europeias,

pressão essa que se refletiu também na atuação do Presidente da República, que invoca esta mesma razão como justificação para a promulgação deste diploma (Estorninho, 2018).

Na discussão sobre as alterações que eram exigidas a Portugal, a dúvida assentava em duas opções: elaborar um novo CCP, ou fazer alterações ao CCP em vigor, o de 2008. No entanto, a decisão acabou por ser fazer uma revisão ao CCP de 2008, sendo que foram alterados mais de 200 artigos e foram incluídas cerca de 40 novas disposições. O que, segundo a autora Maria João Estorninho (2018), acabou por agravar o “labirinto jurídico que é, desde o início, o nosso CCP.” A obrigatoriedade de transposição das Diretivas Europeias de 2014 era o pretexto lógico para se proceder a uma alteração profunda, no sentido de corrigir as disfunções do CCP de 2008, porque apesar das alterações o Código era o mesmo.

A contratação pública é um instrumento essencial na ação de entidades públicas e na afetação de recursos, que impõe legalmente obrigações éticas, sociais e sustentáveis do ponto de vista ambiental. As contratações públicas têm de ser vistas como uma ferramenta imprescindível para elaboração e execução de políticas públicas. Dada a importância deste procedimento na vitalidade de todo o tipo de políticas públicas e ação de entidades públicas, reconhecemos também a importância da legislação de modo a dar transparência ao processo, a importância da profissionalização dos gestores públicos, que devem de ter um conhecimento profundo em matéria legal sobre os contratos públicos, e ainda os mecanismos de controlo que permitam detetar ilegalidades de qualquer tipo na contratação pública.

Quanto às últimas alterações, que ocorreram em razão da pandemia, iremos deixá-las para um debate num subcapítulo posterior, com uma perspetiva diferente da perspetiva dada nas alterações mencionadas acima.

2.3 Aspetos gerais dos Contratos Públicos: entidades adjudicantes e modalidades de contratação

As regras dos contratos públicos aplicam-se a um conjunto de entidades que gozam de dinheiros públicos, tendo estas diferentes naturezas. As regras da contratação pública decretadas pelo CCP aplicam-se ao Estado, Regiões Autónomas, Autarquias Locais, Institutos Públicos, a entidades administrativas independentes, ao Banco de Portugal, a Fundações Públicas, a Associações Públicas e ainda a “associações de que façam parte de uma ou várias pessoas coletivas referidas anteriormente, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de

direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas” (Artigo 2.º, Alínea 2 do CCP).

Existem ainda outras entidades que estão sujeitas às regras do CCP, são estas organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada:

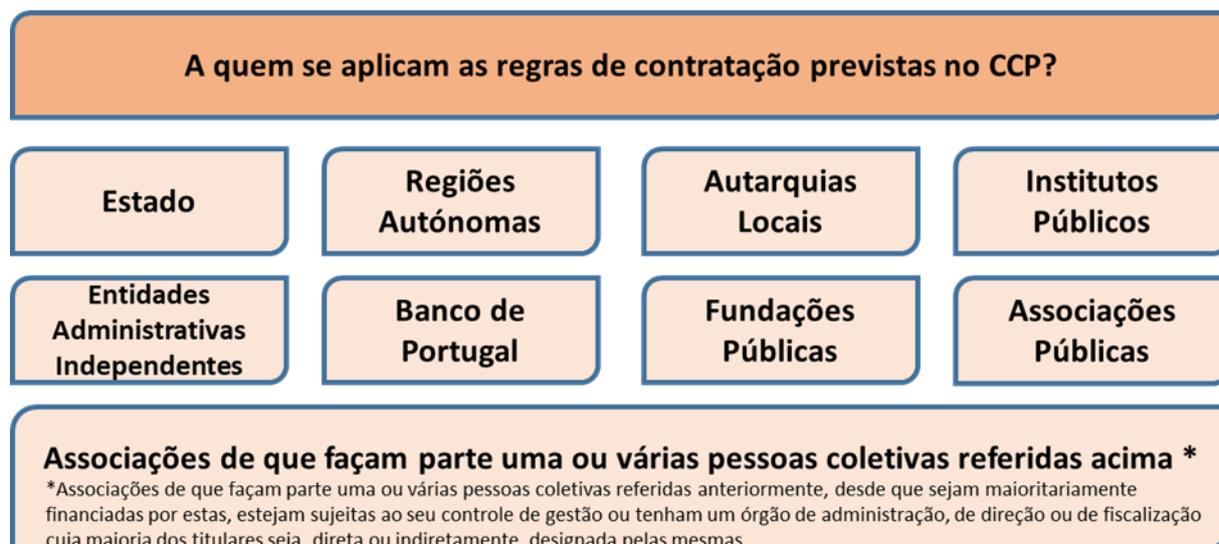
“i) Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade;

ii) Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no número anterior ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades;” (Artigo 2.º, Alínea 2 do CCP).

Todas as pessoas coletivas acima referidas denominam-se como “entidades adjudicantes”⁵ e estão obrigadas legalmente a cumprir o CCP. A denominação “entidade adjudicante” apenas é válida para a fase de formação dos contratos: uma vez celebrado o contrato, as entidades adjudicantes passam a designar-se “contraentes públicos”.

⁵ Ao longo desta dissertação o termo entidade adjudicante será usado para se referir às entidades previstas no CCP que estão sujeitas às regras de contratação, e que, recorrentemente recorrem a procedimentos de contratação. Apesar de em rigor as entidades que realizam contratação pública se denominarem entidades adjudicantes na fase da formação do contrato e contraentes públicos numa fase posterior.

Figura 1 - Entidades Adjudicantes



(Fonte: elaboração própria com base CCP)

Após conhecermos as entidades abrangidas pelo CCP, podemos apresentar as modalidades de contratação previstas no mesmo. Os procedimentos contemplados no CCP no artigo 16º são o Ajuste Direto, a Consulta Prévia, Concurso Público, Concurso Limitado por Prévia Qualificação, Procedimento de Negociação, Diálogo Concorrencial e Parceria para a Inovação. “Para a formação de contratos cujo objecto abranja prestações que estão ou sejam susceptíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adoptar um dos seguintes tipos de procedimentos” (nº 1 do Artigo 16.º do CCP). Para entendermos as principais diferenças, vamos recorrer a uma breve explicação dos tipos de procedimento.

O procedimento de **ajuste direto** é um processo em que a entidade adjudicante convida diretamente uma empresa a apresentar uma proposta, quer para a aquisição de um bem ou para um serviço. No entanto, como neste procedimento não há consulta da concorrência para se chegar ao melhor valor, o procedimento tem limites orçamentais. O ajuste direto, enquanto procedimento de aquisição e/ou contratação de bens e serviços, encontra-se limitado. No caso de contratos de empreitada, o ajuste direto permite celebração de contratos até ao limite de 30.000,00 euros (Alínea d do Artigo 19.º do CCP), enquanto que para contratos de aquisição de bens e/ou serviços o valor fixa-se no máximo de 20.000,00 euros (Alínea d do artigo 20.º do CCP). Já no caso de outros tipos de contratos “que não configurem contratos de concessão de obras públicas ou de concessão de serviços públicos, ou contratos de sociedade”, o valor do ajuste direto situa-se nos 5.000,00 euros (Artigo 21.º do CCP). Até estes montantes, os

organismos da AP estão permitidos por lei a convidar e apresentar a proposta apenas a uma entidade/empresa. O ajuste direto limita no prazo de vigência dos contratos, não podendo ser superior a três anos, e ainda no valor contratual definido, que não pode sofrer alterações. Este procedimento, antes da alteração do CCP, estava definido para valores superiores, valores esses que agora passam a estar associados a um procedimento denominado consulta prévia.

Ao nível dos valores, caso o preço do contrato não seja superior a 5.000,00 euros no caso de bens e serviços e 10.000,00 no caso de empreitadas de obras públicas, o ajuste direto pode ser simplificado, com dispensa de tramitação eletrónica. Sem prejuízo de outras formalidades presentes no CCP, tomamos especial atenção a esta dispensa de tramitação eletrónica.

No processo de **consulta prévia** a entidade adjudicante faz o convite a pelo menos três entidades à sua escolha, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar (nº1 do Artigo 112.º do CCP). Este procedimento possibilita a celebração de contratos com valores um pouco mais altos que o ajuste direto. Os valores máximos para este tipo de contrato são 150.000,00 euros para empreitadas de obras públicas, 75.000,00 euros para aquisição de bens móveis e aquisição de serviços e 100.000,00 euros para quaisquer outros contratos com a exceção de concessões de obras públicas e de serviços públicos e contratos de sociedade (Artigos 19.º e seguintes do CCP). O CCP expressa ainda que quando os valores permitirem a adoção do ajuste direto, deve de forma preferencial optar-se pela consulta prévia (Artigos 24.º a 27.º do CCP). Ainda as fases de contratação através deste procedimento que são:

- 1- Envio do convite (no mínimo a três entidades);
- 2- Esclarecimentos e retificação das peças do procedimento;
- 3- Apresentação de propostas;
- 4- Negociação (fase eventual);
- 5- Análise e avaliação das propostas;
- 6- Relatório preliminar (elaborado pelo júri do procedimento);
- 7- Audiência Prévia;
- 8- Relatório final (elaborado pelo júri do procedimento);
- 9- Adjudicação;
- 10- Celebração do contrato (Artigos 114.º e seguintes do CCP).

No **concurso público**, o anúncio é feito em Diário da República e/ou Jornal Oficial da UE, e qualquer entidade e cumpra os requisitos de participação pode apresentar a sua proposta

(artigos 130.º e seguintes do CCP). A obrigatoriedade de publicação com expressão comunitária, no Jornal Oficial da UE, depende se o valor do contrato é ou não superior aos limites comunitários (Artigos 130.º e 131.º do CCP). A tramitação procedimental desta modalidade de contratação é bem diferente da do procedimento anterior, sendo:

- 1- Envio do anúncio para publicação e sua publicação;
- 2- Esclarecimentos e retificação das peças do procedimento;
- 3- Apresentação de propostas;
- 4- Análise e avaliação de propostas;
- 5- Relatório preliminar (elaborado pelo júri do procedimento);
- 6- Audiência prévia;
- 7- Relatório final (elaborado também pelo júri do procedimento, sendo que pode ser enxertada uma fase de negociação de propostas);
- 8- Adjudicação;
- 9- Celebração do contrato.

Dentro do concurso público existe ainda uma modalidade urgente (Artigos 155.º e seguintes do CCP), que decreta a possibilidade de acelerar o processo de contratação em caso de urgência. No entanto, o concurso público regular e o concurso público urgente têm diferentes montantes. O concurso público tem os seguintes valores máximos definidos: 5.350.000,00 euros para contratos de empreitadas de obras públicas, 139.000,00 euros para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços quando a entidade adjudicante for o Estado, 214.000,00 euros para contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços quando a entidade adjudicante for qualquer outra entidade. Enquanto que, o concurso público urgente tem definido um valor máximo de 300.000,00 euros para contratos de empreitadas de obras públicas.

O Concurso Limitado por Prévia Qualificação está sujeito às mesmas normas do procedimento anterior, o concurso público. No entanto, o procedimento comporta uma fase em que é verificado se os candidatos preenchem os requisitos mínimos de capacidade definidos pela entidade adjudicante e, no caso de cumprirem, os candidatos podem posteriormente apresentar uma proposta (Artigos 162.º e seguintes do CCP).

O Procedimento de Negociação que integra as seguintes fases:

- 1- Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos;
- 2- Apresentação e análise das versões iniciais das propostas;

- 3- Negociação das propostas;
- 4- Análise das versões finais das propostas e adjudicação (Artigo 194.º do CCP).

O procedimento de **Diálogo Concorrencial** deve indicar o montante da eventual remuneração, ou o critério do respetivo cálculo a atribuir aos candidatos qualificados para participar no diálogo, que apresentem soluções que sejam admitidas. As fases deste processo passam por:

- 1- Apresentação das candidaturas e qualificação dos candidatos;
- 2- Apresentação das soluções e diálogo com os candidatos qualificados;
- 3- Apresentação e análise das propostas e adjudicação (Artigo 205.º do CCP).

Por fim, **Parceria para a Inovação**, foi o tipo de procedimento introduzido pelas diretivas comunitárias de 2014. Este procedimento tem uma componente estratégica que não está presente nas outras modalidades. As fases do procedimento são:

- 1- Fase de apresentação das candidaturas, podendo a respetiva seleção incluir a qualificação dos candidatos quando se trate do desenvolvimento de projetos dotados de especial complexidade;
- 2- Fase de apresentação de propostas de projetos de investigação e desenvolvimento;
- 3- Fase de análise das propostas de projetos de investigação e celebração da parceria (Artigo 218.º-A, do CCP).

O artigo delimita ainda um aspeto importante no seu ponto 4. Este procedimento não pode ser usado com o intuito de restringir ou falsear a concorrência.

Figura 2 - Tipos de Procedimentos



(Fonte: elaboração própria com base CCP)

2.4 Princípios da Contratação Pública

Na formação e celebração de contratos públicos, devem ainda ser respeitados os princípios que constam em vários documentos legais, como no Código do Procedimento Administrativo, Constituição da República Portuguesa e ainda nos Tratados da UE e nas diretivas europeias para a contratação na AP. São estes o princípio da legalidade, estabilidade, prossecução do interesse público, imparcialidade, proporcionalidade, boa-fé, tutela de confiança, sustentabilidade, responsabilidade, concorrência, publicidade, transparência, igualdade de tratamento e por fim, de não-discriminação.

Dentro destes princípios, no âmbito da aplicação da contratação pública, temos de dar destaque ao princípio da concorrência, uma vez que os procedimentos devem ser organizados de maneira a despertar interesse do maior número possível de candidatos para que o concurso seja o mais “transparente” possível. Este princípio remete-nos ainda para o princípio da igualdade, um dos princípios mais importantes num Estado de Direito Democrático, que impõe à entidade adjudicante tratamento igual relativamente aos candidatos que se apresentam a concurso. O princípio da não discriminação proíbe tratamentos diferentes a candidatos e concorrentes com nacionalidade diferente, deficiência física e outras situações discriminatórias que possam surgir.

O princípio da transparência deve ser uma característica forte em todos os atos da AP, particularmente no processo de adjudicação de contratos públicos, pois são processos que normalmente envolvem grandes quantias de dinheiros públicos. Disponibilizar todas as informações relativas ao processo é o que permite o cumprimento deste princípio. O princípio da imparcialidade também é particularmente importante no processo de contratação pública, pois este é muitas vezes tido como um processo que pode favorecer terceiros, no entanto, este princípio impõe imparcialidade aos sujeitos administrativos do procedimento, que não podem influenciar o processo por quaisquer simpatias, afinidades políticas, conhecimentos pessoais, ou qualquer outro tipo de preferências na sua tomada de decisão, pois essa tomada de decisão tem de ser apenas com base na legislação e não com influência dos seus interesses pessoais. O princípio da proporcionalidade serve para garantir também a imparcialidade e a transparência, pois obrigam a entidade adjudicante a não restringir o concurso ao adotar medidas demasiado “restritivas da concorrência sem justificação suficiente e adequada para o efeito, impondo-se que avalie sempre ponderadamente a adequação e proporcionalidade dos meios utilizados em

relação aos fins prosseguidos”. No princípio da publicidade é imposta uma obrigatoriedade de publicitar nos meios para esse efeito todos os critérios procedimentais (Silva, 2018, p. 35).

Capítulo 3. Controle e Transparência nos Contratos Públicos

Sendo esta dissertação centrada nos conceitos de controle e transparência, era imperativo desenvolver e explicar um pouco os conceitos, de modo que, surge este capítulo. Pretendemos não só falar sobre os conceitos, mas também procurar de forma geral o que acontece ao nível do controle e da transparência dos mesmos.

3.1 Sobre o conceito de Controle

A palavra controle é uma palavra com sentido muito amplo e por isso é importante delimitar o conceito de controle, quer no seu âmbito quer na sua extensão. A gestão de qualquer entidade, seja ela pública ou privada, é coordenada por atos administrativos. A função de controle é particularmente importante para que se consiga avaliar as falhas na administração. O controle tem vários âmbitos, sendo que pode incidir sobre várias áreas do trabalho administrativo de uma entidade, podendo ainda o controle ocorrer em diferentes momentos. O controle atenta numa exigência virada para a execução de planos e de programas que visam atingir determinadas metas previamente estabelecidos. A função de controle implica diretamente a Administração, à qual cabe analisar e fazer o balanço dos resultados obtidos, contrapondo os objetivos que foram traçados com os resultados desejados, procedendo à elaboração de um relatório com possíveis falhas para essa discrepância.

Para todas as atividades administrativas é necessário um planeamento e o controle não é exceção, pois o controle é uma tarefa minuciosa que tem de ser adaptada a cada entidade e atentar aos seus objetivos, forma e origem jurídica, dimensão, volume e natureza das operações. O controle permite-nos responder a determinadas questões, como: o que controlar, como, porquê e onde. Voltando ao início deste texto, o controle é uma das funções administrativas importante em qualquer entidade e que visa “atingir as metas com a máxima eficiência, eficácia e economicidade” (Filho, 2010). A Ciência da Administração é caracterizada por cinco funções: prever, organizar, comandar, coordenar e controlar, sendo que o controle é a função mais abrangente que está relacionada com todas as outras funções, imprescindível para que os objetivos traçados sejam cumpridos.

Para *Chiavenato* (1997), a definição de controle assenta na finalidade “...de assegurar que os resultados daquilo que foi planeado, organizado e dirigido se ajustem tanto quanto possível aos objetivos previamente estabelecidos”. O autor refere que a essência do controle reside na verificação de se a atividade é controlada e se, cumpre ou não, os objetivos ou resultados a que

se propôs. O controlo consiste essencialmente num processo que guia a atividade exercida para um fim previamente determinado (Chiavenato, 1997).

“O conceito de controlo, omnipresente na teoria do Estado democrático, admite, assim, uma multiplicidade de significados que dificultam extraordinariamente o seu tratamento doutrinal e empírico.” (Gameiro, 2004). Gameiro alerta-nos para esta dificuldade de definição única do conceito de controlo.

No entanto, apesar de todas as conotações da palavra controlo, importa reter que é uma função administrativa e que faz parte do processo administrativo que visa manter os padrões dentro do que foi definido pela entidade e ainda dentro do quadro legal que legisla a AP, facto importante a salientar nesta dissertação.

3.2 O controlo na reforma administrativa e modernização do Estado e *accountability*

Num contexto de progresso e mudanças na AP, o tema do controlo ganhou mais importância e mais relevância derivado do desenvolvimento que o Estado sofreu, como vimos no capítulo anterior. Ou seja, a reforma administrativa trouxe também uma “reforma” do conceito de controlo. A administração tal como a conhecíamos, altamente burocrática, estava ultrapassada, pois a dinâmica externa da globalização da economia e a evolução tecnológica passaram a exigir também uma nova dinâmica à AP. Uma maior abertura da administração e uma maior autonomia de gestão dos serviços públicos, aliada à descentralização de funções, passou também a exigir um novo contingente de controlo. A estes fatores alia-se ainda uma grande transformação de natureza social, em que cidadãos mais conscientes, são também mais exigentes com a atividade governativa com a atividade de toda a administração do Estado. Esta transformação trouxe aos cidadãos preocupações que antes não existiam ou que não eram evidentes e que passaram a ter particular interesse com a gestão dos fundos públicos e com a transparência nessa mesma gestão.

Para além da transformação social que assentou no aumento do nível de formação dos cidadãos, houve ainda um outro fator que contribuiu para este acréscimo de interesse na gestão pública, a corrupção. A discussão trazida pela comunicação social de vários casos de corrupção em todos os níveis da atividade administrativa do Estado, desde políticos a altos dirigentes da AP, contribuiu também para uma certa indignação da sociedade em geral, estando por isso mais atentos às atividades de gestão da administração, sendo que passam a ter também um papel ativo naquele que é o processo de controlo da gestão pública e dos recursos públicos (Filho, 2010).

Resumidamente, *accountability* trata-se de prestação de contas e, portanto, a prestação de informação. Ainda associado ao conceito de *accountability*, está implícita a responsabilização dos dirigentes das demais entidades da AP na gestão dos recursos e a sua disponibilização para consulta pública, um critério essencial atualmente na prestação de contas e transparência, aquilo que se traduz simplificadamente como *accountability*. As reformas que têm acontecido no sistema de controlo e nas contas públicas fizeram-se no sentido de mais *accountability*, mais prestação de contas e mais transparência, exigindo aos dirigentes responsabilidade na gestão dos recursos, incluindo também a elaboração de relatórios públicos. Estes relatórios devem incorporar vários domínios de interesse público e refletir o controlo financeiro, qualitativo, qualitativo, económico, social e ambiental.

A integração europeia foi um dos motivos principais na “*Public Accountability*” em termos legais, pois a legislação europeia privilegiava a prestação de contas, sendo que esta legislação se transpôs da esfera europeia para a esfera nacional.

3.3 Sobre o conceito de transparência

Tal como o conceito de controlo, o conceito de transparência na gestão pública é outro conceito difícil de definir e que, tal como o controlo, teve uma evolução recente fruto das transformações sociais e tecnológicas que afetaram também o conceito de controlo.

Stiglitz (1999), define a transparência como a redução das assimetrias de conhecimento entre os cidadãos e as entidades da administração, ou seja, prestar contas aos cidadãos permite que os cidadãos avaliem as falhas e sejam eles também um meio de controlo. Este conceito é tido como indispensável na gestão pública, pois a transparência exigida por parte dos cidadãos é um mecanismo de responsabilização dos gestores públicos no sentido de uma democracia forte. A política de transparência está por isso diretamente relacionada com o “*accountability*”, o prestar de contas, estando presente na agenda política como uma política em si mesma⁶.

Os termos transparência e *accountability* são usados recorrentemente como sinónimos e a transparência é muitas vezes um trunfo usado pelos atores políticos, aliando o conceito de transparência ao marketing político. A transparência é um elemento central do *accountability*, enquanto que *accountability* é mais que transparência, é a prestação de contas, como já foi explicado no decorrer desta dissertação.

“O conceito de transparência, por conseguinte, tem se tornado uma espécie de lugar

⁶ Política no sentido de o *accountability* ser uma preocupação e serem implementados mecanismos de prestação de contas aos cidadãos

comum na política contemporânea, estando presente no discurso político como uma verdade irrefutável. Aparece como um remédio para os males e as delinquências praticadas na política e na gestão pública, mas não proporciona um substrato normativo para o conceito de *accountability*. Ambos os conceitos são muitas vezes usados como termos intercambiáveis, sem uma compreensão acerca das diferenças e questões institucionais que suscitam.” (Filgueiras, 2011). No entanto, o conceito de transparência só por si não significa *accountability*, mas isso não impede que os conceitos sejam complementares.

Hoje em dia, derivada da evolução histórica e sociológica do sentido de Estado democrático, é impossível pensar nas atividades do Estado, nas instituições da AP e naquilo que as deve caracterizar e não apontar logo a transparência como fator fundamental. A transparência deve assim reduzir o fosso de informação que detém as instituições e o acesso dos cidadãos a essa informação. Mais ainda, a transparência deve facultar a informação aos cidadãos em nome da boa gestão pública e proporcionar aos cidadãos um sentimento de confiança nas instituições públicas. Esta transparência é também um direito no sentido do Estado democrático, liberdade de informação dos seus cidadãos, sendo que este direito e esta liberdade nos permitem ter mecanismos de responsabilização das entidades públicas no caso não serem cumpridos os pressupostos legais. A importância da transparência da atividade do Estado é que permite criar alertas sobre a legitimidade dessa atividade em caso de dúvida e permitir a entidades competentes algum tipo de responsabilização.

A teoria política contemporânea vê o conceito de transparência como se ele fosse uma espécie de remédio para a corrupção e o Estado. Sendo que o contrário também não se verifica, ou seja, transparência também é sinal de que ocorre tudo dentro da legalidade. A transparência reduz os “segredos de Estado, e permite o acesso da sociedade e potencializa o exercício da cidadania participativa. A política da transparência, dessa forma, reduz os segredos de Estado, permite o livre-conhecimento da sociedade e potencializa, supostamente, o exercício da cidadania (Filgueiras, 2011).

3.4 Sistema de controlo na Administração Pública

O Sistema de Controlo Interno (SCI) é, no caso dos contratos públicos, uma das formas de controlo e de averiguar que os processos de contratação decorreram dentro da legalidade. É então a primeira linha de controlo da AP. Para introdução deste tema, é pertinente recorrer à legislação portuguesa para definir o SCI da AP. Introduzido pelo Decreto Lei nº 166/98 de 25 de junho, “O SCI compreende os domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e

visa assegurar o exercício coerente e articulado do controlo no âmbito da AP” (Tribunal de Contas, 2016). A verificação, o acompanhamento e avaliação são princípios fundamentais do controlo interno, que devem ainda ter especial atenção a informações sobre a legalidade, regularidade e boa gestão (Tribunal de Contas, 2016).

O SCI é também um mecanismo de transparência, pois um SCI eficaz permite credibilizar o bom funcionamento das instituições externamente, quer pela opinião pública generalizada, quer no cenário internacional. O SCI atua sobre áreas diferentes, todas elas de igual importância. O controlo administrativo que recai sobre o exercício da autoridade, sobre a estrutura orgânica e ainda sobre o poder de decisão.

O SCI na AP está definido em termos legais, no entanto, é necessário fazer uma avaliação do que acontece em termos práticos. Como sabemos, a AP portuguesa não está no seu melhor panorama no quadro de recursos humanos e o SCI exige recursos humanos especializados, o que por sua vez exige um custo elevado, que pode nem sempre justificar o custo/benefício daquilo que estamos a analisar, ou seja, o prejuízo de erros ou fraudes tem um menor valor do que a implementação de um sistema de controlo sem falhas.

Um controlo interno é essencial para o funcionamento de qualquer entidade, influenciando na concretização dos objetivos dessa entidade. No entanto, quando falamos de controlo interno referimo-nos muitas vezes a um controlo financeiro e contabilístico e, de alguma forma, desvalorizamos o controlo administrativo, também ele muito importante. Esta vertente administrativa foca-se na avaliação dos procedimentos relacionados com o “processo de decisão que conduzem às autorizações de transações e operações” (Simões & Santos, s.d.).

Esta vertente do controlo administrativo é particularmente importante para esta dissertação, pois assegurarmos o controlo e a transparência dos contratos públicos, é fundamental percebermos o processo de elaboração do mesmo e todas as fases, sendo esta parte administrativa crucial. Também a vertente financeira e a fiabilidade dos registos contabilísticos são importantes neste processo de controlo interno. De modo que não devemos limitar o conceito de controlo interno, devendo este sempre englobar um controlo administrativo e financeiro.

O sistema de controlo da AP Portuguesa assenta num contexto controlo interno, dentro da própria organização e à sua tutela, e ainda num controlo externo, feito pela Assembleia da República (AR) e pelo Tribunal de Contas (TC). O controlo político é executado pela AR, órgão com carácter democrático e eleito pelos cidadãos.

Os pressupostos e objetivos dos dois tipos de controlo⁷ são semelhantes, sendo que pode variar a forma como cada entidade o faz pois, numa perspetiva interna o controlo é feito com base nos dados que a própria entidade elabora, quando por vezes um controlo externo é mais extensivo a verificar a elegibilidade dos dados recolhidos. O controlo externo feito pelo TC tem a ele associado uma independência técnica pois é o órgão máximo de excelência.

O TC exerce controlo sobre a legalidade dos atos praticados pela administração, julgando por responsabilidades financeiras. No entanto, tem uma função extra jurisdicional, a de emitir pareceres e definir orientações, sendo que esta não faz parte ativamente no controlo externo, mas prestigia e reforça a importância e funções do TC.

“Sendo o *controlo interno indissociável do sistema de gestão*, não se compreenderia que o controlo externo exercido pelo TC não pudesse incidir também sobre o(s) sistema(s) de controlo interno da AP, *maxime*, sobre as suas adequabilidade e fiabilidade.” (Tavares, 1996). Desta forma podemos ver que os dois tipos de controlo são indissociáveis, o enfoque do controlo externo no controlo interno é uma parte do processo do controlo externo, não obstante de o TC incidir no controlo financeiro e processual nos respetivos sistemas de controlo interno das entidades, o que permite reforçar o bom funcionamento da própria entidade. Segundo Tavares (1996) “Não há boa gestão sem um bom controlo!”, sendo que vai mais longe na definição de um bom controlo, destacando que tem de ser corretamente realizado segundo técnicas e procedimentos adequados em qualquer um dos níveis que aconteça. A interligação entre os vários sistemas de controlo é também um ponto a referir, sistemas que respeitem a autonomia e as funções, os sistemas pretendem ser complementares e não substituíveis.

O controlo externo realizado pelo TC desdobra-se ainda em três tipos de controlo, que tem unicamente a ver com o período em que o controlo é realizado. Sendo que os pressupostos são os mesmos, a verificação da legalidade, apesar de a forma possa não ser a mesma. O controlo prévio, como o próprio nome indica, significa um controlo anterior à realização de qualquer despesa pública. Neste caso, é verificado o cabimento orçamental da despesa gerada. Este controlo é particularmente pertinente, na medida em que evita o gasto público, pois no caso do controlo ocorrer durante ou após a efetivação de um contrato, a verificação de ilegalidades não impede por norma os gastos públicos, ainda que possa atribuir sanções posteriores e recuperar montantes gastos sem cumprimento da legalidade. No entanto, era impensável aplicar o controlo prévio a todos os gastos do Estado, pois limitava a atividade de

⁷ interno e externo

gestão da AP e, para além disso, significaria um gasto elevadíssimo de recursos por parte do TC. Dada esta realidade, o visto prévio aplica-se apenas a contratos de valor superior a 750 mil euros. Só após uma avaliação rigorosa do TC é que qualquer entidade da AP pode realizar gastos de valores superiores a 750 mil euros (Secção II, Artigos 44.º a 48.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Lei n.º 98/97).

No caso de o visto prévio do TC ser dado, ou no caso de contratos de menores valores, que não necessitam de uma autorização de despesa, o TC procede ao controlo concomitante, que é exercido mediante realização de auditorias aos procedimentos administrativos. Os relatórios produzidos por estas auditorias integram observações e recomendações, podendo em caso de deteção de ilegalidades abrir processos de responsabilização. No caso de deteção de ilegalidades numa fase em que um contrato ainda não está em execução, o TC remete o contrato a fiscalização prévia, sob pena de responsabilidades financeiras (Secção III, Artigo 49.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Lei n.º 98/97).

Por último, o controlo sucessivo, que tem como fim avaliar os sistemas de decisão e de controlo interno, bem como aspetos de legalidade, economia, eficiência e eficácia da gestão financeira. Por conseguinte de ser um controlo sucessivo, é também o controlo mais exaustivo, por ter também mais dados para se efetivar esse controlo. Este desenvolve-se através da verificação de contas ou de auditorias a todos os organismos públicos, incidindo também sobre matérias de contratação pública. As auditorias feitas pelo TC produzem relatórios com observações e recomendações e, em caso de ilegalidades, é remetido para o Ministério Público para o apuramento das devidas responsabilidade e sanções (Secção VI, Artigos 50.º a 56.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Lei n.º 97/97).

3.5 Portal BASE e transparência

No DL n.º 18/2008 de 29 de janeiro, estava prevista a criação de um portal que publicasse os contratos públicos realizados. A criação de um portal com estas características pretendia fomentar a transparência nos contratos públicos, apresentando dados como: as entidades adjudicantes, o tipo de procedimento utilizado, valores, entidades adjudicatárias entre outras informações. Até então estes dados eram de difícil acesso ao cidadão e, por isso, carregadas de uma ideia generalizada que aconteciam muitas ilegalidades e de uma enorme falta de transparência. Este portal pretendia, portanto, mudar o paradigma, dar transparência ao processo através da possibilidade de consulta por qualquer cidadão. O CCP, em 2008, definia que se usassem recursos eletrónicos no processo de contratação pública. Existia também uma

pressão comunitária para a promoção da transparência e do recurso a meios eletrónicos para se conseguir atingir esse fim. O conceito de *Good Governance* teve aqui uma influência direta, pois o Governo promoveu no CCP a tramitação dos procedimentos por via eletrónica, com vista a tornar o processo mais simples e mais célere, promovendo um processo mais transparente e mais eficiente.

O portal BASE⁸, foi criado com o intuito de ser um mecanismo de divulgação dos contratos públicos. A base legal do portal está definida no artigo 2º do DL n.º 18/2017. O portal dos contratos públicos tem ainda de ser um instrumento central de produção de informação estatística sobre a contratação pública nacional, com base nos contratos que são divulgados na plataforma, sendo que os relatórios estatísticos são uma fonte oficial e são remetidos à Comissão Europeia (CE) (artigo 2º do DL n.º 18/2017). Para além disso o portal também incorpora uma base de dados de legislação, regulamentação, jurisprudência nacional e comunitária relacionada com os contratos públicos. Elabora também guias de boas práticas e orientações técnicas sobre o processo de contratação, informações estatísticas e relatórios sobre contratação pública, promovendo ainda comunicados, notícias e eventos sobre o tema.

Ora, objetivamente, o portal BASE disponibiliza a seguinte informação:

- a) Os anúncios publicados no Diário da República relativos a procedimentos de formação de contratos públicos.
- b) Acesso às peças do procedimento
- c) A formação dos contratos públicos sujeitos à parte II do CCP e à execução dos contratos administrativos sujeitos à parte III do CCP, incluindo:
 - i) A explicitação precisa e completa dos bens, serviços ou obras objeto do contrato;
 - ii) O preço contratual;
 - iii) O número de convidados nos procedimentos de consulta prévia;
 - iv) A identificação do adjudicatário e dos restantes concorrentes;
 - v) A identificação de impugnações do procedimento;
 - vi) A publicitação dos contratos, incluindo anexos e aditamentos, com exceção das informações que se relacionem com segredos de natureza comercial, industrial ou outra e das informações respeitantes a dados pessoais;
- d) A disponibilização e alienação de bens móveis

⁸ O Portal BASE centraliza a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal continental e regiões autónomas

e) As decisões definitivas de aplicação da sanção de proibição de participação previstas nos artigos 460.º e 464.º -A do CCP, durante o período da respetiva proibição.

f) As modificações objetivas de contratos que representem um valor acumulado superior a 10 % do preço contratual, as quais ficam disponibilizadas até seis meses após a extinção do contrato, nos termos do n.º 1 do artigo 315.º do CCP (Artigo 4.º da Portaria n.º57/2018, 26 de fevereiro).

Como já foi referido, o portal BASE tem como objetivo a apresentação de informação dos contratos públicos, com o mote de tornar mais transparente os procedimentos designados no CCP. A evolução ao nível da desmaterialização e o recurso às plataformas eletrónicas foi favorecida pela exigência da transparência. As entidades adjudicantes são responsáveis pela inserção de dados e pela tramitação eletrónica em alguns dos procedimentos. No caso dos ajustes diretos e da consulta prévia o CCP não obriga a que o procedimento tenha de decorrer através de plataformas eletrónicas, no entanto, os dados têm de ser divulgados na plataforma. Já nos outros procedimentos, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação, diálogo concorrencial e procedimento por negociação o CCP define com carácter obrigatório o uso de plataformas eletrónicas nos procedimentos pré-contratuais, bem como a tramitação das seguintes etapas do procedimento, desde a publicitação até à adjudicação do contrato.

Conhecidos estes factos poderemos considerar contraditório o portal ser criado para a promoção da transparência e ao mesmo tempo não obrigar a que os ajustes diretos e consulta prévia sejam tramitados por via eletrónica. No entanto, existem fundamentos para tal acontecimento, porque apesar de a tramitação eletrónica surgir numa perspetiva de simplificação pode-se considerar que operadores económicos com menos recursos podem ter alguns constrangimentos na utilização das plataformas. Neste caso, a obrigatoriedade passa pela inserção dos conteúdos do contrato posteriormente, sendo comunicados através do preenchimento no Portal do Relatório de Contratação para contratos de obras públicas ou no caso de contratos de compra de bens e serviços do preenchimento do Relatório de Formação de Contrato.

Apesar de o Portal BASE obrigar à divulgação de informação dos contratos definidos no CCP, este contém uma exclusão, procedimento por ajuste direto simplificado. O ajuste direto no regime simplificado pode ser adotado para a formação de contratos de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços, cujo preço contratual não seja superior a € 5.000, ou no caso de empreitadas de obras públicas cujo preço contratual não seja superior a € 10.000 (nº 1 do artigo 128.º do CCP). Já o nº3 do mesmo artigo refere que o procedimento de ajuste

direto simplificado está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas do presente Código, estando dispensado, portanto, da obrigatoriedade de publicitação no portal dos contratos públicos, definida no artigo 465.º. Não obstante à publicitação, o Portal, contém informações sobre os ajustes diretos simplificados, mas não de forma pública e acessível a todos. Desta forma o portal tem acesso à informação garantido que os dados estatísticos e os relatórios produzidos contêm toda a informação sobre todos os tipos de contratos celebrados. Apesar disto, as informações sobre os ajustes diretos simplificados obtêm-se através de uma ficha que as próprias entidades adjudicantes introduzem, o que pode ser visto como um ponto frágil da transparência.

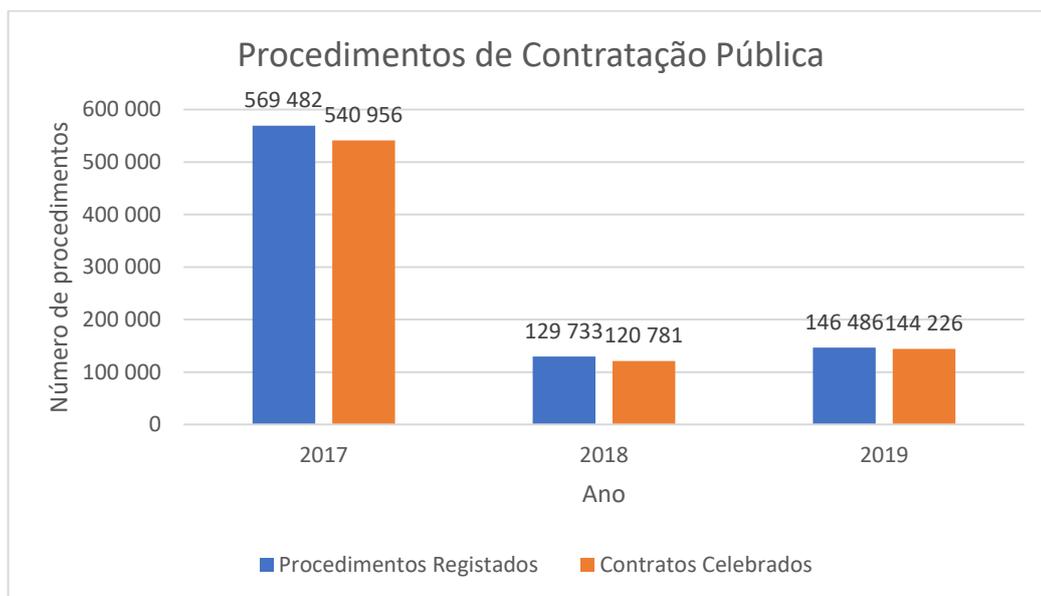
3.6 Relatórios do IMPIC sobre contratação pública

O IMPIC (Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.)⁹ tem nas suas atribuições algumas responsabilidades em matéria de contratação pública. Este órgão é responsável por propostas legislativas e regulamentares sobre os contratos públicos, bem como a transposição das diretivas europeias nesta matéria para a legislação nacional, participando também na representação junto de instâncias europeias e internacionais. Para além disto, o IMPIC, tem de assegurar o licenciamento, a monitorização e fiscalização das principais ferramentas da contratação pública, as plataformas eletrónicas onde decorrem os processos de contratação. O IMPIC faz também a gestão do portal dos contratos públicos, o portal BASE, sendo igualmente responsável por produzir relatórios estatísticos sobre contratos públicos e produzir manuais de boas práticas sobre contratos públicos, quer na aquisição de obras quer na prestação de bens e serviços. Destaca-se ainda uma importante função, que é análise de queixas e denúncias de cidadãos e/ou empresas (Diário da República, 1.ª série — N.º 200 — 13 de outubro de 2015).

Os relatórios do IMPIC mostram-nos diversos dados relevantes sobre os quais podemos fazer uma reflexão crítica. Para o efeito iremos considerar apenas dos mais recentes, desde 2017 a 2019 (último relatório disponível). O relatório faz sempre a apresentação de dados com referência à contratação pública eletrónica e ao montante da contratação pública no referente ano.

⁹ O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC, I.P.) é um instituto público dotado de personalidade jurídica, autonomia administrativa e financeira e património próprio, que prossegue atribuições sob tutela do Ministro do Planeamento e das Infraestruturas nas áreas da construção, do imobiliário e da contratação pública. In <https://dados.gov.pt/pt/organizations/impic-i-p-instituto-dos-mercados-publicos-do/>, [consultado em 15-11-2021].

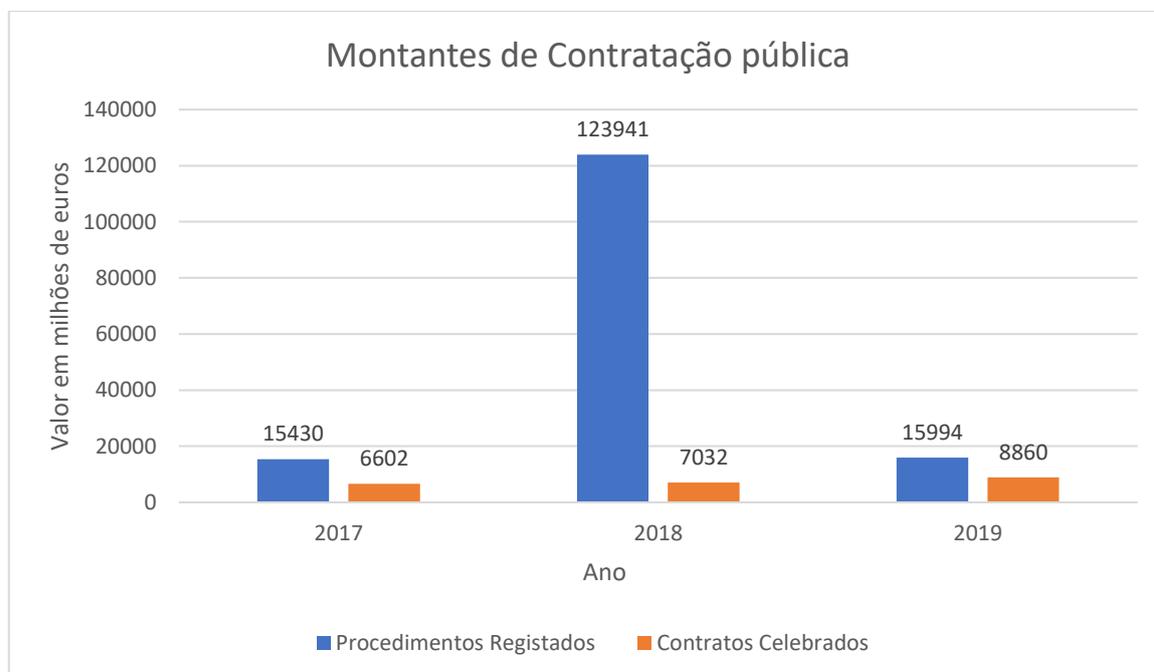
Figura 3 - Procedimentos de Contratação Pública



(Fonte: elaboração própria tendo como fonte relatórios de Contratação Pública, IMPIC de 2017, 2018, 2019)

A diferença notável nas colunas é explicada pela inclusão dos ajustes diretos simplificados na contagem em 2017, enquanto que em 2018 e 2019 os valores agregados excluem os ajustes diretos simplificados.

Figura 4 - Montantes de Contratação pública

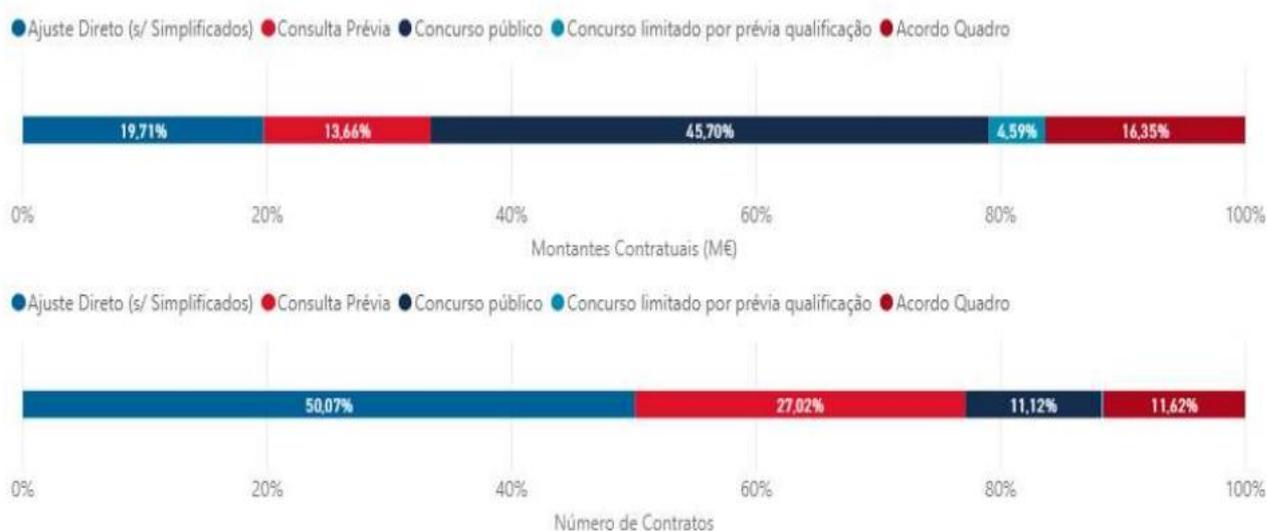


(Fonte: elaboração própria tendo como fonte relatórios do IMPIC)

À semelhança do que foi apresentado no gráfico anterior, o relatório de 2017 incluí o montante dos ajustes diretos simplificados, sendo que em 2018 e 2019 o valor dos procedimentos por via desta modalidade estão excluídos. Verificámos um elevado número de procedimentos registados em 2018, no entanto, não se traduziram em contratos celebrados. Estes gráficos com números concretos são importantes mostrar a expressão das compras públicas e dos contratos que são registados no portal BASE.

Os relatórios anuais mostram-nos outros dados extremamente relevantes, o número de contratos por tipo de procedimento e os montantes por tipo de contrato, analisando os dados mais recentes respeitantes a 2019, vemos que os ajustes diretos¹⁰ representam cerca de 50% do número de contratos, que apesar de não se traduzir proporcionalmente, em montantes chega a representar quase 20% dos montantes contratuais. Destacamos ainda do gráfico abaixo que em número de contratos por concurso público representa cerca de 11%, passando para os 45,7% quando os contratos são refletidos em valores. A síntese que se pode fazer é que o ajuste direto é o procedimento mais utilizado, sendo que os valores por este tipo de contrato não são proporcionalmente correspondentes porque este tipo de procedimento tem definidos valores máximos de contratação, ainda assim, representa quase 20% do que se gasta com contratação pública, e por isso é um dado a reter para a discussão final.

Figura 5 - Contratação Pública por tipo de procedimento (2019)



(Fonte: retirado do relatório do IMPIC)

¹⁰ sem englobar o ajuste direto simplificado

O relatório do IMPIC procura sempre refletir o peso dos contratos públicos no PIB. De 2017 a 2019 o peso da contratação no PIB subiu percentualmente, tendo um peso de 3,66% no PIB. Na UE o peso do PIB nos contratos públicos situa-se nos 14% do PIB, estando Portugal claramente longe desse número. A CE em 2017 estimava que a contratação pública em Portugal representasse 9,1% do PIB, ficando o valor refletido no Portal BASE em cerca de 1/3 da estimativa e do desejado. Segundo a CE atingir este valor impulsionaria a economia, potencializando a economia através da contratação pública (Comissão Europeia, 2017). Desta forma, vemos que apesar do aumento para 4,18% em 2019 Portugal tem ainda um longo caminho a percorrer para aumentar o peso da contratação do PIB.

Figura 6 - Peso da contratação pública no PIB

Ano	PIB (em M de euros)	Valor contratual (em M de euros)	Peso da Contratação face ao PIB
2017	195 947,21	6 250,98	3,19%
2018	204 304,76	7 366,18	3,61%
2019	212 253,92	8 878,57	4,18%
Média Total	204 168,63	7 498,58	3,66%

(Fonte: elaboração própria com base no relatório de contratação pública do IMPIC em 2019)

Os relatórios do IMPIC são fontes valiosas de informação estatística, no entanto, a informação que neles constam poderiam ser mais exploradas, produzindo assim mais recomendações gerais para fazer crescer Portugal em matéria de contratação.

3.7 Contratação Pública na União Europeia: desafios

Como já foi referido anteriormente, a UE introduziu na sua agenda diretivas, em 2014, relativas à contratação pública, agenda essa, que os estados-membros foram obrigados a adotar. Para além disto, as instituições da UE pronunciam-se recorrentemente sobre o tema da contratação pública, devido à importância que tem na economia de cada país e no seu conjunto, uma vez que, a publicitação no JOUE favorece a facilidade de se contratar operadores económicos de outros países. Uma vez que a contratação pública representa 14% do PIB da

UE percebemos que é importante que o tema da contratação pública esteja no debate ao nível comunitário. Dado o peso da contratação pública, a UE defende que esta pode ser uma alavanca para o crescimento económico, daí a importância de se utilizar as compras públicas de forma estratégica, incluindo soluções sustentáveis e inovadoras (Comissão Europeia, 2017). Todavia, o potencial de crescimento através da contratação pública “depende muito de processos de contratação pública modernos e eficientes” (Comissão Europeia, 2017). Apesar de existirem diversas possibilidades de contratação estratégica, estas não são suficientemente utilizadas e em 55% dos procedimentos de contratação o preço é o critério de adjudicação. Sendo pouco utilizados critérios com base na qualidade e que favoreçam a eficácia ao invés de exclusivamente o preço, porque apesar de não ter uma relação direta, o preço de uma obra/serviço que reflita preocupações ambientais e/ou sociais poderá ser mais caro, mas estrategicamente pode trazer mais retorno.

A adoção de uma política de contratação pública estratégica deveria já fazer parte da generalidade das entidades públicas, mas a contratação é muitas vezes feita para suprir as necessidades a curto prazo sem se pensar muito no futuro nem como se poderia otimizar a resposta àquela necessidade. Apesar de a contratação pública estratégica estar consagrada como uma possibilidade nas diretivas de 2014 o seu uso não é obrigatório, contudo o reforço do seu uso tem surgido cada vez mais em comunicações interpretativas da CE e também em diversas orientações para aquisições ecológicas ao nível nacional, como a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (GAM - ENCPE, 2020).

Um dos fatores recorrentemente apontado como essencial para melhorar a contratação pública é a transparência, que é também o mote desta dissertação. As mudanças que se imputaram à contratação no sentido digital, pretendem alcançar dados fidedignos para que se possa constantemente melhorar. Esta transformação ao nível dos contratos públicos eletrónicos faz com que seja possível ter dados acessíveis a quem tenha particular interesse, pretendendo ainda monitorizar os contratos públicos em tempo útil, algo que dificilmente seria possível sem a digitalização dos mesmos. O facto de os dados estarem disponíveis permite a discussão com a sociedade civil sobre a temática, favorecendo a lógica de transparência e governo aberto, sendo um fator que contribui para o combate à fraude e corrupção. A CE sugere que existam canais que permitam a comunicação em casos de corrupção através da “criação de mecanismos de informação eficazes e proteger os denunciadores contra represálias” referindo que isto pode também contribuir para melhorar a transparência dos contratos públicos e naturalmente poupar-se dinheiro público (Comissão Europeia, 2017).

Em suma, a UE vê esta despesa pública como uma forma de as entidades públicas, através de medidas estratégicas, alcançarem resultados para além do que seria só a satisfação de uma necessidade. Os desafios globais que se colocam atualmente, como as alterações climáticas, a escassez dos recursos e problemas sociais, devem ser incluídos sempre que possível na contratação pública, pois poderá trazer mais que o retorno da satisfação da necessidade de contratar naquele momento. Isto pode fazer com que se atinja políticas ambientais e sociais sem que estas sejam o fim em si mesmo.

Capítulo 4. Análise empírica: A transparência e o controlo na execução dos contratos

No âmbito da celebração de contratos públicos é importante referir a autonomia dada aos gestores públicos, pois de acordo com o CCP os dirigentes têm ao seu alcance um tipo de contrato por norma mais célere e que lhes permite maior capacidade de decisão, o contrato por ajuste direto. A celebração de contratos por ajuste direto é algo que pode apresentar ambivalência, pois, se por um lado temos o argumento da autonomia na gestão que permite reconhecer pontos positivos a esta possibilidade, por outro lado, podemos admitir que, em alguns casos, podem ser extrapoladas as linhas deste mecanismo para fins não lícitos, como o favorecimento pessoal.

É impossível fazer a seleção do modelo ideal, pois se estrangulamos a atividade da administração retirando-lhe autonomia atrasamos o seu desenvolvimento, por sua vez, se dotamos a administração de elevados mecanismos de autonomia, abrimos espaço a ações que podem prejudicar o Estado. Percebendo esta dinâmica percebemos de imediato a importância dos mecanismos de controlo da AP, daí ser fundamental perceber os mecanismos de controlo associados à avaliação da legalidade dos contratos públicos (Tribunal de Contas, 1999).

As atividades da Administração do Estado estão pela sua condição natural, de serem executadas com os impostos dos contribuintes, sujeitas a um grande escrutínio público, sendo o centro das atenções dos *media* e de grande parte dos cidadãos, que estão constantemente a avaliar a transparência de todos os atos de gestão da AP.

4.1 A transparência e o controlo na prática

A temática da contratação pública é, como vimos, uma temática que suscita debate, pois movimenta uma parte bastante significativa do dinheiro do Estado¹¹, sendo uma área suscetível a corrupção, e que, onde por sua vez, esta corrupção tem um grande impacto económico e social. A luta contra a corrupção está também presente no conceito de *good governance* que temos vindo a fazer referência ao longo desta dissertação (UN, 1997).

Como já foi referido anteriormente, a revisão ao CCP em 2017, é apontada como uma oportunidade desperdiçada de elaborar um CCP e de aperfeiçoar a legislação aplicável aos contratos públicos (Estorninho, 2018). Sendo a contratação pública uma atividade fulcral na gestão pública, seria importante ter um código que refletisse a visão estratégica em matéria de contratação pública num sentido de boa governança e de melhoria das políticas públicas, melhorando particularmente a transparência e o controlo dos contratos públicos. Este processo deve ser transparente desde o início, e incluir a participação da sociedade civil na elaboração do mesmo, aceitando sugestões e considerando incorporar estas sugestões que se demonstrem relevantes no CCP.

Apesar de nos últimos anos terem existido avanços que contribuíram para o reforço da transparência na contratação pública, através da tramitação eletrónica dos contratos e da possibilidade de consulta dos mesmos num portal, ficam de fora dessa consulta pública os procedimentos ocorridos por ajuste direto simplificado e ainda uma forma que permita uma “...dimensão de participação cívica no acompanhamento no acesso pleno à informação sobre estes processos” (Transparência e Integridade - Associação Cívica, 2016).

Por isso, sugere-se continuar a reforçar a transparência de tudo o que define os contratos públicos, implementando mecanismos de acompanhamento de todas as fases de contratação nos diversos tipos de procedimentos.

Relativamente ao controlo, vimos que as entidades gozam de um sistema de controlo interno, no entanto, as entidades não têm um sistema de controlo uniformizado no que diz respeito ao controlo dos contratos públicos, sendo que isso poderia ser uma vantagem. Já ao nível do controlo externo, o TC, tem nas suas atribuições controlar a despesa geral do Estado incluindo os contratos públicos. Os contratos públicos estão, como já vimos, sujeitos a um controlo prévio (a partir de um determinado valor), controlo concomitante e controlo sucessivo.

¹¹ cerca de 20% dos gastos públicos totais

No site transparencia.pt encontramos críticas relativamente a contratos públicos, como a falta de avanços sustentáveis para o incremento da transparência e qualidade dos dados (Transparência Internacional Portugal, 2021). Esta crítica vem de uma entidade TI-AC (Transparência e Integridade-Associação Cívica)¹² com profundo conhecimento de causa nesta matéria, e por isso, é uma crítica a ter em conta. Uma outra crítica que é feita no mesmo site, refere-se ao facto de a contratação pública ainda não ter incorporado a prevenção e o combate à corrupção. A TI-AC afirma que há uma discrepância entre os dados comunicados no portal BASE e a estimativa da UE relativamente à percentagem dos contratos públicos no PIB. Cerca de 3,45% dos dados do portal BASE em 2018 para a estimativa em torno dos 9% da EU, reflete que, há uma percentagem muito significativa dos contratos públicos que não são publicados, ao contrário do que é determinado pelo CCP no que respeita à publicitação dos contratos (artigo 465.º).

Ora no campo da prevenção e combate à corrupção, fazem-se também duras críticas, referindo que as entidades da AP ainda não estão dotadas de planos de gestão de riscos com “critérios rigorosos de mapeamento, monitorização e de avaliação, responsabilizando diretamente os decisores pelo resultado da sua implementação” (Transparência Internacional Portugal, 2021). Isto diz-nos que o CCP tem lacunas no que diz respeito a esta matéria, e que é preciso fazer mais para conseguir garantir o controlo e transparência, princípios estes com a principal função de combate à corrupção.

4.2 Profissionalização da contratação pública

Em 2017, a CE adotou uma recomendação relativa à profissionalização na contratação pública, de modo a incentivar os Estados-membros a reforçar a formação dos trabalhadores do Estado que lidam com os processos de contratação. Pretende-se com esta recomendação de profissionalização, que os compradores públicos tenham as competências, os conhecimentos e a integridade necessária para a responsabilidade que o procedimento exige. É imperativa a aplicação eficaz das normas de contratação previstas, assim como é praticamente imperativa a

¹² TI-AC(Transparência e Integridade-Associação Cívica), 1. A missão da Associação é contribuir para a construção de uma sociedade mais justa e uma democracia de qualidade em Portugal e no mundo, promovendo os direitos humanos, a participação cívica, o acesso à informação, a transparência dos processos decisórios e a regulação eficaz dos sistemas e organizações no sentido de reforçar a prevenção e combate à corrupção e o reforço da boa governança, da ética pública e de um verdadeiro sentido de responsabilidade social por parte de todos os agentes sociais e económicos.

2. Na prossecução da sua missão, a Associação rege-se pelos valores e princípios da transparência e integridade, da responsabilidade, responsabilização e rigor, da solidariedade e coragem, da justiça e equidade, da objetividade e independência e da defesa dos valores fundamentais da democracia. In https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2021/06/Estatutos_TI-PT_19-dez-2020_VF_.pdf, [consultado em 16-11-2021].

visão da UE relativamente ao uso da contratação pública como alavanca da economia, recorrendo a compras estratégicas. É importante que os compradores públicos tenham não só o conhecimento do código e das normas de contratação, mas também que as utilizem da melhor forma, provendo o impacto da contratação pública na economia.

A UE defende que a profissionalização se deve basear numa abordagem estratégica global com três objetivos complementares. A primeira abordagem refere-se ao desenvolvimento da estratégia, que deve envolver a dimensão política de alto nível, definindo com clareza a atribuição de responsabilidades e funções às instituições, garantindo continuidade entre os ciclos políticos. A segunda abordagem debruça-se em melhorar a formação e gestão da carreira dos profissionais que lidam com a contratação pública. Esta abordagem refere que os compradores públicos devem possuir as qualificações, a formação, as competências e a experiência necessárias à responsabilidade que é a celebração de contratos públicos, apostando num desenvolvimento profissional contínuo. A terceira e última abordagem faz referência às ferramentas e metodologias disponíveis para matéria de contratação pública. Esta área profissional deve estar dotada com as ferramentas necessárias para dar apoio adequado ao procedimento de compra, recorrendo a eficazes instrumentos de contratação eletrónica bem como a instrumentos de cooperação e partilha de boas práticas entre as demais entidades os profissionais (Recomendação (UE) 2017/1805 da comissão de 3 de outubro de 2017).

A profissionalização na gestão dos contratos públicos é uma chave para se comprar e contratar melhor. Para além disso, a profissionalização e o profundo conhecimento nesta matéria, permitiriam eliminar erros ou práticas que não são tão recomendadas. A profissionalização complementada com a responsabilização dos compradores públicos permite ter mais rigor no processo de contratação. Esta profissionalização permitiria incluir mais processos de contratação pública estratégica, alertar os profissionais para a importância de compras estratégicas para o desenvolvimento da AP iria impulsionar não só toda a AP, mas também o desenvolvimento do país.

No entanto, estamos cientes da falta de recursos na AP bem como da formação, por vezes, menos especializada dos quadros mais antigos. Nesta medida reforça-se não só a importância na profissionalização, mas também na contratação de compradores com formação especializada. O próprio comprador público deve ser um agente de controlo, o que só é possível, com o profundo conhecimento das regras do “jogo”. Até agora, os avanços no sentido da profissionalização não foram suficientes, e pese embora, possa ser promovida em alguns

organismos públicos, não será uma conduta em toda AP. À falta de formação alia-se a falta de recursos humanos, e por vezes, os trabalhadores responsáveis por elaborar contratos públicos dentro das entidades têm também outras funções acumuladas e não permite o enfoque máximo nesta atividade. Por isso, há ainda um caminho a percorrer no sentido a profissionalização e da contratação de recursos que permitam otimizar o processo de contratação pública.

4.3 Impacto da Covid-19 na contratação pública

Fizemos no decorrer da dissertação, uma síntese das alterações legislativas que ocorreram ao nível do CCP. No entanto, ficaram por referir as alterações que ocorreram em razão da pandemia, desde 2020 até então.

A crise pandémica que surgiu em 2020 afetou todos os países de forma mais ligeira ou mais gravosa. No entanto, foi necessário os Estados adotarem medidas para fazer face a esta crise. As medidas implicaram muitos gastos em saúde, nomeadamente, em mecanismos de proteção individual, em cuidados de saúde, em medicamentos e vacinas. Foi por isso necessário recorrer a compras públicas para adquirir os materiais e serviços necessários para mitigar, conter e recuperar os efeitos pandemia.

O CCP tem critérios rígidos em medida de contratação, tendo os valores máximos definidos para cada tipo de procedimento. Este evento foi completamente inesperado, e se por um lado havia a necessidade de comprar rapidamente e com a máxima urgência, por outro, as limitações do CCP não favoreciam a rapidez no processo de compra. Isto porque, a elevada procura ditava preços de mercado altos e as quantidades necessárias eram também grandes. Os valores referentes ao procedimento de ajuste direto, procedimento que permitia comprar com rapidez, eram insuficientes para comprar o necessário. Logo, era preciso reduzir os formalismos do sistema de contratação pública, dando origem à aprovação de regimes excecionais. Foi por isso necessário, criar um regime excecional de contratação pública, regulado pelo Decreto Lei n.º10-A/2020. O regime excecional tem sido utilizado intensamente, o que desperta especial atenção relativamente à correta utilização do regime. "...a utilização excessiva e abusiva de regimes de contratação pública de emergência parece ser, infelizmente, um traço recorrente, servindo, muitas vezes, de porta de entrada a práticas e interesses alheios ao interesse público, que aproveitam estes períodos de pouco escrutínio." (Raimundo, 2020). Raimundo (2020) defende ainda que, o regime excecional não deve ser pretexto para se deixar de lado a utilização eficiente dos recursos públicos e a proteção da concorrência.

O regime excepcional especifica em que medida pode ser utilizado, referindo que o mesmo deve apenas ser utilizado para a “prevenção, contenção, mitigação e tratamento” e para reposição da normalidade, o regime excepcional não se traduz num plano de substituição temporária total do regime geral de contratação pública previsto no CCP. Mas como sabemos os contratos públicos estão sujeitos a um tramite temporal, que em situações de urgência limitam a atuação célere, e por isso a necessidade era limitar este constrangimento temporal. Os tipos de contratação mais rápidos são aqueles que pecam na concorrência, em que a entidade adjudicante contrata diretamente, como o ajuste direto. O facto de não existir concorrência e publicidade, faz com que, sejam apontadas falhas na transparência. Temos ainda que notar que os valores máximos do contrato por ajuste direto subiram, e que, desta forma, todas as formas de corrupção e de interesses alheios, são perante este regime excepcional, mais custosos para o Estado.

Ainda que a emergência da atuação não permita a concorrência no procedimento, e a publicitação, e se tenha de recorrer a modalidades de procedimento que não contam com estas características, isso não impede que após a necessidade de urgência ser tratada se coloquem todos os dados no portal para fomento da transparência. Devem ser disponibilizadas as informações sobre os bens e serviços adquiridos e as suas especificações técnicas, como quantidade, qualidade, preço unitário, os detalhes do contrato e da entidade adjudicatária, assim como a justificação técnica da contratação (Transparency International, 2020).

Cabe assinalar, nesse sentido, a importância do uso responsável das medidas excecionais e para a transparência destes perante este regime. As medidas excecionais devem ser encaradas com seriedade e como um regime para fazer face a situações imprevisíveis, como foi o caso da pandemia. É importante garantir que este regime não é utilizado fora desse âmbito e sensibilizar os gestores públicos para a excecionalidade do mesmo. A banalização deste regime pode deixar pontas soltas no que diz respeito à transparência e ao controlo dos contratos públicos, tema central desta dissertação. O regime não favorece as recomendações de uma contratação mais transparente, no entanto, a situação foi também ela excecional, e a gestão pública em prol das pessoas não podia ficar condicionada pelo receio generalizado de más práticas na contratação pública.

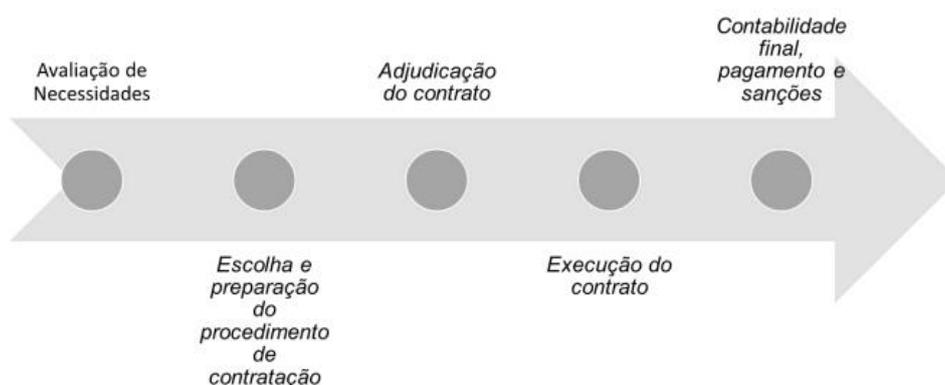
4.4 Sugestões para melhorar a transparência e controlo dos contratos públicos TI-AC

Na pesquisa sobre o tema fui encontrando diversas sugestões para melhoria nesta temática. A TI-AC sugeriu um mecanismo de envolvimento da sociedade civil na monitorização de obras públicas, denominado Pacto de Integridade (PI). “Nesse âmbito, a *Transparency International*, rede global de ONGs anti-corrupção que a TI-AC representa em Portugal, tem desenvolvido trabalho significativo, investigando e testando novas metodologias de controlo com o envolvimento da sociedade civil, de entre as quais se destacam os Pactos de Integridade (*Integrity Pacts*)” (Transparência e Integridade, 2018).

Este pacto permite envolver a organização pública contratante, os agentes económicos que fornecem a organização pública em bens e serviços ou em empreitadas de obras públicas, e ainda a sociedade civil. O PI não pretende a substituição dos controlos já existentes previstos no CCP, mas pretende incluir os cidadãos neste controlo. “Um Pacto de Integridade é um contrato assinado entre a autoridade contratante responsável pela implementação de um projeto específico e os concorrentes e fornecedores, estabelecendo um conjunto de compromissos e obrigações, e que pode tomar diferentes formas, dependendo do contexto. O desenho deste documento é uma parte crucial do processo que decorre logo ao início, para assegurar que se adapta às necessidades específicas do país e do procedimento em causa. O PI não se substitui à lei de cada país; antes funciona dentro da lei e de forma complementar a outros mecanismos de verificação e auditoria.” (Transparência e Integridade, 2018)

O PI deve incluir todas as fases do contrato, na preparação do procedimento, no processo de seleção e contratação e na execução do contrato, e até numa fase pré-contratual, de averiguar a necessidade.

Figura 7 - Fases que o Pacto de Integridade terá de incluir



O PI pretende ter como objetivo final o combate à corrupção, prevenir desvios orçamentais, ter em atenção os favorecimentos e tudo o que ponha em causa a legalidade e a ética no processo de contratação, pretendendo ainda a criação de um canal de informação de prestação de contas. Na introdução desta dissertação, já atentámos no facto de os cidadãos estarem cada vez mais preocupados e cautelosos na forma como o dinheiro do Estado, e consequentemente, as suas contribuições tributárias, são gastos. Havendo esta preocupação por parte dos cidadãos, o PI vem contribuir para que os cidadãos possam participar ativamente neste controlo dos dinheiros públicos, assegurando assim transparência. Para além de tudo o que já foi dito, o PI identifica anomalias sistémicas, sendo um contributo para mudanças estruturais no sistema de contratação como vista a evitar esses erros. A União Europeia tem especial atenção à contratação pública porque estima-se que cerca de 50% dos fundos europeus financiam e estão abrangidos pela contratação pública.

A TI-AC elaborou ainda um documento com recomendações para o aumento da transparência, integridade e participação na contratação pública. Esta entidade sugeriu a possibilidade de as entidades contratantes públicas terem iniciativa a desenvolver boas práticas de contratação pública. Plataformas de comunicação, informação e participação com o intuito de ser transparente e de prestação de contas. Ou seja, estas recomendações não pretendem dispensar o cumprimento do CCP, mas pretende ser um reforço do mesmo. A TI-AC chega mesmo a sugerir atribuição de incentivos às entidades que desenvolvam boas práticas. Quanto às regras de contratação, a TI-AC, é crítica em relação a algumas particularidades recomendando:

-A limitação da utilização do ajuste direto simplificado, eliminando a possibilidade deste procedimento para empreitadas;

- “Concretizar-se de forma exigente e rigorosa o que, para efeitos da legislação, se entende por «contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar» (art.º 113.º, n.º 2), de modo a evitar que a norma seja usada como lacuna para privilegiar a contratação sistemática dos mesmos operadores económicos;”

-Exigência de publicação de todos os contratos por ajuste direito simplificado no portal dos contratos públicos (Portal BASE) (*Transparência e Integridade*, 2018).

Conclusões

No decorrer desta dissertação fizemos um levantamento legislativo dos diversos tipos de procedimentos definidos para a contratação pública. Foram apresentadas as principais diferenças entre os vários tipos de procedimentos, e demos conta de que cada procedimento tem critérios específicos e circunstâncias também elas específicas. No entanto, notámos uma tendência que quanto maior o valor contratual mais mecanismos de concorrência estão inerentes aos processos. Existirá assim mais transparência e controlo em determinados tipos de procedimentos? Por exemplo, o procedimento por ajuste direto simplificado, que está dispensado de tramitação eletrónica, permite dizer que o processo não é tão transparente como outra modalidade de contratação, em que os dados estão disponíveis e permitem acompanhar todo o procedimento. Todavia, podemos ver neste tipo de procedimento uma vantagem, que é a celeridade com que a entidade adjudicante consegue contratar. Temos conhecimento da falta de recursos na AP, e por isso sabemos que nem sempre há planeamento na decisão de contratar obras ou serviços, e para além disto, o acontecimento de imprevistos fazem com que a contratação seja urgente e inadiável. No entanto, será que poderia existir mais transparência, mesmo tendo conhecimento da realidade deste modelo de contratação? O acesso público a este tipo de contratos, seria sem dúvida um mecanismo muito útil de transparência, porque apesar da limitação dos valores deste procedimento não serem aparentemente expressivos, o valor é alto quando agregado de todas as entidades que recorrem a este tipo de procedimento para contratar.

Notamos naturalmente que, os procedimentos que permitem realizar contratos de maiores valores, estão sujeitos a mais regras de concorrência e transparência. Sendo que os contratos de valor superior têm um controlo prévio do TC, reforçando aqui o controlo num nível pré-contratual. Este controlo é particularmente importante pois impede que se gastem valores avultados sem se reunirem as condições, pois nem sempre o controlo durante e após o processo impede que se gaste dinheiro. O controlo prévio feito pelo TC é sem dúvida um dos mecanismos mais importantes no controlo dos contratos de elevados valores, e contribui como reforço ao controlo feito nos contratos públicos. Reconhecendo a importância deste mecanismo de controlo reconhece-se também que este controlo prévio faz com que o processo de contratação seja mais moroso, pelo que, ainda que se pudesse pensar em introduzir o visto prévio para valores menores não seria viável ter o TC com a carga de trabalho alargada a todos os contratos públicos. Seria muito moroso para o dia-a-dia da AP, por isso são tão importantes os restantes mecanismos de controlo.

Para além dos mecanismos de controlo poderem a vir detetar fraudes e tentativas de prejudicar o Estado, os mecanismos de controlo detetam, por vezes, falhas na elaboração dos contratos respeitantes ao conhecimento frequentemente superficial do CCP. O que sugere que a profissionalização dos compradores públicos é fundamental para que tal não aconteça. Seria importante dotar os profissionais que lidam diariamente com a elaboração de contratos dando-lhe acesso a mais formação. Formação essa que incidisse não só na elaboração correta dos contratos, mas que desse também especial atenção à boa gestão pública, ao planeamento estratégico das compras e ainda às modalidades de contratação que vêm a permitir mais I&D através do procedimento Parceria para a Inovação. É igualmente importante alertar os compradores públicos para a mudança de paradigma que os tempos exigem, relativamente a compras sustentáveis. A sustentabilidade para além da financeira deve ser também ela material, sendo que a AP deve ser impulsionadora relativamente a compras sustentáveis. A preocupação com compras sustentáveis tem tido especial atenção nas comunicações da União Europeia.

Quanto ao controlo dos contratos públicos vimos que existem vários tipos de controlo, desde o controlo prévio, mencionando o controlo concomitante e o controlo no final do processo de contratação. No entanto, no decorrer da dissertação percebemos o interesse por parte dos cidadãos na gestão de dinheiro proveniente dos seus impostos que é usado para a gestão de todo o aparelho do Estado. Esse interesse pode ser também um mecanismo de controlo adicional aos mecanismos formais. Por exemplo, um cidadão que esteja particularmente atento à gestão do seu município e consulte o portal dos contratos públicos pode confrontar a informação disponível com uma obra que esteja a ser executada e dar-se conta de alguma irregularidade. Este controlo feito pelos cidadãos pode ser uma mais valia para reforçar a contratação pública, na medida em que é algo que não tem custos para a Administração Pública, sendo um controlo “gratuito”. Contudo, isto só pode ser possível com a publicação de todos os contratos no Portal e a sua disponibilização para consulta por qualquer pessoa e/ou entidade. Como já foi dito atualmente, os contratos públicos por ajuste direto simplificado não estão disponíveis para consulta por qualquer pessoa, e os ajustes diretos no regime geral estão disponíveis para consulta, mas com a particular questão que não existe um “formulário”. As entidades são responsáveis por colocar a informação, não existindo critérios que garantam que é colocada a informação pertinente sobre a temática. Para além disto, falta uma plataforma onde as pessoas possam fazer as suas denúncias, com direito à sua proteção e confidencialidade, em que fosse possível fazer o seguimento, em tempo real, da denúncia e ver se foram ou não verificados os pressupostos dessa denúncia.

A tramitação dos contratos públicos através de plataformas eletrónicas foi uma exigência de diretivas europeias traduzidas para a legislação nacional. Este processo só foi possível com a desmaterialização dos contratos públicos e a sua consecutiva evolução para meios eletrónicos. A disponibilização de informação fidedigna em matéria de contratos públicos é, não só um contributo para controlo, como também um contributo para a transparência. Ter informação disponível é cada vez mais uma condição exigida pelos cidadãos, mas, é também uma forma de os governos se aproximarem dos cidadãos, diminuindo cada vez mais o fosso que existe entre ambos.

Regressando ao ponto de partida desta dissertação, “será a legislação atual suficiente para garantir a transparência do processo de contratação pública?” Nesta questão da transparência, foi visto que o Portal Base contém informação sobre os contratos públicos, não deixando de mencionar a lacuna que se sucede e que já foi descrita relativamente aos ajustes diretos, apesar de estar contemplado no CCP a obrigatoriedade de publicitação (artigo 465º). Como vimos anteriormente os contratos públicos por ajuste direto representam quase 20% do que se gasta com contratação pública¹³. Por isso, é importante reforçar os mecanismos de controlo e transparência neste procedimento, pois apesar deste ter montantes máximos, o valor é extremamente significativo para se deixar com lacunas que possibilitem abertura para atos ilícitos.

Relativamente à outra questão que foi colocada no início da dissertação, “serão os mecanismos de controlo suficientes para garantir a legalidade?”, fomos tentando encontrar uma resposta. No que diz respeito ao primeiro nível de controlo, o controlo interno, vimos que está dependente da eficácia do SCI da entidade em causa, mas na generalidade das estruturas da AP, não tem planos de gestão de riscos eficazes. Para além disso, por vezes, as ilegalidades associadas a um contrato específico podem vir de “alguém” dentro da organização e por isso pode ser difícil a deteção. Já o controlo externo, feito pelo TC, apesar de ter capacidade para produzir o apuramento de responsabilidades em caso de deteção de corrupção, temos de reconhecer a dimensão de toda a AP. Apesar de o TC ser um órgão de excelência não tem recursos suficientes para monitorizar em tempo real todos os contratos públicos, tanto é que recentemente foi sugerido pelo TC usar a inteligência artificial para fiscalizar os contratos públicos¹⁴.

¹³ dados de 2019, e que excluem ajustes diretos simplificados

¹⁴Notícia consulta dia 21 de outubro de 2021 em <https://expresso.pt/sociedade/2021-10-19-Tribunal-de-Contas-esta-a-dar-os-primeiros-passos-no-uso-de-inteligencia-artificial-para-fiscalizar-contratos-publicos-1850b295>

Os mecanismos de controlo são imprescindíveis, mas a reflexão deixada por gestores públicos¹⁵ é que há mecanismos que condicionam a atividade de gestão, e que derivado de certas burocracias nem sempre a AP consegue dar uma rápida resposta. Tanto é que a pandemia nos mostrou que as regras de contratação não tinham previsto um regime excecional, e para se conseguir dar resposta em tempo útil tiveram de ocorrer alterações ao CCP. Os mecanismos de controlo parecem, aos olhos dos gestores públicos, condicionar a gestão e atrasar o desenvolvimento da AP. Todavia, os gestores públicos reconhecem também a importância dos mecanismos de controlo, sendo este um balanço com estes dois pontos de vista. Sobre a transparência, os gestores públicos entrevistados têm a opinião irrefutável, que os dias de hoje, “obrigam” à disponibilização de dados e *accountability*.

Caminhamos cada vez mais no sentido de uma governação aberta à participação do cidadão, e por isso, pensamos que a disponibilização de todos os dados relativos aos contratos públicos no sentido da transparência favoreceria também um controlo adicional feito pelos cidadãos. Controlo este que não substitui nenhum dos tipos de controlo existentes nem invalida que estes sejam melhorados, mas que permitiria um complemento aos mesmos.

¹⁵ Com base em entrevistas informais

Bibliografia

- Araújo, J. F. (2005). *A Reforma administrativa em Portugal I: em busca de um novo paradigma*. Braga: Universidade do Minho. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas (NEAPP). Obtido de <http://hdl.handle.net/1822/3274>
- Araújo, Luísa, & Rodrigues, M. (2017). Modelos de análise das Políticas Públicas. *Sociologia, Problemas e Práticas*, pp. 11-35.
- Arzileiro, A. C. (2017). O risco de corrupção e a prevenção na contratação pública em Portugal, uma questão cultural intra e intergeracional. Em N. C. Rodrigues, *Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública* (pp. 142-163). Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Banco Mundial. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C: World Bank.
- Brusca, I., Rossi, F. M., & Anersano, N. (2018). Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 486-504.
- Castells, M. (2010). Globalisation, Networking, Urbanisation: Reflections on the Spatial Dynamics of the Information Age. *Urban Studies*, pp. 2737-2745. doi:<https://doi.org/10.1177/0042098010377365>
- Chiavenato, I. (1997). *Introdução à teoria geral de administração*. São Paulo: Makron Books.
- Comissão Europeia. (2017). Contratos Públicos. *Ficha Temática do Semestre Europeu*. Obtido de https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_pt.pdf
- Comissão Europeia. (2017). Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões*.
- CTSU – Sociedade de Advogados SP, RL, SA . (2018). Novas regras da contratação pública entraram em vigor em janeiro de 2018.... *Newsletter CTSU n.º 2/2018*.
- Damgaard, J. B. (1997). *How and Why Bureaucrats Control Their Governance Structure* (Vol. 20). Scandinavian Political Studies.
- Deakin, N. (2000). *Origins of the Welfare State: Labour, life, and poverty*. l'Université du Michigan: Routledge.

- Denhardt, J., & Denhardt, R. (2015). *The New Public Service: serving, not steering*. doi:<https://doi.org/10.4324/9781315699356>
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather Than Steering. *Public Administration Review*, 549-559.
- Estorninho, M. J. (2018). Contratação Pública. Em A. Russo, M. Reis, & S. David. Lisboa: Centro de Estudos Judiciários. Obtido de http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_ContratacaoPublica2018.pdf
- Expresso. (21 de 10 de 2021). *Tribunal de Contas está a dar os “primeiros passos” no uso de inteligência artificial para fiscalizar contratos públicos*. Obtido de Expresso: <https://expresso.pt/sociedade/2021-10-19-Tribunal-de-Contas-esta-a-dar-os-primeiros-passos-no-uso-de-inteligencia-artificial-para-fiscalizar-contratos-publicos-1850b295>
- Filgueiras, F. (2011). Além da transparência: accountability e política da publicidade. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, 65-94. doi:<https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300004>
- Filho, J. A. (2010). *Controle Interno e Externo da Gestão Pública*. Brasília.
- FMI. (2007). *Manual de Transparência Fiscal*. Obtido de <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/por/manualp.pdf>
- GAM - ENCPE. (2020). *Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas - Relatório Final de Monitorização*. Lisboa: GAM - ENCPE.
- Gameiro, A. (2004). *O Controlo Parlamentar das Finanças Públicas em Portugal (1976-2002)*. Coimbra: Almedina.
- Hignett, S., & McDermontt, H. (2015). Qualitative Methodology. Em J. R. Wilson, & S. Sharples, *Evaluation of Human Work*. Boca Raton: CRC Press.
- Hood, C. (1986). *The Tools of government*. Chatham House Publishers: New Jersey.
- Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration Review*, 68, 3-19.
- Hood, C. (2010). Accountability and Transparency: Siamese Twins, Matching Parts, Awkward Couple? *West European Politics*, 989-1009.

- IMPIC. (2012). *Contratação Pública em Portugal 2011*. Lisboa: Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia - IMPIC.
- IMPIC. (2018). *Contratação Pública em Portugal 2017*. Lisboa: Direção Financeira, de Estudos e de Estratégias - IMPIC.
- IMPIC. (2020). *Contratação Pública em Portugal 2018*. Lisboa: Direção Financeira, de Estudos e de Estratégias - IMPIC.
- IMPIC. (2020). *Contratação Pública em Portugal em 2019*. Lisboa: Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia - IMPIC.
- McLaughlin, K. (2002). Lesson Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance. *Public Management Review*, 4, 405-411.
- Mozzicafreddo, J., & Gouveia, C. (2011). *Contextos e etapas de reforma na administração pública em Portugal*. Lisboa: Mundos Sociais.
- OCDE. (2016). *Princípios de Governo das Sociedades do G20 e da OCDE*. Paris: Publicação OCDE.
- Ochôa, P., Barata, P. J., Galvão, R., Batalha, V., & Pinto, L. G. (Jan/Fev de 2017). Políticas de Modernização Administrativa em Portugal: Articular prespetivas de envolvimento e estratégias. *Revista Anhanguera*, pp. 93-112.
- Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance. Em *Public Management Review*. Taylor and Francis Editors.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis—New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*. United States: Oxford University Press Inc., New York.
- Raimundo, M. A. (2020). COVID-19 e Contratação Pública - O Regime Excepcional do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. *Contratos Públicos: grandes questões no contexto da Crise Covid-19*, (pp. 165-217). Lisboa.
- Rocha, A. C. (2011). Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 82-97.
- Russo, A., Reis, M., & David, S. (. (2018). *Contratação Pública*. Lisboa: CEJ.

- Silva, C. B. (2018). *Manual de procedimentos - Contratação Pública de Bens e Serviços*. Guimarães: Universidade do Minho - Escola de engenharia.
- Simões, A. J., & Santos, L. L. (s.d.). A Implementação do Sistema de Controlo Interno no Setor Público: o caso do Politécnico de Leiria. Obtido de <https://www.occ.pt/news/cicpublica2016/pdf/44.pdf>
- Stiglitz, J. (1999). *Public policy for a knowledge economy*. Policy Research.
- Tavares, J. F. (Dezembro de 1996). Sistema nacional de controlo financeiro:. *Revista do Tribunal de Contas n° 26*, pp. 57-84.
- Transparência e Integridade - Associação Cívica. (2016). *Contributo da TIAC para a Revisão do Código dos Contratos Públicos*. Lisboa: Transparência e Integridade - Associação Cívica. Obtido de <https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/02/Contributo-TIAC-Revisao-CCP.pdf>
- Transparência e Integridade. (2018). *Integridade na Contratação Pública 2018*. Lisboa: Transparência e Integridade. Obtido de https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2018/04/TIPT_Integridade-na-Contrata%C3%A7%C3%A3o-P%C3%BAblica_2018.pdf
- Transparência Internacional Portugal. (30 de outubro de 2021). *Contratação Transparente*. Obtido de Transparência Internacional Portugal: <https://transparencia.pt/contratacao-transparente>
- Transparency International. (2020). *Public Procurement During States Of Emergency: Minimum Requirements To Ensure The Integrity Of Contracts Awarded During Crises*. Berlin: Transparency International.
- Tribunal de Contas. (1999). *Manual de Ausitoria e de Procedimentos* (Vol. I). Lisboa. Obtido de https://www.tcontas.pt/pt-pt/NormasOrientacoes/ManuaisTC/Documents/Manual_vol1.pdf
- Tribunal de Contas. (2016). *Coletânea de legislação - O sistema de controlo interno*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Trigueiros, D. M. (2015). Um olhar sobre o livro "Reforma da Administração Pública: Uma Análise Comparativa. XXVIII, pp. 325-344. Obtido de <https://ciencia.iscte-iul.pt/id/ci-pub-34128>

UN. (1997). *Corruption and Good Governance - Discussion paper 3*. New York: United Nations Development Programme.

Legislação

Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, na sua última versão, atualizado pela retificação da Lei n.º 30/2021, de 21 de julho.

Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro. (2008). (*Diário da República n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29*). Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Consultado em outubro de 2021, de <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/18-2008-248178>

Decreto-Lei n.º 111-B/2017 de 31 de agosto, procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro.

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

Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro.

Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 16 de abril.

Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas. Lei n.º 98/97.

Portaria n.º 57/2018 de 26 de fevereiro, que regula o funcionamento e a gestão do portal dos contratos públicos, denominado «Portal BASE», e aprova os modelos de dados a transmitir.

Recomendação (UE) 2017/1805 da comissão de 3 de outubro de 2017.