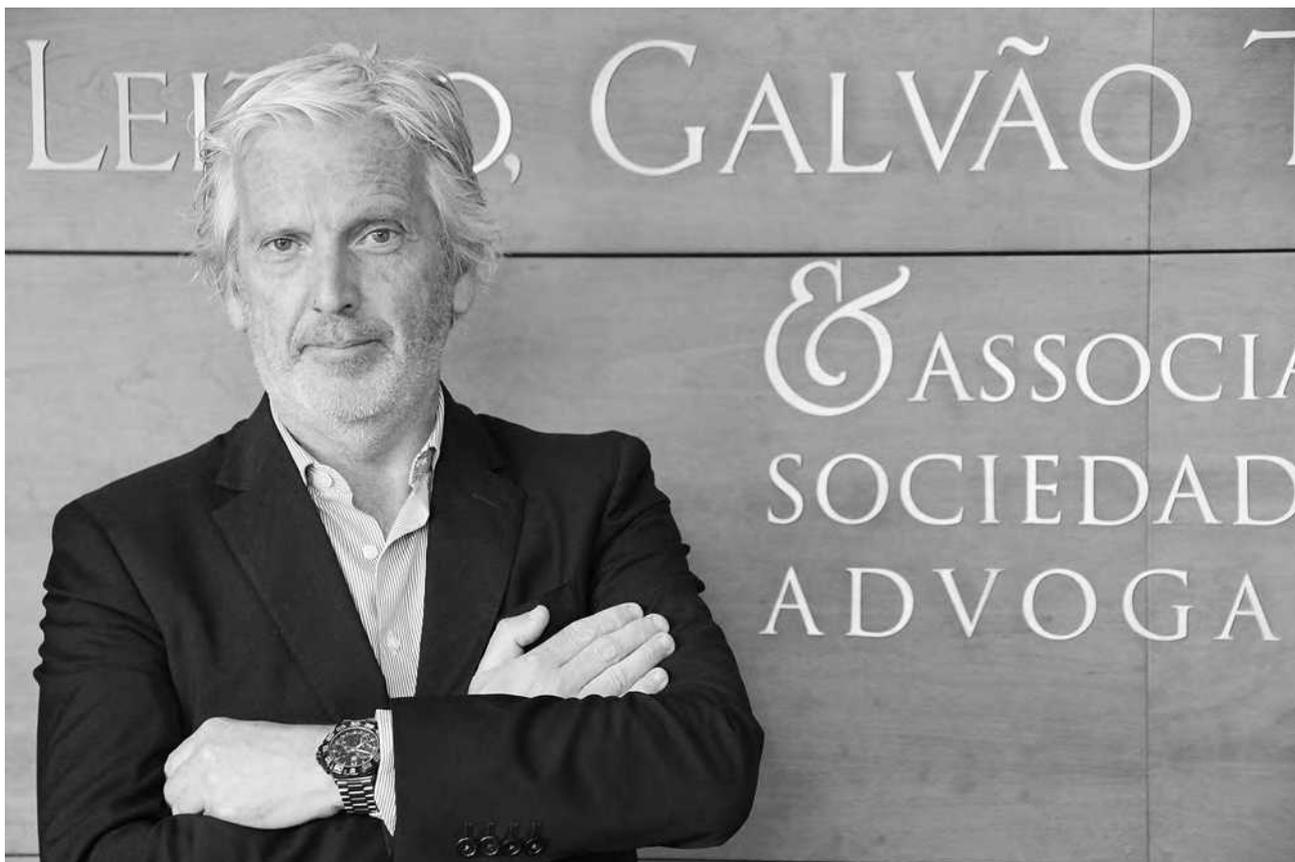


# Código dos Contratos Públicos pode ser um tormento para instituições públicas e gestores do contrato



**Advogado (sócio da Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva, Sociedade de Advogados) e Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Pedro Costa Gonçalves é ainda diretor executivo do Centro de Estudos de Direito Público e Regulação (CEDIPRE) e diretor da Revista de Contratos Públicos. Dedicar-se ao Direito Administrativo, ao Direito da Regulação Pública e ao Direito dos Contratos Públicos e tem publicadas várias obras de**

**carácter jurídico, entre as quais "Direito dos Contratos Públicos", que vai na 2.ª edição, é a mais recente. Em entrevista, critica a legislação em vigor e fala em "desordem normativa" resultante de regulamentações sem cobertura legal e sem força jurídica"**

Quais os principais problemas/vícios que enumeraria como recorrentes na Contratação Pública e respetiva legislação?

Em termos legislativos ou regula-

mentares, deteto problemas nas várias complicações normativas, que reduzem de uma regulamentação desnecessariamente confusa (por exemplo, quanto aos documentos a apresentar, que seguem um modelo europeu nos contratos acima dos limiares europeus e um modelo nacional, diferente, para os contratos abaixo dos limiares), deficiente (por exemplo, quanto à definição dos seus próprios termos de aplicação, designadamente, mas não só, em termos temporais), descuidada (com várias remissões erradas e incoerências sistemáticas), não sim-



plificadora (por exemplo, exigindo a aplicação de procedimentos em casos em que as diretivas europeias não exigem, mas impondo a publicação no Jornal Oficial da União Europeia). A

dos contratos públicos e de auxiliar os aplicadores e intérpretes na dilucidação de aspetos menos claros da regulamentação". Na sua opinião, qual o grau de conhecimento da Lei

**“ Julgo que, em geral, há um grande esforço das entidades adjudicantes em proporcionar ao respetivo pessoal a formação adequada para conhecer e aplicar uma regulamentação muito complexa e exigente, como é o caso do CCP ”**

isso acresce a “desordem normativa” resultante de regulamentações sem cobertura legal e sem força jurídica, e ainda mais confusas do que o Código dos Contratos Públicos (CCP), como são os casos das orientações técnicas do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC).

No início deste ano, lançou a 2.ª edição do manual “Direito dos Contratos Públicos”, com o objetivo de “contribuir para o conhecimento mais aprofundado do regime jurídico

que têm os responsáveis pela Contratação Pública?

Julgo que, em geral, há um grande esforço das entidades adjudicantes em proporcionar ao respetivo pessoal a formação adequada para conhecer e aplicar uma regulamentação muito complexa e exigente, como é o caso do CCP.

Qual deve ser o papel do gestor público?

O gestor do contrato (penso que é a essa figura que quer aludir) pode ser uma figura essencial no acompa-

nhamento da execução dos contratos, e na deteção precoce de sintomas de desvio e de patologias no cumprimento dos contratos. Mais do que um polícia, espera-se que seja uma figura com capacidade para fazer um acompanhamento prudente e cuidadoso da ação dos contratantes e do rastreio das eventuais exigências de adaptação (possível) que as circunstâncias da vida vão impondo.

**O CCP pode ser, para muitas instituições e gestores de contratos, um tormento?**

Em função do que respondi antes, não tenho dúvidas de que assim é. As deficiências da regulamentação têm aliás o efeito de gerar um clima de medo e de incerteza na aplicação de um regime que expõe o decisor, designadamente em face do controlo exigente do Tribunal de Contas. Também por esta razão, a lei deveria ser clara e objetiva. Nas situações de dúvida, o decisor, com uma racionalidade defensiva, tenderá a cumprir a lei pelo padrão mais exigente, porventura mais moroso e mais burocrático, quando tal não seria necessário em muitos casos.

**O atual figurino do CCP, face ao desenvolvimento tecnológico, pode ser considerado um entrave à boa gestão?**

Julgo que não será o caso. Apesar de alguns vícios evitáveis, uma certa dose de burocracia procedimental e de “emperro da boa gestão” é o preço que tem de ser cobrado por um sistema de gestão pública que se pretende transparente, responsável e promotor da competição, da igualdade e da inovação.

**Em 2017, disse acreditar que poderia haver retificações à legislação aprovada para entrar em vigor no início de 2018. Passado mais de meio ano, que balanço faz? E que melhorias destaca com a revisão do CCP?**

Não houve quaisquer melhorias. O diploma de execução orçamental corrigiu dois ou três erros, mas ... cometendo novos erros, ainda que



“ O ajuste direto foi um “grande derrotado” da revisão de 2017 do CCP. Passou a ser um procedimento marginal, quase excepcional, pois o valor contratual que o autoriza baixou significativamente. Tenho dúvidas sobre a bondade da solução (...) ”

menos graves, por exemplo, não se apercebendo que revogava um anexo ou autorizando uma estranha situação de ajuste direto para a aquisição de bens no campo da I&D.

**O critério da proposta “economicamente mais vantajosa” é o melhor?**

Julgo que a pergunta se refere, na nova nomenclatura, ao critério da “relação qualidade-preço” (isto porque, agora, a designação propos-

ta economicamente mais vantajosa aplica-se para todos os casos, mesmo o do mais baixo preço ou custo). Pois julgo que tudo depende de cada caso: admito que, para produtos de uso corrente, o critério do “preço” mais baixo, ou, talvez, o novo critério do “custo” mais baixo, seja mais adequado, desde logo por facilitar a escolha. Mas não é possível fornecer uma resposta universal em relação a isso. Tudo depende de cada caso, de

cada tipo de compra e das circunstâncias em que tal ocorre.

**O ajuste direto deve ser um instrumento a usar com parcimónia?**

O ajuste direto foi um “grande derrotado” da revisão de 2017 do CCP. Passou a ser um procedimento marginal, quase excepcional, pois o valor contratual que o autoriza baixou significativamente. Tenho dúvidas sobre a bondade da solução, por me parecer que os limiares baixaram de mais, mas compreendo a opção legislativa.

**A reforma da legislação de contratação pública teve como resultado a simplificação procedimental e o aumento da concorrência?**

Simplificação procedimental, não de certeza: para os contratos abaixo dos limiares europeus, está tudo na mesma; embora, por razões com-



preensíveis (tendo presente o que disse sobre a marginalização do ajuste direto), até se possa dizer que as coisas estão piores, pois há mais burocracia hoje para lançar ou para participar num procedimento de compra de um equipamento no valor de 25.000 euros do que em dezembro de 2017. Nos contratos acima dos limiares, há alguma simplificação documental, mas que decorre das diretivas europeias: a CCP recusou essa simplificação quando não teve de a adotar (contratos abaixo dos limiares).

**A revisão veio combater a apresentação de preços anormalmente baixos?**

A revisão é inócua em relação a esse efeito, do combate aos preços anormalmente baixos.

**A legislação da contratação pública está adequada à capacidade económica e financeira das empresas?**

É uma pergunta de resposta difícil. Um dos “sound-bytes” da reforma europeia de 2014 consistiu na adoção de soluções favoráveis às PME. E, de facto, foram engendradas algumas soluções que concretizam essa ideia.



“privilégio” de obter um ganho à custa dos contribuintes.

**A contratação pública é relevante na economia do país?**

Não conheço números fiáveis para os últimos anos em relação ao caso português. Em termos europeus, es-

**Considera que a resolução alternativa de litígios da contratação pública através da arbitragem constitui uma medida favorável para todos os intervenientes?**

Constitui seguramente, mas não nos termos, pouco esclarecidos, em que ficou consagrada no CCP. A arbitragem em contratos públicos tem de ser pensada, mas de forma ponderada e que atente a todas as dimensões, e não com soluções parciais, irrefletidas e não discutidas.

**Quais os principais problemas e desafios da contratação pública no âmbito da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)?**

Confesso desconhecer o trabalho da CPLP nesta área. Tanto quanto sei, o único resultado produzido até hoje é o de um “Guião de Procedimentos para o Controlo da Contratação Pública”, aprovado em 2013. Correndo o risco de estar a ser injusto, é de facto tudo o que conheço. Precisamente no âmbito da CPLP ou sob a égide e o impulso dessa organização, seria muito bem-vinda a promoção da celebração, entre os Estados-Membros, de acordos plurilaterais ou até multilaterais em matéria de contratação pública.

“ Precisamente no âmbito da CPLP ou sob a égide e o impulso dessa organização, seria muito bem-vinda a promoção da celebração, entre os Estados-Membros, de acordos plurilaterais ou até multilaterais em matéria de contratação pública ”

A CCP importou essas soluções, embora nem sempre de forma tão completa como poderia e deveria (como sucedeu, por exemplo, quanto aos documentos a apresentar pelas empresas). O cumprimento das exigências em matéria de contratação pública e os ónus associados são custos de transação ou, talvez melhor, custos de operação num mercado competitivo e aberto, em que as empresas têm de ter as mesmas chances de disputar o

titima-se que a contratação pública represente cerca de 15% do PIB dos Estados-membros. É um valor suficientemente expressivo e que evidencia a relevância da contratação pública para a economia, para o mercado, e, claro, para as finanças públicas. Além disso, importa considerar a relevância da contratação para as empresas que atuam em determinados sectores da economia, como é paradigmaticamente o caso da construção.

01-07-2018

PEDRO COSTA GONÇALVES

**Código dos Contratos  
Públicos pode ser um  
tormento para  
instituições públicas  
e gestores  
do contrato**

pp. 9/13

**Meio:** Imprensa**País:** Portugal**Period.:** Bimestral**Âmbito:** Outros Assuntos**Pág:** 2**Cores:** Cor**Área:** 9,19 x 7,04 cm<sup>2</sup>**Corte:** 5 de 6

# Vida Judiciária

Nº 208 - julho/agosto 2018 - 7,50 €

## OPINIÃO

**CATARINA MARQUES LOURENÇO**  
Advogada e Legal advisor na Gesto - Energia, S.A.

**JORGE PACÃO**  
Assistente Convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Assessor do Gabinete de Juizes do Tribunal Constitucional

**MANUEL ILHÉU**  
RSA LP - Angola

**MARCO CALDEIRA**  
Advogado da Vieira de Almeida & Associados e Assistente convidado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa

**MARIA DO ROSÁRIO COIMBRA**  
Advogada da ACCE Advogados

**MIGUEL ASSIS RAIMUNDO**  
Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Advogado

**MIGUEL LORENA BRITO  
E JOÃO DA CUNHA EMPIS**  
Sócio / Advogado da FCB Sociedade de Advogados

**PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ**  
Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e Advogado da Sêrvulo & Associados

**RUI MOREIRA DE RESENDE**  
Advogado e Agente Oficial de Propriedade Industrial, Sócio da RSA Advogados

EDIÇÃO TEMÁTICA LUSÓFONA

## CONTRATAÇÃO PÚBLICA

VÍTOR CALDEIRA

Em entrevista, o Juiz-Conselheiro Vítor Caldeira, presidente do Tribunal de Contas desde 1 de outubro de 2016, afirma que “é possível gastar cada vez melhor seguindo as leis em vigor”

Código dos Contratos Públicos pode ser um tormento para instituições públicas e gestores do contrato

**PEDRO COSTA GONÇALVES**

Entrevista ao Advogado (sócio da Morais Leitão, Galvão Teles, Soares da Silva, Sociedade de Advogados) e Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra



“Boas investigações criminais demoram e demorarão sempre”

**MIGUEL DA CÂMARA MACHADO**

Entrevista ao Assistente convidado na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, a propósito do lançamento do seu novo livro “O Direito Romano da Corrupção – um regresso ao futuro – Estudo comparativo dos meios jurídicos de combate à corrupção em Roma e na atualidade”



ESPECIAL

I Congresso Internacional sobre o Regime Jurídico do Contrato de Trabalho Desportivo



9 722017 002013