

A análise de riscos na contratação pública em situações de calamidade

Estudo de casos nos Municípios de
Ovar, Lisboa e Lagoa

Ana Cláudia Só Alvo Piscarreta

Orientador: Professora Doutora Ana Lúcia Romão

Coorientador: Professor João Rolo

Dissertação para obtenção de grau de Mestre em
Administração Pública

Lisboa
2021

WWW.ISCSP.U LISBOA.PT

A análise de riscos na contratação pública em situações de calamidade

Estudo de casos nos Municípios de Ovar, Lisboa e Lagoa

Ana Cláudia Só Alvo Piscarreta

Orientadora: Prof. Doutora Ana Lúcia Romão

Coorientador: Professor João Rolo

Dissertação para obtenção de grau de Mestre
em Administração Pública

Júri:

Presidente: Professor Doutor João Manuel Ricardo Catarino, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

Vogais:

- Professor Doutor Pedro Rodrigues - Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa;

-Dr. Fernando Batista – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção - IMPIC

- Professora Doutora Ana Lúcia da Silva Romão, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa, na qualidade de orientadora;

Lisboa
2021

AGRADECIMENTOS

Foram várias as pessoas que contribuíram para a concretização deste trabalho e a elas dedico algumas palavras de carinho e agradecimento:

- À minha orientadora, Professora Doutora Ana Lúcia Romão, profundamente grata pela excelente orientação, pela sua disponibilidade, transmissão de conhecimentos, importantes sugestões e palavras de motivação determinantes para conseguir valorizar e concluir este trabalho;
- Ao meu coorientador, Professor João Rolo, pela sua sensibilidade e visão de futuro que me motivou a mudar o rumo para este trabalho que adorei realizar. Ainda pela sua disponibilidade, transmissão de conhecimentos e preciosos conselhos que tanto contribuíram para este trabalho;
- Aos entrevistados/as, pelo tempo disponibilizado e cujas opiniões e partilha de experiências contribuíram para o enriquecimento e conclusões deste trabalho;
- Ao meu marido e filhos, que estiveram sempre presentes, que me incentivaram a abraçar este desafio e me ajudaram e motivaram para ultrapassar todos aqueles momentos mais difíceis;
- À minha família, pelos momentos que não estivemos juntos e por toda a motivação e apoio para prosseguir com este objetivo.

A todos/as vocês, o meu sincero agradecimento e bem hajam.

RESUMO

A temática da análise de riscos, principalmente no que concerne a desastres ambientais e pandemias, tem merecido grande destaque entre os governos e organizações de todo o mundo. Enquanto intervenientes e decisores principais, os governos deverão garantir uma proteção responsável e eficaz aos seus cidadãos face aos efeitos devastadores sentidos a nível social e económico.

O contexto de emergência de saúde pública que vivemos desde 2020, consequência da pandemia por covid-19, declarada pela OMS a 11 de março de 2020, impeliu as entidades públicas a uma alteração no paradigma da gestão pública, nomeadamente no poder local, pela proximidade com as suas populações e a responsabilidade acrescida na tomada de decisões que garantam a proteção destas.

As compras públicas representam uma ferramenta essencial para o combate e mitigação dos efeitos causados pela pandemia, no entanto, os processos de contratação pública pressupõem procedimentos legais que propiciam constrangimentos à tomada de decisões adequadas e, consequentemente, às contratualizações céleres e eficazes que se impõem.

A presente dissertação, desenvolvida no âmbito do Mestrado em Administração Pública, pretende inferir se o recurso à análise de riscos integrada num Plano de riscos nas aquisições públicas em situações emergentes, poderá melhorar a eficiência e eficácia em resposta a ocorrências de calamidade.

A análise e discussão dos resultados revelou que o CCP por si só, sem as exceções introduzidas pelo D.L. 10-A/2020, de 13 de março, não detém as ferramentas adequadas para responder a situações de calamidade. Salienta-se que a regulamentação criada após as ocorrências não garante segurança nem qualidade às tomadas de decisão que se impõem. Neste contexto, considera-se que a implementação de um Plano de Riscos associado à Contratação Pública, com os devidos preceitos legais e adaptado à realidade local, resultaria num importante contributo para uma gestão eficiente e eficaz das compras públicas em situações de calamidade.

Palavras-chave: análise de risco, calamidade, contratação pública, compras públicas.

ABSTRACT

The theme of risk analysis, especially regarding the environmental disasters and pandemics, has been highlighted by governments and organizations around the world. As key actors and decision-makers, governments must ensure responsible and effective protection for their citizens from the devastating social and economic effects.

The context of public health emergency that we have lived in since 2020, as a result of the covid-19 pandemic, declared by the OMS on March 11, 2020, impelled public entities to change the paradigm of public management, namely in local government, due to proximity with their populations and the increased responsibility in making decisions that guarantee their protection.

Public procurement represents an essential tool for combating and mitigating the effects caused by the pandemic, however, public contracting processes presuppose legal procedures that provide constraints on adequate decision-making, consequently, on swift and necessary contracts.

This dissertation, developed within the scope of the Master's Degree in Public Administration, intends to infer whether the use of risk analysis as part of a Risk Plan in public procurement in emerging situations can improve efficiency and effectiveness in response to disaster events.

The analysis and discussion of the results revealed that the CCP by itself, without the exceptions introduced by DL 10-A/2020, of March 13, does not have the adequate tools to respond to disaster situations. It should be noted that the regulations created after the occurrences do not guarantee security or quality to the decision-making required. In this context, it is considered that the implementation of a Risk Plan associated with Public Procurement, with due legal precepts and adapted to the local reality, results in an important contribution to an efficient and effective management of public procurement in disaster situations.

Keywords: calamity, emergency procurement, public procurement, risk analysis.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	I
RESUMO	II
ABSTRACT	III
ÍNDICE	IV
ÍNDICE DE FIGURAS	VI
ÍNDICE DE TABELAS	VII
SIGLAS E ACRÓNIMOS	VIII
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO	1
1.1 PROBLEMA E OBJETO DA INVESTIGAÇÃO	3
1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA	4
1.2.1 <i>Objetivo Geral</i>	4
1.2.2 <i>Objetivos específicos</i>	4
1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO	5
CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO TEÓRICO	7
2.1 ANÁLISE DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO	7
2.2 ANÁLISE DE RISCOS E TOMADA DE DECISÃO	9
2.3 ANÁLISE DE RISCOS E PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS	17
2.4 CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE	22
2.5 CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL	24
2.5.1 <i>Princípios da Contratação Pública</i>	25
2.5.2 <i>Tipo de Procedimentos de Contratação Pública</i>	27
2.5.3 <i>Início do procedimento</i>	29
2.6 REGIME EXCECIONAL	30
CAPÍTULO III - OPÇÕES METODOLÓGICAS	35
3.1 MODELO DE ANÁLISE	36
3.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA	40
3.3 DESENHO DA PESQUISA	41
3.4 TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS	42
3.5 PROCEDIMENTOS DE TRATAMENTO DE DADOS	43
CAPÍTULO IV – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	46
4.1 A CONTRATAÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE OVAR, LISBOA E LAGOA	46
4.1.1 <i>Aquisições por tipo de Fundamentação</i>	49
4.1.2 <i>Aquisições por tipo de Procedimento</i>	50
4.1.3 <i>Aquisições por tipo de Contrato</i>	53
4.1.4 <i>Aquisições por tipo de Objeto</i>	54
4.1.5 <i>Municípios limítrofes aos Municípios objeto de estudo</i>	57
4.1.6 <i>Evolução da despesa</i>	61
4.1.7 <i>Desenvolvimento da Despesa</i>	63
4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO	68
CAPÍTULO V - CONCLUSÕES	91
BIBLIOGRAFIA	96

LEGISLAÇÃO	100
ANEXOS	101
ANEXO I - GUIÃO DE ENTREVISTAS SUSTENTADO PELOS OBJETIVOS	102
ANEXO II - TRANSCRIÇÃO INTEGRAL DAS ENTREVISTAS	105
E1 – AMAL - Comunidade Intermunicipal do Algarve - CIM Algarve	105
E2 - Secretária de Estado Adjunta e da Saúde no XXII Governo Constitucional, durante o período de 26/10/2019 até 17/09/2020	108
E3 – Município de Lagoa	113
E4 – Município de Ovar	117
E5 – IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção	127
E6 – Município de Lisboa	134
ANEXO III – ESQUEMAS RESUMO DO ATLAS.TI	139
3.1 – Resumo dimensões com categorias e subcategorias	139
3.2 – Resumo unidades de registo com categorias e subcategorias por entidade entrevistada	140
AMAL – Comunidade Intermunicipal do Algarve – CIM Algarve	140
Secretária de Estado Adjunta e da Saúde	141
Município de Lagoa	142
Município de Ovar	143
IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção	144
Município de Lisboa	145
ANEXO IV – MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELOS PAÍSES DA OCDE	146

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 – Processos de tomada de decisão no setor público	16
Figura 2 – Processo de gestão do risco	18
Figura 3 - Três tarefas da análise de riscos	21
Figura 4 – Estrutura do Código dos Contratos Públicos.....	24
Figura 5 – Modelo de análise	36
Figura 6 - Os quatro desafios do poder governativo.....	39
Figura 7 – Fases da análise de conteúdo.....	44
Figura 8 - Nuvem de palavras-chave utilizadas na pesquisa do portal BASE.	48
Figura 9 - Aquisições por tipo de fundamentação	49
Figura 10 - Aquisições por tipo de Procedimento.....	51
Figura 11 - Aquisições por tipo de contrato	53
Figura 12 – Despesa e contratos dos concelhos limítrofes relativamente a Ovar	57
Figura 13 - Despesa e contratos dos concelhos limítrofes relativamente a Lisboa	58
Figura 14 - Despesa e contratos dos concelhos limítrofes relativamente a Lagoa.....	59
Figura 15 - Municípios entrevistados com maior despesa.....	60
Figura 16 - Evolução mensal da despesa.....	61
Figura 17 – Evolução mensal da despesa dos municípios entrevistados.....	62
Figura 18 – Entidades entrevistadas	69
Figura 19 – Entrevistas transpostas para o ATLAS.ti	70
Figura 20 – Códigos criados no ATLAS.ti	70
Figura 21 – Agrupamento dos códigos em dimensões no ATLAS.ti	71
Figura 22 – Rede da Dimensão I no ATLAS.ti	73
Figura 23 - Rede da Dimensão II no ATLAS.ti	75
Figura 24 - Rede da Dimensão III no ATLAS.ti	78
Figura 25 – Rede da Dimensão IV no ATLAS.ti	81
Figura 26 - Rede da Dimensão V no ATLAS.ti	85
Figura 27 – Nuvem das palavras mais utilizadas nas entrevistas com base no ATLAS.ti	90

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1 – Modelos de tomada de decisão.....	12
Tabela 2 – Matriz de risco	20
Tabela 3 – Princípios da Contratação Pública	26
Tabela 4 – Critérios para escolha de procedimentos.....	27
Tabela 5 – Tipos de procedimentos e respetivos critérios utilizados nas autarquias.....	28
Tabela 6 - Aquisições por tipo de fundamentação	49
Tabela 7 - Aquisições por tipo de fundamentação nos municípios entrevistados	50
Tabela 8 – Aquisição por tipo de procedimento	50
Tabela 9 – Aquisição por tipo de procedimento nos municípios entrevistados	52
Tabela 10 – População residente a 31 de dezembro de 2019	52
Tabela 11 – Aquisições por tipo de contrato	53
Tabela 12 - Aquisições por tipo de contrato nos municípios entrevistados	54
Tabela 13 – Aquisições por tipo de objeto a nível nacional.....	55
Tabela 14 - Aquisições por tipo de objeto dos municípios entrevistados	56
Tabela 15 - População residente a 31 de dezembro de 2019	57
Tabela 16 - População residente a 31 de dezembro de 2019	58
Tabela 17 - População residente a 31 de dezembro de 2019	59
Tabela 18 - População residente a 31 de dezembro de 2019	60
Tabela 19 - Contratos registados pelo Município de Ovar referente à aquisição de EPI.....	63
Tabela 20 - Contratos registados pelo Município de Lisboa referente à aquisição de EPI	64
Tabela 21 – Contratos registados pelo Município de Lagoa referente à aquisição de EPI	66
Tabela 22 - Contratos registados pelo Município de Cascais referente à aquisição de EPI.....	67
Tabela 23 – Codificação das entrevistas	69
Tabela 24 – Matriz de Codificação Inicial dos Dados	72
Tabela 25 – Unidades de registo da subcategoria Código dos Contratos Públicos	74
Tabela 26 - Unidades de registo da subcategoria - Outras normas	74
Tabela 27 - Unidades de registo da subcategoria - Tramitação	76
Tabela 28 - Unidades de registo da subcategoria -Medidas tomadas	77
Tabela 29 - Unidades de registo das subcategorias – Ajuste Direto Regime Simplificado/ Ajuste Direto Regime Geral/ Ajuste Direto por critério material e D.L. n.º 10-A/2020	77
Tabela 30 - Unidades de registo da subcategoria -Municípios	79
Tabela 31 - Unidades de registo da subcategoria -Entidades	79
Tabela 32 - Unidades de registo da subcategoria -Eficiência/ Eficácia	80
Tabela 33 - Unidades de registo da subcategoria -Positiva	82
Tabela 34 - Unidades de registo da subcategoria - Negativa.....	83
Tabela 35 - Unidades de registo da subcategoria -Apropriadas	84
Tabela 36 - Unidades de registo da subcategoria -Desapropriadas.....	84
Tabela 37 – Unidades de registo da subcategoria -Faz análise.....	86
Tabela 38 - Unidades de registo da subcategoria -Tem plano	86
Tabela 39 - Unidades de registo da subcategoria - Não tem plano	87
Tabela 40 - Unidades de registo da subcategoria -Relevante	87
Tabela 41 – Unidades de registo da subcategoria - Internos.....	88
Tabela 42 – Unidades de registo da subcategoria - Externos	89

SIGLAS E ACRÓNIMOS

ANPC	Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
ART.º	Artigo
CAQDAS	<i>Computer-assisted qualitative data analysis software</i>
CCP	Código dos Contratos Públicos
C.M.	Câmara Municipal
COSO	Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission-Enterprise Risk Management
DGS	Direção-Geral da Saúde
EPI	Equipamento de proteção individual
FERMA	Federation of European Risk Management Associations
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
OMS	Organização Mundial da Saúde
SNCP	Sistema Nacional de Compras Públicas
SNS	Serviço Nacional de Saúde
SPMS	Serviços Partilhados do Ministério da Saúde
SRA	<i>Society for Risk Analysis</i>

CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

Na última década, as catástrofes advindas de fenómenos naturais ou de acidentes ambientais levaram a uma responsabilização política e social quanto à necessidade de medidas preventivas e de reação rápida contra esses riscos e seus efeitos, promovendo um importante desenvolvimento de métodos de análise e gestão de riscos, tanto em organizações privadas como públicas, capazes de fornecer informação válida e fiável aos decisores.

Pressupõe-se que muito será dito e escrito sobre o ano de 2020 e sobre esta pandemia por covid-19, cujo impacto social e económico tem-se revelado através dos números apresentados diariamente pela comunicação social. Almejando contribuir de forma científica para esse acervo futuro, mais preparado e com melhor capacidade de resposta, tomando como referência as dificuldades sentidas na resposta a esta realidade concreta, elaborou-se este estudo que se questiona sobre o contributo que a análise de riscos e a implementação de um Plano de riscos na Contratação Pública possam ter no aumento da eficiência e eficácia na resposta em situações de calamidade.

Recai assim sobre os municípios, nomeadamente nos seus dirigentes, a responsabilidade de decidir em prol do bem-estar, proteção e salvaguarda dos seus munícipes, acrescida em situações de calamidade como a que se vive atualmente. Entendendo-se que «município» é “a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscrição concelhia, mediante órgãos representativos por ela eleitos” (Amaral, 1986, p. 431).

As referidas catástrofes, pela sua imprevisibilidade e efeitos nas populações, colocam uma pressão acrescida sobre as autarquias e respetivos dirigentes, na forma como gerem a contratação pública, cuja resposta urgente se torna suscetível a maiores riscos, internos e externos, nomeadamente riscos financeiros, operacionais e de integridade, para os quais nem sempre se encontram sensibilizados.

Neste contexto e por forma a circunscrever o universo de pesquisa, esta será sustentada por um estudo de casos, com a realização de entrevistas a representantes de três municípios (Ovar, Lisboa e Lagoa), complementada com mais três entrevistas a entidades públicas e por fim, uma análise estatística aos contratos registados pelos municípios portugueses no portal BASE.

1.1 PROBLEMA E OBJETO DA INVESTIGAÇÃO

As compras públicas são parte integrante da gestão diária de um município, cujas necessidades variadas implicam procedimentos aquisitivos de diferente natureza e especificidade. O normativo que estabelece os procedimentos a adotar para cada aquisição de bens, serviços ou empreitadas é o Código dos Contratos Públicos republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/ 2017, de 31 de agosto.

Assim, entende-se que a contratação pública, estando na base de qualquer processo aquisitivo, influenciará todo o procedimento, nomeadamente na sua duração e complexidade, exigindo aos gestores públicos eleitos um planeamento concreto e responsável na decisão dos procedimentos, nomeadamente em situações mais urgentes.

Considerando que a pertinência da investigação surge pelo contexto atual de pandemia por covid-19, e consequentes necessidades de aquisições urgentes, pretende-se identificar se os meios de que dispõem os municípios no âmbito das compras públicas, lhes permitem responder eficaz e eficientemente em ocorrências calamitosas.

Importa ainda aferir em que medida a análise de riscos e a implementação de um Plano de Riscos nas compras públicas contribuirão para mitigar o efeito de eventos indesejados, melhorando a eficácia e a eficiência na decisão e na resposta necessárias à segurança e ao bem-estar da população.

A investigação assenta principalmente num estudo de casos aplicado a três concelhos (Ovar, Lisboa e Lagoa) estrategicamente escolhidos pela sua localização e coexistência com o surto pandémico por covid-19, embora com cenários diferentes.

1.2 OBJETIVOS DA PESQUISA

1.2.1 OBJETIVO GERAL

Aferir em que medida poderá a análise de riscos e a implementação de um Plano de Riscos contribuir para a eficiência e a eficácia nos procedimentos de contratação pública em situações de calamidade.

1.2.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

A concretização do objetivo geral foi sustentada a partir dos seguintes objetivos específicos:

- Caracterizar os processos de contratação pública em situações normais e em situações de emergência;
- Identificar as diferenças ocorridas nos processos de contratação pública com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabeleceu medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica da covid -19;
- Comparar os procedimentos de contratação pública adotados nos Municípios objeto do estudo em resposta à pandemia;
- Compreender se os instrumentos de contratação pública existentes permitem responder a situações de calamidade;
- Identificar práticas de análise ou planos de riscos associados às compras públicas nos Municípios em estudo;
- Perceber os contributos positivos pela existência e aplicação de um Plano de riscos associado à contratação pública, e os constrangimentos causados pela inexistência deste;
- Analisar a tendência dos tipos de procedimentos aquisitivos adotados pelos municípios portugueses.

Para a prossecução da investigação foi delineada a seguinte pergunta de partida:

- Em que medida poderá a análise de riscos e a implementação de um Plano de Riscos contribuir para a eficiência e a eficácia nos procedimentos de contratação pública em situações de calamidade?

Com a referida pergunta de partida, numa abordagem predominantemente qualitativa, objetivou-se compreender a perceção dos entrevistados, especialistas e dirigentes da Administração Pública, quanto ao contributo da implementação de um plano de riscos, à data inexistente, como contributo para uma gestão da contratação pública mais eficaz e eficiente, em situações emergentes.

Procurou-se ainda conhecer o contexto e a forma como os Municípios reagiram à situação de pandemia, complementando os dados das entrevistas com os dados adquiridos através do portal BASE e do portal de dados abertos da Administração Pública.

1.3 ESTRUTURA DO TRABALHO

O presente trabalho encontra-se organizado em cinco capítulos, estruturados da seguinte forma:

- O primeiro capítulo apresenta os pressupostos introdutórios da dissertação expondo o problema e o objeto da investigação, os objetivos, principal e específicos, assim como a pergunta de partida para a investigação.
- Através do Enquadramento Teórico apresentado no segundo capítulo, discutem-se as principais teorias e conceitos e a revisão da literatura, para consubstanciar o desenvolvimento da pesquisa em apreço.
- O terceiro capítulo é dedicado às opções metodológicas que enquadram o modelo de análise, os principais conceitos, questões da pesquisa e ainda contexto, técnicas e procedimento de tratamento de dados utilizados para a investigação.
- No quarto capítulo apresentam-se os dados recolhidos através das entrevistas e do levantamento de contratos inseridos pelos Municípios portugueses no portal BASE e, pelo

IMPIC, no Portal de dados abertos da Administração Pública, e procede-se à respetiva análise qualitativa e quantitativa desses dados.

- Para finalizar, as conclusões da pesquisa encontram-se no último capítulo onde se referem também algumas propostas para futuras investigações.

CAPÍTULO II - ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 ANÁLISE DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO

A presente dissertação incide sobre a análise dos riscos enquanto instrumento de gestão e suporte à tomada de decisão, associada à contratação pública. A análise dos riscos auxilia na tomada de decisão em contexto de incerteza, disponibilizando informações e instrumentos que clarifiquem as diferentes opções. No caso das compras públicas, pode favorecer a adoção de medidas mais eficientes e eficazes, com vista à mitigação e resposta às necessidades urgentes provocadas por qualquer situação de calamidade que coloque em risco a população ou o património público.

Considerando a literatura existente sobre a temática dos riscos, e mais especificamente sobre a análise dos riscos, importa perceber o significado e a abrangência do termo risco.

Almeida (2014) refere ser consensual assinalar a época dos descobrimentos como o marco inicial de referência à análise de riscos. Na Europa, o terramoto de 1755 em Lisboa foi um choque que promoveu debates sobre a temática dos riscos, levantou reflexões sobre as suas consequências, e impulsionou o desenvolvimento das disciplinas de análise e gestão de riscos pela responsabilidade de providenciar respostas de prevenção e mitigação face a este tipo de ocorrências (Almeida, 2009).

Foi apenas a partir de finais do século XX que a temática do risco ganhou relevo, passando a integrar diversas disciplinas científicas. A gestão de riscos passou a fazer parte de variadas organizações e com diferentes finalidades desde financeira, proteção civil, medicinal, estratégia militar, e como instrumento de decisão e de políticas públicas (Lourenço & Almeida, 2018).

O risco é um conceito fundamental para a maioria das áreas científicas, mas sem consenso sobre a sua definição e interpretação. Algumas definições são baseadas em probabilidades, outras em valores esperados e outras ainda em incertezas, dependendo sobretudo do tipo de risco e do domínio de aplicação em que se insere (Aven, 2011).

Hill (2006) define o risco enquanto “a probabilidade de que um evento, seja ele bom ou mau, ocorra no futuro” (p. 37), sendo que apesar de ter uma conotação predominantemente negativa, o risco também se pode revelar profícuo em determinadas situações.

Na opinião de Almeida (2014), o risco é um conceito “abrangente, motivador e ambíguo” (p.21), capaz de:

- Caracterizar ocorrências incertas associadas a desvios relativamente a situações de referência;
- Justificar opções e ações, como variável de decisão face a potenciais ameaças;
- Incentivar a proteção de pessoas e bens melhorando a “qualidade de vida”.

O impulso para o desenvolvimento da temática da gestão e análise de riscos em Portugal ocorreu principalmente a partir de 1990, revelando-se nos dias de hoje uma prática importante para a prevenção, gestão e mitigação de quaisquer tipos de riscos nas diferentes organizações (Almeida, 2014).

Considerando Ene e Dobrea (2006), os decisores públicos estão cada vez mais empenhados em conseguir um melhor desempenho na sua gestão pública, impulsionando para uma maior eficiência e eficácia através da aquisição serviços com qualidade a menor custo e mais bem direcionados para os seus cidadãos. Um dos maiores desafios da gestão de riscos no setor público prende-se com o facto dos decisores eleitos estarem sujeitos a mandatos curtos permitindo apenas conhecer os tipos de riscos que poderão enfrentar. Numa liderança em constante mutação, com prioridades e iniciativas diversas, torna-se particularmente difícil para esses decisores verem as suas decisões apoiadas superiormente e colocadas em prática. Defendem ainda que uma gestão de risco eficaz é a pedra angular de uma boa governança, proporcionando melhores serviços, utilização mais eficiente de recursos e melhor gestão de projetos, o que além de ajudar a minimizar o desperdício, permite decidir com base no baixo custo-benefício e ainda anular as tentativas de fraude (Ene & Dobrea, 2006).

2.2 ANÁLISE DE RISCOS E TOMADA DE DECISÃO

Considerando que a análise de riscos pode revelar-se uma potente ferramenta no processo de tomada de decisão importa integrá-la nesse processo, objetivando não apenas a redução de riscos inerentes à contratação pública, mas também promovendo ainda uma maior eficiência e eficácia nas compras públicas em situações de emergência.

A Administração Pública tem o dever de “assegurar a provisão dos bens e serviços de cariz tendencialmente público, com o objetivo de servir a coletividade” (Carvalho, 2013, p. 132) o que implica a responsabilidade de uma boa administração, sustentada em decisões conscientes, eficientes e eficazes na gestão dos dinheiros públicos.

Segundo Secchi (2013, p.51) “a tomada de decisão representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitados”.

Até à tomada de decisão há todo um caminho a percorrer onde várias decisões têm de ser tomadas. Decidir implica escolher entre diferentes possibilidades através de uma avaliação sobre “o que”, “quando”, “quem”, “por que” e “como” (Préve, Moritz, & Pereira, 2010, p. 77). O processo decisório requer ao gestor público entender as necessidades sobre as quais agir, avaliar as alternativas, obter toda a informação disponível, conhecer bem os recursos e canais de comunicação de que dispõe para que a implementação da decisão final, mesmo sem garantia de sucesso, reflita um processo consciente e responsável.

Em meados do século XX, em resultado da implementação de novas técnicas administrativas e de gestão da informação, multiplicaram e aprofundaram-se os estudos sobre o processo decisório dos gestores públicos levando à elaboração de modelos explicativos que contribuíram para o entendimento e definição desse processo de busca pela melhor decisão.

Em 1947, Herbert Simon desenvolveu a Teoria das Decisões, onde a organização aparece como um “complexo sistema de comunicações e inter-relações existentes num grupamento humano” (Simon, 1979, p. xiv), cuja dinâmica entre os objetivos da organização, a partilha de informação, experiências e propósitos individuais, influenciam as decisões racionais de cada

uma dessas pessoas, e estas, afetam, com maior ou menor impacto, os próprios decisores e o coletivo da organização.

Os riscos e incertezas associados à tomada de decisão impeliram ao desenvolvimento de novas técnicas e ao aperfeiçoamento do modelo de Simon refletindo-se em abordagens mais ou menos estruturadas de acordo com o contexto em que se inserem, de entre os quais se destacam os apresentados na [Tabela 1](#).

Para melhor compreensão da multidisciplinaridade do processo decisório refletida nos diferentes modelos, apresentam-se as linhas orientadoras e principais divergências que caracterizam cada uma das teorias.

O Modelo Racional, também apelidado de clássico ou burocrático, é uma das teorias de Max Weber, baseada na lógica e na razão, que defende a prossecução racional e calculada de alternativas como meios para atingir os seus fins. Destaca o racionalismo na tomada de decisão, onde o resultado pretendido vai condicionar o processo decisório por forma a obter a decisão mais adequada. Pressupõe uma definição prévia dos objetivos a atingir, o conhecimento de todas as alternativas disponíveis e das consequências inerentes à escolha de cada uma dessas alternativas para, após avaliação dos custos e benefícios, decidir maximizando os ganhos ao menor risco e obter sempre a solução ótima (Carvalho, 2013; Pereira et al., 2010; Secchi, 2013).

Considerando Simon (1979, p. 70), neste modelo a tomada de decisão faz-se em três fases:

1. Relacionar todas as estratégias possíveis;
2. Determinar todas as consequências de cada uma dessas estratégias;
3. Avaliar comparativamente esses grupos de consequências.

Esta abordagem viria a ser contrariada por Herbert Simon pois, face aos pressupostos de conhecimento e controlo total da informação, das alternativas e consequências, percebeu a impossibilidade da sua aplicação na realidade atual (Simon, 1979). Bilhim (2013) considera ser um modelo teórico que “determina as condições em que os gestores devem tomar decisões” assim como “o que um gestor deve fazer para ser um decisor eficaz” (p. 178) ou seja, estabelece de que forma as decisões devem ser tomadas e não de como o realmente são na prática em que não é possível controlar todas as variáveis (Pereira et al., 2010).

Tabela 1 – Modelos de tomada de decisão

	MODELO RACIONAL	MODELO SEQUENCIAL	MODELO INCREMENTAL	MODELO POLÍTICO	MODELO CONTENTOR DO LIXO
AUTORES	Weber (1963)	Herbert Simon (1947)	Charles Lindblom (1979)	Allison (1969)	Cohen, March e Olsen (1972)
CARACTERÍSTICAS	Racionalismo perfeito	Racionalidade limitada	Evita grandes ruturas	Princípio da racionalidade em conflitos e negociações	Contraria o modelo racional de decisão
	Altamente burocrático e com regras e procedimentos formais	Dificuldade de obter toda a informação necessária à tomada de decisões ótimas e tem custos	Decisões por comparação com alternativas passadas, pouco diferentes entre si	Decisões tomadas em contextos de ambiguidade, conflitos, pressões	Processo de decisão em “anarquias organizadas” = Preferências problemáticas, tecnologia imprecisa e participação fluída
	Problema identificado e objetivos precisos e previamente definidos	Tomam-se decisões com base em informações insuficientes e incompletas	Propício a entendimentos políticos entre as partes por via de negociação e ajustes	Decisões resultam do poder e influência dos atores	Aplica-se bem às organizações públicas
	Dispõe de toda a informação necessária, sem restrições de tempo ou recursos	Ignorando ou conhecendo parcialmente as suas consequências	Atitude cautelosa = <i>muddling through</i> = evitam-se erros potencialmente graves	Quadro temporal restrito	Como num contentor do lixo são lá despejados vários tipos de problemas e soluções, à medida que vão sendo gerados pelos participantes; Quando surge uma oportunidade, estes podem ir ao caixote e retirar uma solução para “colar” a um problema que urja resolver ou extrair um problema para justificar a implementação de uma dada solução
	Análise das alternativas disponíveis e dos seus resultados. Critérios permanecem estáveis no tempo	Influenciados pelas emoções e valores	Problemas são resolvidos de forma gradual	Assuntos complexos sujeitos a diferentes interpretações e significados	
	Avaliação dos custos, benefícios e riscos e quantificação do grau de sucesso e	Considera apenas o curto prazo	Minimização de riscos, negociação, compromissos, eficiência	Objetivos com visão de futuro e procura de parceiros para a sua concretização	Resultados dependem de fatores como problemas, pessoas, soluções e oportunidades
	Decisão pela maximização dos ganhos ao menor risco	É uma decisão satisfatória já que a decisão ótima raramente acontece	Processos de decisão rotineiros para problemas do quotidiano	Coligações, negociações, compromissos com vários atores e diferentes interesses	Não há sequência entre aparecimento do problema, a sua definição, o levantamento e avaliação das diferentes alternativas de resolução e a opção por aquela que oferece a melhor relação custo/ benefício.
	Difícil de concretizar	_____	_____	A não decisão também é considerada como decisão	Racionalização à <i>posteriori da decisão</i>

Fonte: Elaboração própria adaptada de Carvalho (2013)

O modelo sequencial ou administrativo desenvolvido por Herbert Simon em 1947, reconhece a existência da racionalidade na tomada de decisão, mas mostrou que essa é complexa devido às limitações do decisor em obter a informação necessária, em conhecer todas as variáveis e em controlar o ambiente onde se insere. O autor desenvolveu a teoria da racionalidade limitada por considerar que essas limitações condicionam o processo decisório racional e seus resultados. Defende que o comportamento racional “no mundo real” (Simon, 1955, p. 114) deve ser compatível com a realidade em que opera. Na prática o decisor procura as alternativas que sejam suficientemente boas de acordo com critérios de aceitabilidade pré-definidos, consubstancia a sua decisão com base nos recursos humanos, a “informação” e as “capacidades computacionais” (Simon, 1955, p. 99) existentes na organização e obtém uma solução satisfatória.

Vários pontos divergem entre o modelo de Simon e o modelo racional de Weber, nomeadamente o facto de este reconhecer que *a)* o decisor encontra-se limitado por fatores internos e externos, temporais e financeiros; *b)* que os objetivos são os possíveis enquanto a racionalidade pressupõe objetivos claros e imutáveis; e *c)* aceita uma solução satisfatória em vez do resultado ótimo, no entanto ambos os modelos preveem resultados a curto prazo (Bilhim, 2013).

O modelo incremental proposto por Lindblom (1979), mantém a linha da teoria da racionalidade limitada, no entanto revela que os decisores condicionados por essas limitações, face à quantidade de situações difíceis a dar resposta, optam por proceder a “comparações entre alternativas marginalmente diferentes entre si, da situação existente e de decisões anteriormente tomadas” (Carvalho, 2013, p. 133), reduzindo e facilitando assim as suas opções na decisão. Na opinião de Secchi (2013), este modelo “afasta-se do racionalismo, pois acredita que em situações de alta complexidade, como geralmente são as situações que envolvem a elaboração de uma política pública, o elemento político fala mais alto que o elemento técnico” (p. 54).

Prudente na sua abordagem, este modelo procura, através de um sistema de *muddling through*, de pequenos avanços, evitar ou corrigir erros anteriormente cometidos no processo decisório implementando alterações incrementais. De índole político, é igualmente um

modelo de consensos, através do processo decisório incremental, sem mudanças drásticas, obtém entendimento entre as partes, evitando conflitos e garantindo alguma segurança à tomada de decisão (Carvalho, 2013; Pereira et al., 2010).

Considerando os resultados positivos de decisões passadas, a sua aplicabilidade em procedimentos de rotina, permitem reduzir a utilização de alguns recursos, nomeadamente temporais e, diminuir o fator de ambiguidade e risco face aos resultados, fazendo da eficiência e estabilidade os pontos fortes deste modelo. Como fatores de crítica, destacam-se a negligência de soluções importantes, o desprezo por valores e resultados relevantes e ainda, a incerteza da sua competência face a situações novas ou de profunda mudança (Bilhim, 2013; Carvalho, 2013).

O modelo político de tomada de decisão desenvolvido por Allison (1969), consubstancia o apoio à tomada de decisão na política, em que os decisores são influenciados pelos atores dos vários centros de poder de acordo com os seus próprios interesses e objetivos. Atores esses que exercem influências diferentes consoantes as relações e os recursos de que dispõem no meio.

O processo decisório despoleta influências e manipulações estratégicas que culminam com decisões resultantes de jogos de interesse, de trocas e negociações entre os diferentes atores e decisores políticos, para a promoção de objetivos pessoais ou de alguns grupos, em detrimento dos objetivos coletivos (Carvalho, 2013).

A preocupação durante o processo decisório não passa pela recolha de informação relevante nem de análise das alternativas que se apresentam, mas antes em manipular os efeitos destas nas políticas existentes, facultando as soluções que provoquem reações positivas, mesmo que o verdadeiro problema persista (Bilhim, 2013).

No modelo de contentor do lixo, também conhecido por modelo da anarquia organizada, descrito por Cohen, March e Olsen em 1972 não existe estruturação nem coerência no processo decisório. A sua designação, é traduzida de “*garbage can*” pela existência de uma possível analogia com a forma como as decisões são tomadas. Nesse contentor os participantes colocam os diferentes tipos de problemas e diferentes soluções à medida que os vão criando. A decisão acontece quando dessa mistura se consegue encaixar uma solução a um determinado problema ou o contrário. Contrário a qualquer teoria racional, neste modelo não existe definição de procedimentos, meios nem fins (Carvalho, 2013; Cohen et al., 1972).

Considerando Secchi (2013), este modelo que define que “decisões são meros encontros casuais dos problemas, das soluções e das oportunidades de tomada de decisão” (p. 55) evoluiu para um outro modelo “dos fluxos múltiplos”, que depende de convergência de três fluxos (problemas, soluções e condições políticas favoráveis) que ocorrem num determinado momento criando uma janela de oportunidade, aquele momento raro e limitado, ideal para apresentar soluções.

Segundo Bilhim (2013), a tomada de decisão pode ser considerada um processo de várias etapas que culminam com o momento em que o decisor escolhe uma das várias alternativas que se lhe apresentam como sendo as mais adequadas para atingir os objetivos fixados. Na opinião do autor, não existe consenso sobre como avaliar a qualidade e adequabilidade de uma decisão e estas divergências de opinião também dificultam a definição das competências desejadas para um decisor público.

Segundo Secchi (2013) existem três formas de explicar como se processa a escolha de soluções para os problemas públicos:

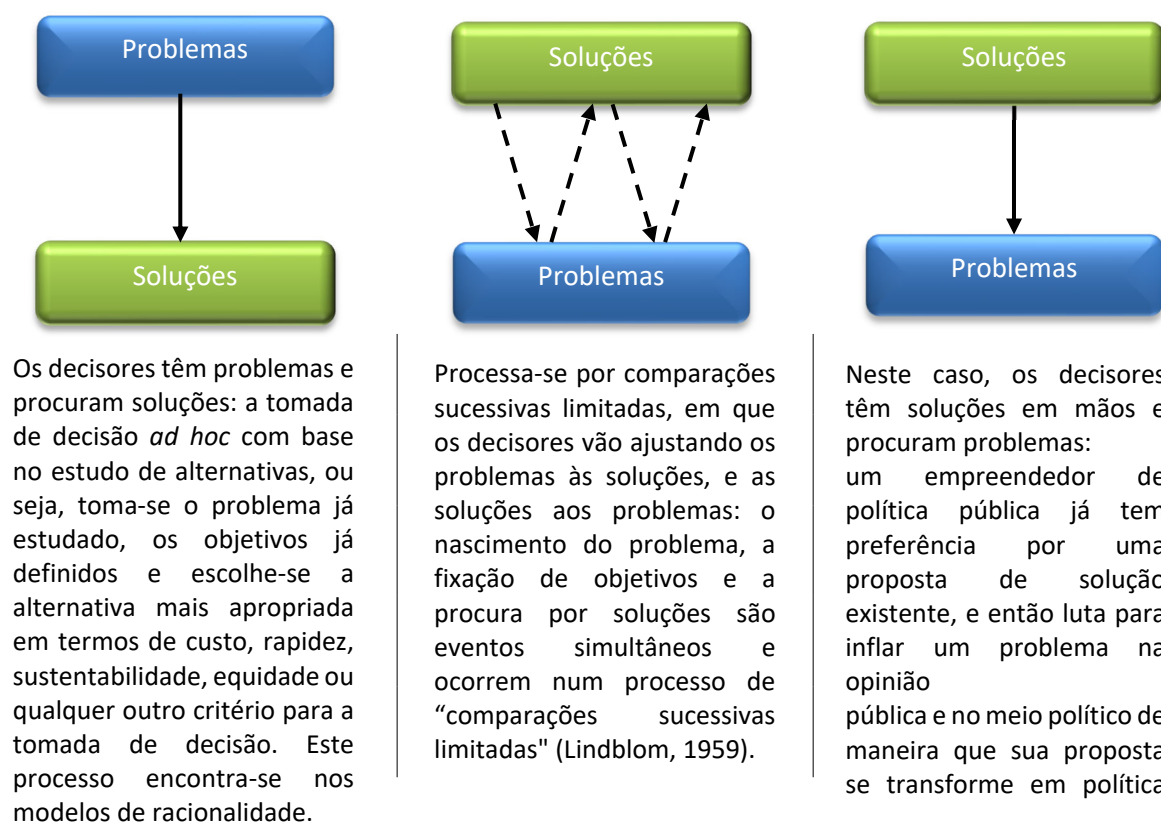


Figura 1 – Processos de tomada de decisão no setor público
Fonte: Elaboração própria adaptado de Secchi (2013, pp. 51-52)

A incerteza e insegurança associadas aos resultados da análise de riscos que estão na base da tomada de decisão, são determinantes para o sucesso ou fracasso das medidas implementadas. Considerando os processos de decisão, existe frequentemente a necessidade de recorrer à comparação com eventos passados por forma a aumentar a probabilidade de certezas na análise dos riscos futuros (Almeida, 2014).

A tomada de decisão na esfera pública encontra-se constantemente colocada em causa pela opinião pública considerando as consequências gravosas e os prejuízos financeiros que decisões irresponsáveis e irrefletidas podem trazer para as populações atuais e gerações futuras. “A boa ou má gestão encontra-se ligada à boa ou má tomada de decisão” (Bilhim, 2013, p. 172).

2.3 ANÁLISE DE RISCOS E PROCESSO DE GESTÃO DE RISCOS

As diferentes variantes e a especificidade associadas ao risco promoveram o aparecimento de organizações especializadas em matéria de riscos, que desenvolveram estratégias e normas, criando modelos para auxiliar as entidades das várias áreas, públicas e privadas, a administrar os riscos a que se encontram expostos. Destacam-se as mais relevantes, como o *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO), criado em colaboração com a *Pricewaterhouse Coopers* em 2001, que apostou na melhoria dos processos de governança corporativa e gestão de riscos, através da publicação “Gerenciamento de Riscos Corporativos – Estrutura Integrada” onde defende que o risco traduz a probabilidade de ocorrência de um incidente que terá um impacto negativo na concretização dos objetivos da organização (COSO, 2007). Ainda, a *Federation of European Risk Management Associations* (FERMA) que começou em 1974 com três associações e hoje reúne 22 associações de gestão de risco em 21 países europeus.

Representam cerca de 5.000 gestores de risco profissionais ativos numa grande variedade de setores de negócios. A FERMA atua em seu nome a nível europeu e promove a profissão de gestor de risco. Quanto à *Society for Risk Analysis* (SRA) é uma sociedade internacional multidisciplinar, interdisciplinar e académica que oferece um fórum aberto para todos os que se interessam pela análise de risco e para a qual o risco é a possibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis com consequências negativas.

Um dos modelos mais utilizados conhecidos foi o desenvolvido pela Organização Internacional de Padronização (*International Organization for Standardization – ISO*), conhecido pela norma internacional NP ISO 31000:2012 que, não sendo de cariz obrigatório conseguiu, através da sua aprovação por vários países, harmonizar o conceito de risco e o tratamento do mesmo, sendo a mais utilizada por instituições públicas. Enuncia princípios e linhas orientadoras para prevenção ou resposta a qualquer tipo de risco e recomenda a implementação de procedimentos de gestão do risco na governação, estratégia e planeamento, nas suas diferentes áreas de ação. Nesta norma, o risco é caracterizado pela referência aos eventos potenciais e consequências, ou à combinação das consequências de um dado evento (incluindo alteração das circunstâncias) e a respetiva probabilidade de ocorrência (IPQ, 2012).

Atendendo às suas características e aplicabilidade ao setor público, este será o modelo de referência nesta pesquisa, servindo de base para sensibilizar quanto às vantagens da implementação da análise dos riscos na contratação pública, destacando-se entre outros, maior probabilidade de atingir os objetivos; uma gestão proativa; maior confiança entre as partes interessadas; melhor eficácia e eficiência operacional (IPQ, 2012).

O processo de gestão de risco deverá ser adaptado à organização e fazer parte da sua cultura, desenvolvendo as necessárias etapas que sustentarão o processo de tomada de decisão, conforme exemplificado pelo processo de gestão de risco proposto pela ISO 3100, ilustrado na Figura 2.

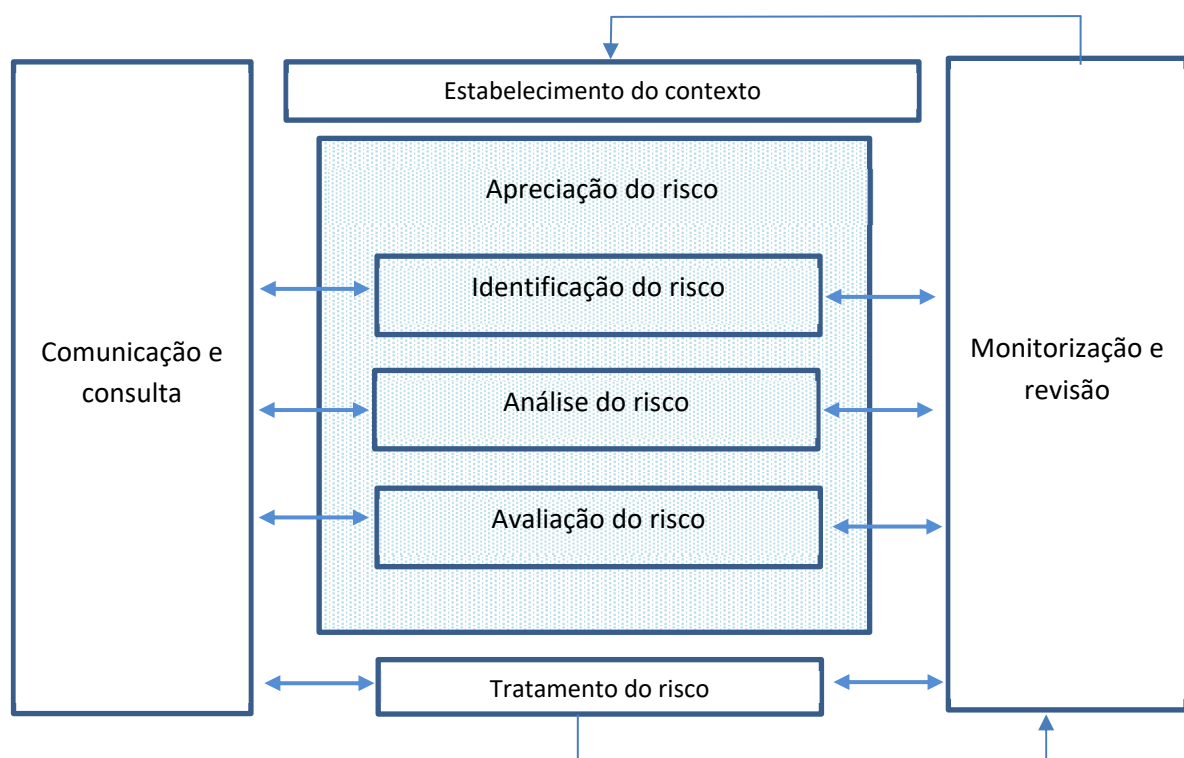


Figura 2 – Processo de gestão do risco
Fonte: Elaboração própria adaptado da Norma ISO NP 3100:2012

O esquema apresentado pretende facilitar a perceção de um circuito ótimo a implementar, por forma a desenvolver boas práticas no processo de gestão e análise de risco, como a antecipação e a comunicação dos riscos permitirão minimizar as incertezas e os efeitos destes (IPQ, 2012).

Vários são os modelos e métodos de gestão de riscos desenvolvidos, amplamente implementados e comprovados. As estratégias de gestão de riscos variam entre organizações e, embora com tendência convergente, ainda divergem de organizações privadas para entidades públicas. Postuła (2017) defende que existe sempre risco quando o decisor público decide sobre eventos futuros, pois este, quando decide no exercício das suas funções desconhece o resultado que vai obter com essas ações.

A Sociedade para a Análise de Riscos (SRA - *Society for Risk Analysis*) defende que a análise de risco é um “Processo sistemático para compreender a natureza do risco e expressá-lo, com o conhecimento disponível” (SRA 2018, p. 9) que compreende as várias etapas inerentes ao risco, desde a avaliação, caracterização e gestão dos riscos, à comunicação destes às entidades competentes, de nível local ao nível global, pertencendo estas à esfera privada ou pública.

Considerando a Norma ISO 31000 (IPQ, 2012), a análise do risco permite compreender melhor o risco, é a base para a avaliação deste e consequente tomada de posição sobre a abordagem estratégica e métodos a adotar na resposta ao risco. “A análise pode ser qualitativa, quantitativa, ou uma combinação destas, dependendo das circunstâncias” relevando maior ou menor detalhe “dependendo do risco, da finalidade da análise e da informação, dos dados e recursos disponíveis.” (IPQ, 2012, p. 26). Através desta análise é possível identificar os níveis de risco, as suas causas, origens, as consequências e os impactos, identificar os meios existentes e, de acordo com a tipologia, gravidade e grau de atuação, transmitir a informação necessária aos decisores.

A análise dos riscos poderá recorrer, entre outros métodos, a uma matriz de risco, idêntica à representada na Tabela 2, onde a combinação da probabilidade de ocorrência do risco e a gravidade do mesmo permitirá avaliar e decidir quais as respostas mais adequadas à realidade apresentada.

Tabela 2 – Matriz de risco

		GRAVIDADE				
		Residual	Reduzido	Moderado	Acentuado	Crítico
PROBABILIDADE	Elevado	Risco baixo	Risco moderado	Risco elevado	Risco extremo	Risco extremo
	Médio	Risco baixo	Risco moderado	Risco moderado	Risco elevado	Risco extremo
	Baixo	Risco baixo	Risco baixo	Risco moderado	Risco moderado	Risco elevado

Fonte: Elaboração própria

Aven (2018) refere que a análise de risco é uma ciência emergente e um paradigma de tomada de decisão. Num franco crescimento, como paradigma, é capaz de produzir conhecimento sobre riscos e atividades de risco no mundo real. Enquanto ciência, produz conhecimento sobre conceitos, teorias, estruturas, métodos para entender, avaliar, comunicar e gerir riscos, levando a que seja considerada tão ciência quanto a estatística sendo que muitos a confundem com a gestão de riscos.

A análise de risco corresponde a um processo de tomada de decisão em situações de incerteza que consiste em três tarefas: gestão de risco, avaliação de risco e comunicação de risco, conforme mostrado na [Figura 3](#). É uma forma de analisar o risco e as incertezas a ele inerentes, através de uma gestão que implemente, de forma sistemática, a recolha, registo e avaliação de informação relevante, que proporcione uma comunicação eficaz sobre o risco e permita fornecer recomendações para uma decisão ou ação em resposta face a um perigo identificado (Yoe, 2016).



Figura 3 - Três tarefas da análise de riscos
Fonte: Elaboração própria adaptado de Yoe (2016, p. 7)

Para Yoe (2016, p. 7), “a análise de risco para problemas do mundo real não é ciência pura; não é certo; não é uma solução; não é estático”. Existe sempre a incerteza de quando vão ocorrer situações de perigo, qual a sua extensão e quais os seus efeitos. Por seu lado, Aven (2011) apresenta a análise de risco como uma metodologia projetada para determinar a natureza e extensão do risco, compreendendo como principais etapas a:

1. Identificação de perigos / ameaças / oportunidades (fontes);
2. Análise de causa e consequência, incluindo análise de vulnerabilidades;
3. Descrição do risco, usando probabilidades e valores esperados.

Considera-se importante que os decisores políticos eleitos, no exercício das suas funções, prevejam, identifiquem e avaliem possíveis riscos, nas mais variadas áreas e, que tomem as devidas medidas para mitigar os efeitos dessas ocorrências passíveis de colocar em causa a saúde pública e o bem-estar social das suas populações.

Hill (2006) considera como uma responsabilidade do Setor Público gerir os riscos no respeito pela obrigatoriedade de prossecução do interesse público, nomeadamente no que refere à segurança e bem-estar da população. Também Nilsen e Olsen (2005) referem que o planeamento de respostas a situações de emergência é uma responsabilidade dos municípios.

Num estudo referente à experiência de dois municípios noruegueses, em que um adotou como estratégia a “mini análise de risco” (MRA) e o outro a “análise de risco e vulnerabilidade” (RAV), refere a importância do defendido pelo Parlamento norueguês, em 1993, que “A análise de risco e vulnerabilidade pode ser uma ferramenta suficiente” para antecipar eventos possíveis e preparar as entidades e a sociedade para soluções mais adequadas face a essas ocorrências inesperadas (Nilsen & Olsen, 2005, p. 41).

Uma análise de riscos rigorosa é fundamental para promover ações de implementação de políticas e tomadas de decisão eficazes e eficientes em prol da segurança pública (Demichela et al., 2004; Reiman & Pietikäinen, 2012). O setor público tem sido confrontado com situações complexas de “riscos de saúde, riscos ambientais, riscos ao bem-estar, económico e riscos envolvidos na prestação de serviços”, (Ávila 2016, p. 179) que exigem resoluções responsáveis, eficientes e eficazes. No entanto as organizações têm revelado não dispor de mecanismos implementados que permitam análises de riscos fidedignas nas quais se possam consubstanciar as decisões face a calamidades.

2.4 CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM SITUAÇÕES DE CALAMIDADE

Devido ao grande volume de despesa que representa, a contratação pública é um pilar crucial da governança estratégica para o a Administração Pública, e quando bem gerida, desempenha um papel importante na promoção da eficiência do setor público levando ainda a uma maior confiança por parte dos cidadãos. Processos de contratação pública bem projetados contribuem igualmente para atingir metas políticas urgentes, como proteção ambiental, inovação, empregos criação e desenvolvimento de pequenas e médias empresas (OCDE, 2015).

A pandemia por covid -19 acentuou a importância de identificar e gerir os riscos associados à contratação pública, afetando a forma como os governos planeavam e procediam à contratualização dos procedimentos para as aquisições urgentes de bens e serviços, necessários para providenciar os serviços públicos essenciais. A maioria dos países foi forçada a reagir e reanalisar as suas estratégias de análise de riscos para implementar medidas adequadas para responder a este tipo de ocorrências (OCDE 2021, p. 168).

Em 11 de março de 2020 foi decretada pela Organização Mundial de Saúde a pandemia por covid-19, e o Estado português à semelhança de tantos outros, viu-se confrontado com situações atípicas, complexas e de reação imediata, tendo decretado, pela primeira vez na sua história, o estado de emergência através do Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020 de 18 de março de 2020, que tem sofrido sucessivas renovações até à data.

A prossecução do interesse público é um dos princípios consagrados no CCP (artigo 1.º-A) com maior relevância para a presente pesquisa pois revela objetivos que ultrapassam a perspetiva financeira de “*best value for the money*”, incentivando à utilização estratégica da contratação pública enquanto instrumento na prossecução desse princípio, como defende Gonçalves (2018, p.337), “(...) políticas sociais e ambientais são valores e objetivos de interesse público que o direito da contratação pública também deve proteger (...)”.

De acordo com Sánchez (2020, p. 97), “é indiscutível que toda a atividade da Administração Pública se destina necessariamente a satisfazer interesses públicos legalmente predeterminados”. Para Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado de Matos (2008, p. 207) o interesse público é “o norte da administração pública” porque, e considerando o defendido por Sérvulo Correia (1987, p. 657), “a prossecução do interesse público é o objetivo constante da atividade administrativa, seja qual for o perfil que ela assuma”.

Ainda na ótica de Sánchez (2020) é compreensível que o princípio da prossecução do interesse público acompanhe os procedimentos de contratação, desde o seu início, com a decisão de contratar, passando pela fundamentação que sustenta o tipo de procedimento a adotar, prosseguindo para a tramitação mais adequada para a consequente contratualização.

Nos últimos anos têm sido recorrentes as situações de calamidade que compeliram a elaboração de legislação de contratação pública para essas situações, razão pela qual (Raimundo, 2020) alerta para o recurso frequente a regimes excecionais na contratação pública, constituindo um risco à verdadeira essência da contratação pois além de possibilitar uma maior e eficaz agilização dos procedimentos “não pode perder de vista imperativos como a utilização eficiente dos recursos públicos e a proteção da concorrência.” (pp. 166–167). Defende ainda Raimundo (2020, p. 166) que “a presente emergência obriga a repensar, como

um todo, o sistema de contratação pública, no sentido de uma redução geral do nível de formalismo”.

2.5 CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

A contratação pública encontra-se regulada no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo D. L. nº 18/2008, de 29 de janeiro e alterado pelo D. L. nº 111-B/ 2017, de 31 de agosto por imposição da Diretiva Europeia 2014/24/UE, que define no seu nº 2 do artigo 1º que “entende-se por contratação pública a aquisição, mediante contrato público, de obras, fornecimentos ou serviços por uma ou mais autoridades adjudicantes a operadores económicos selecionados pelas mesmas, independentemente de as obras, os fornecimentos ou os serviços se destinarem ou não a uma finalidade de interesse público.”

Revela-se essencial um enquadramento legal com especial incidência nas normas mais relevantes aplicáveis aos contratos públicos, nomeadamente os princípios que regem a contratação pública e a caracterização de alguns tipos de procedimentos constantes na sua Parte II, que regula a fase de formação dos contratos públicos.

O Código dos Contratos Públicos encontra-se estruturado em cinco partes, conforme esquematizado na Figura 4.

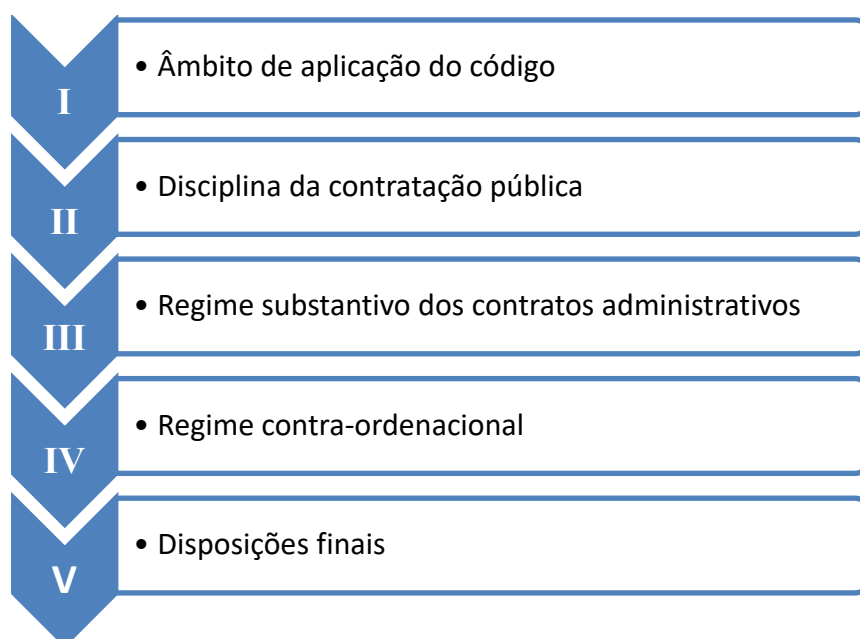


Figura 4 – Estrutura do Código dos Contratos Públicos
Fonte: Elaboração própria adaptada do CCP

Apresentam-se de seguida as normas fundamentais para os procedimentos pré-contratuais para elaboração e formação de contratos, nomeadamente quanto aos critérios de escolha dos procedimentos, peças processuais e tramitação processual.

2.5.1 PRINCÍPIOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

À contratação pública aplicam-se os princípios gerais decorrentes da Constituição, dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo, de entre os quais se destacam os constantes na [Tabela 3](#).

Tabela 3 – Princípios da Contratação Pública

Princípio da legalidade	No âmbito da formação e execução dos contratos públicos, devem ser observadas as regras e princípios previstos no diploma devendo ser adotados os procedimentos nele tipificados (tipicidade dos procedimentos).
Princípio da prossecução do interesse público	A formação e execução dos contratos deve ser orientada em função das atribuições da entidade pública adjudicante, com vista a otimizar a satisfação das necessidades coletivas.
Princípio da imparcialidade	Nos procedimentos deverão ser ponderados todos os interesses públicos ou privados relevantes. Não poderão existir quaisquer cláusulas ou possíveis interpretações que visem favorecer ou prejudicar interessados em contratar.
Princípio da proporcionalidade	Deve ser escolhido o procedimento mais adequado ao interesse público a prosseguir, ponderando-se os custos e os benefícios decorrentes da respetiva utilização. Apenas se devem efetuar as diligências e praticar os atos que se revelem indispensáveis à prossecução dos fins que se visam alcançar.
Princípio da boa-fé	As entidades públicas e privadas devem agir segundo as exigências da identidade, autenticidade e veracidade na comunicação. As peças escritas do procedimento, bem como os contratos, devem conter disposições claras e precisas.
Princípio da responsabilidade	As entidades e os funcionários podem ser responsabilizados civil, financeira e disciplinarmente pela prática de atos que violem o disposto na lei.
Princípio da concorrência	Deve ser garantido o mais amplo acesso aos procedimentos, devendo ser consultados o maior número de interessados, no respeito pelo número mínimo estabelecido pela lei.
Princípio da publicidade	As entidades públicas devem garantir uma adequada publicidade da sua intenção de contratar. O CCP determina a publicação obrigatória dos procedimentos na plataforma eletrónica sendo condição de eficácia, para efeito de pagamentos. Exige a publicidade através de anúncios pré-procedimentais e de resultados. Estabelece a inclusão no anúncio de concurso da ponderação relativa dos critérios de adjudicação e de informação relativa aos critérios de seleção dos candidatos.
Princípio da transparência	Promovido pela regra da desmaterialização dos procedimentos pré-contratuais, estabelece que o critério de adjudicação e as condições essenciais do contrato a celebrar devem estar definidos previamente à abertura do procedimento, com conhecimento de todos os interessados.
Princípio da igualdade	Opera ao nível da participação dos interessados nos procedimentos, estabelece que devem ser proporcionadas iguais condições de acesso e de participação, não podendo ser feita discriminação de qualquer natureza entre os interessados em contratar, nem entre os concorrentes e aqueles que não apresentaram candidatura ou proposta.
Princípio da estabilidade	As peças escritas do procedimento devem manter-se inalteradas durante a pendência deste. Quando já tenham sido apresentadas propostas a entidade adjudicante não pode desistir de contratar, salvo nos casos especialmente previstos na lei.

Fonte: Elaboração própria

Os princípios referidos devem ser conjugados com as regras da contratação pública previstas na parte II do CCP que se aplicam à formação de contratos para:

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

Nos contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, a opção pelo tipo de procedimento deve ser fundamentada nos critérios estabelecidos (veja-se Tabela 4).

Tabela 4 – Critérios para escolha de procedimentos

Critérios em função de:	Artigos do CCP
valor do contrato	17.º a 22.º
critérios materiais	23.º a 30.º- A
tipo de contrato	31.º a 32.º
entidade adjudicante– sectores especiais	33.º

Fonte: Elaboração própria

2.5.2 TIPO DE PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Os tipos de procedimento previstos, indicados na [Tabela 5](#), apresentam especificidades de aplicação devidamente definidas no CCP.

Tabela 5 – Tipos de procedimentos e respetivos critérios maioritariamente utilizados nas autarquias

Tipo Procedimento	Objeto de Contrato	Crítério Valor	Crítério Material
Ajuste Direto Regime Geral 112º a 127º	Locação ou aquisição de bens/ serviços	< 20.000 € (al. d) n.º 1 do art.º 20.º)	Art.º 24.º, 26.º e 27.º
	Empreitadas de obras públicas	< 30.000 € (al. d) do art.º 19.º)	Art.º 24.º e 25.º
	De natureza não concorrencial, é o procedimento em que a entidade convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta. Aplicável para contratos de menor valor ou sujeitos a condicionalismos especiais (critérios materiais).		
Ajuste Direto Regime Simplificado 112º a 113º e 128º a 129º	Locação ou aquisição de bens/ serviços	Até 5.000 € - (art.º 128.º)	
	Empreitadas de obras públicas	Até 10.000 € - (art.º 129.º)	
	Modalidade simplificada do ADG para formação de contratos aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a 5.000€, ou no caso de empreitadas de obras públicas a 10.000€. Dispensa quaisquer formalidades procedimentais, consumando-se quando o órgão competente para a decisão de contratar aprova a fatura ou documento equivalente, comprovativo da aquisição. Está igualmente dispensado de publicitação.		
Consulta Prévia 112º a 127º	Locação ou aquisição de bens/ serviços	< 20.000 € (al. c) n.º 1 do art.º 20.º)	Art.º 24.º, 26.º e 27.º
	Empreitadas de obras públicas	< 30.000 € (al. c) do art.º 19.º)	Art.º 24.º e 25.º
	Procedimento em que a entidade convida pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, permite que se prevejam processos de negociação.		
Concurso Público Urgente 155º a 161º	Locação ou aquisição de bens/ serviços	< 214.000 €* - (al. a) do art.º 155.º)	
	Empreitadas de obras públicas	< 300.000 € - (al. a) do art.º 155.º)	
	Regime especial para contratos de locação ou de aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de uso corrente, ou de contratos de empreitada. O prazo mínimo para apresentação de propostas pode ser de 24 horas (bens e serviços) e de 72 horas (empreitadas), após publicação do anúncio. Também se exige que o critério de adjudicação seja o mais baixo preço. Dispensa algumas fases procedimentais como júri, esclarecimentos, prorrogações, relatórios preliminar e final, audiência prévia, negociação e caução.		
Concurso Público ou concurso limitado por prévia qualificação s/ publicação no JOUE 130º a 154º e 162º a 203º	Locação ou aquisição de bens/ serviços	< 214.000 € ¹ - (al. c) n.º 3 do art.º 474.º)	
	Empreitadas de obras públicas	< 5.350.000 € ² - (al. a) n.º 3 do art.º 474.º)	
	Procedimento mais aberto e concorrencial sendo os candidatos sujeitos a um processo de habilitação. Caracterizado pela exclusiva apreciação de propostas (condições contratuais).		
Concurso Público ou concurso limitado por prévia qualificação c/ publicação no JOUE 130º a 154º	Locação ou aquisição de bens/ serviços	Qualquer que seja o valor do contrato (al. a) n.º 1 do art.º 20.º)	
	Empreitadas de obras públicas	Qualquer que seja o valor do contrato (al. a) n.º 1 do art.º 19.º)	

Fonte: Elaboração própria com base em Almeida & Cúrdia (2018); *Decreto-Lei 111-B/2017*; *Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 da Comissão*.

¹ Limiares Comunitários atualizados em cf. com Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 da Comissão, de 30 de outubro de 2019

² *ibidem*

2.5.3 INÍCIO DO PROCEDIMENTO

O procedimento inicia-se com a decisão de contratar (art.º 36.º CCP), que deve ser fundamentada e cabe ao órgão com competência para autorizar a despesa³, que deve aprovar:

- a) Escolha do procedimento e competente autorização da despesa;
- b) Aprovação das peças do procedimento;
- c) Nomeação do Júri e eventual delegação da competência para a audiência prévia;
- d) Indicação das entidades a convidar, no caso do ajuste direto e da consulta prévia;

Com a decisão de contratar formaliza-se o procedimento de contratação que tramitará de acordo com a sua especificidade até à contratualização que poderá ou não consubstanciar um contrato escrito.

Para fazer face a situações emergentes o CCP prevê na alínea c), do nº 1 do artigo 24.º a escolha dos procedimentos por critérios materiais, recorrendo ao ajuste direto, independentemente do valor do contrato a celebrar “Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis (...) não possam ser cumpridos os prazos inerentes aos demais procedimentos, e desde que as circunstâncias invocadas não sejam (...) imputáveis à entidade adjudicante.”

Ainda em caso de urgência, é possível recorrer ao concurso público urgente de acordo com os pressupostos do artigo 155.º e seguintes do CCP, o que permite uma redução dos prazos e consequente celeridade processual.

³ D.L. n.º 197/99, de 8 de junho (artigos 17º a 22º e 29º)

2.6 REGIME EXCECIONAL

A rápida proliferação por contágio de covid-19 impeliu o Governo a alterar as regras ditadas pelo CCP e tornar o processo de contratação pública mais simplificado e célere, nomeadamente através da publicação do D.L. n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabeleceu medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica da covid-19 em matéria de utilização de mais recursos humanos e contratação pública para aquisição de bens e serviços.

No preâmbulo deste diploma percebe-se a preocupação do legislador quanto à celeridade e agilidade processual expondo a importância de “assegurar, com carácter urgente e inadiável, um regime excecional que permita a implementação célere das medidas proposta⁴” como garante de uma resposta eficiente na contenção da epidemia SARS-CoV -2. Regime esse que permita conciliar “a celeridade procedimental exigida com a defesa dos interesses do Estado e a rigorosa transparência nos gastos públicos.” nos procedimentos de contratação e despesa pública.

Neste ponto não se pretende uma avaliação exaustiva e pormenorizada do D.L. n.º 10-A/2020, de 13 de março nem da restante legislação covid-19, considerando-se, no entanto, necessário um levantamento das alterações que consubstanciam alterações aos procedimentos de compras públicas regulados pelo CCP, em tempos ditos “normais”.

Por entre o vasto conjunto de assuntos tratados no diploma, o regime excecional dedica os dois primeiros capítulos à contratação pública definindo o “Objeto e âmbito” no artigo 1.º e no artigo 2º o “Regime excecional de contratação pública”, os artigos 3.º e 4.º são reservados ao “Regime excecional de autorização de despesa” e “Regimes excecionais de autorização administrativa”, respetivamente.

⁴ D.L. n.º 10-A/2020, de 13 de março

Artigo 1.º

1. São “medidas excecionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2”;
2. Contratos destinados “à prevenção, contenção, mitigação e tratamento” da epidemia, e igualmente para “reposição da normalidade”;
3. Aplicam-se às “entidades do setor público empresarial e do setor público administrativo, bem como, com as necessárias adaptações, às autarquias locais”.

Artigo 2.º

1. Para contratação de empreitadas de obras públicas, locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços remete para o ajuste direto por critérios materiais – sem limite de valor - disposto na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP, limitando ao “estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa”;
2. Permite o recurso ao ajuste direto simplificado para aquisição ou locação de bens móveis e serviços, excluindo as empreitadas, com valor contratual não superior a 20 000 €, respeitando as características referidas nos números 1 e 3 do artigo 128.º;
3. Retira as limitações aos convites a entidades suscetíveis de colocar em causa o disposto nos números 2 e 5 do artigo 113.º do CCP, isentando ainda a aplicação do artigo 27.º -A do CCP de preferência pela consulta prévia;
4. Não dispensa as entidades adjudicantes do dever de transparência e publicidade dos contratos adjudicados, impondo que estes sejam comunicados aos órgãos competentes e publicitados no portal BASE;
5. Permite a execução dos ajustes diretos adjudicados, independentemente de reduzidos ou não a escrito, antes da publicitação prevista no n.º 1 do artigo 127.º do CCP;
6. Para a efetivação do fornecimento dos bens ou serviços, permite o adiantamento do valor contratualizado, dispensando o estipulado no artigo 292.º do CCP, com produção imediata dos efeitos;
7. As entidades abrangidas pelo SNCP ficam dispensadas de autorização prévia para a “aquisição de bens ou serviços “fora” do acordo quadro”;
8. Permite que os contratos produzam efeitos imediatos e sejam pagos, antes da emissão do visto ou da declaração de conformidade.

Artigo 3.º

1. Regras de autorização da despesa mais flexíveis prevendo:
 - a) Deferimento tácito do pedido de autorização após 24 horas sem resposta;
 - b) As aquisições ao abrigo do regime excecional consideram-se fundamentadas pelo recurso ao mesmo;
 - c) Deferimento tácito dos encargos plurianuais após 3 dias de ausência de resposta;
 - d) “As alterações orçamentais que envolvam reforço, por contrapartida de outras rubricas de despesa efetiva, são autorizadas pelo membro do Governo responsável pela respetiva área setorial;
 - e) Deferimento tácito da descativação de verbas, devidamente justificadas, após 3 dias da emissão do pedido.

Artigo 4.º

Dispensa das autorizações administrativas legalmente previstas para “a realização de estudos, pareceres, projetos e serviços de consultoria, bem como quaisquer trabalhos especializados”, passando estas a ser “competência do membro do Governo responsável pela área setorial”.

Estes quatro artigos definem assim as permissões e interdições a respeitar durante um prazo, não explicitamente definido, mas prevendo-se manter enquanto a pandemia durar, no entanto o Decreto-Lei n.º 10-A/2020 já sofreu sucessivas alterações e aditamentos, dos quais importa destacar:

Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março

Prevê a isenção de visto prévio do Tribunal de Contas aos contratos abrangidos pelo regime excecional (artigo 6.º).

Decreto-Lei n.º 10-E/2020, de 24 de março

Alarga a aplicação do regime excecional a todas as entidades adjudicantes previstas no artigo 2.º do CCP (artigo 3.º).

Lei n.º 4-A/2020, de 6 de abril

Acrescenta a dispensa de apresentação de documentos de habilitação e da exigência de caução (números 9 e 10 do artigo 4.º).

Decreto-Lei n.º 18/2020, de 23 de abril

Autoriza o ajuste direto simplificado até ao limite do cabimento orçamental para certas aquisições de bens e equipamentos na área da saúde (artigo 2.º).

Decreto-Lei n.º 20-A/2020, de 6 de maio

Estabelece o Regime excecional de agrupamento de entidades adjudicantes permitindo que estes adquiram um espaço para difusão de ações de publicidade institucional no âmbito da pandemia covid-19 ou inerentes à mesma, para o qual define as regras (artigo 2.º).

Lei n.º 4-B/2021, de 1 de fevereiro de 2021

É a versão mais recente que procede à ratificação dos efeitos do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março.

O Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC), enquanto “organismo responsável pela regulação dos contratos públicos” (artigo 454.º-A do CCP), emitiu em, 7 de abril de 2020, a Orientação Técnica 06/CCP/2020, não vinculativa, sobre as

medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença covid -19, onde reforça que o regime excecional previsto no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 março, deverá ser considerado e restringido à excecionalidade prevista, abrangendo apenas “os contratos que, diretamente, visem dar resposta a uma das cinco situações previstas no artigo 1º, nº 2 /prevenção, contenção, mitigação, tratamento e reposição da normalidade)”. Consubstancia a partilha desta restrição com a Comunicação da Comissão Europeia 2020/C 108 I/01 sobre a utilização do quadro em matéria de contratos públicos na situação de emergência relacionada com a crise da pandemia por covid -19.

A Comunicação da Comissão Europeia prevê um conjunto de opções que ao flexibilizarem os procedimentos de contratação pública, permitem aos Estados-Membros responderem de forma ágil e célere às necessidades impostas pela pandemia por covid -19. Prevê reduções substanciais nos prazos procedimentais por forma a acelerar a aquisição dos bens urgentes, em casos de extrema necessidade possibilita ainda procedimentos por negociação sem publicação, ajustes direto a um determinado operador económico, contactos diretos com fornecedores em toda a União Europeia, sempre no respeito pela estrita necessidade e emergência desta, ou seja, deverão sempre ser acautelados, como igualmente definido pelo legislador português, os pressupostos para os quais foram criados os regimes excecionais de resposta imediata à pandemia de covid-19.

Já foi referido que a análise de riscos pode revelar-se uma potente ferramenta no processo de tomada de decisão pelo que importa integrá-la nesse processo objetivando não apenas a redução de riscos inerentes à contratação pública, mas permitindo ainda uma maior eficiência e eficácia nas compras públicas em situações de emergência.

A incerteza e insegurança associadas aos resultados da análise de riscos que estão na base das tomadas de decisão são determinantes para o sucesso ou fracasso das medidas implementadas. Considerando os processos de decisão, existe frequentemente a necessidade de recorrer à comparação com eventos passados por forma a aumentar a probabilidade de certezas na análise dos riscos futuros (Almeida, 2014).

CAPÍTULO III - OPÇÕES METODOLÓGICAS

No presente capítulo pretende-se apresentar o processo metodológico adotado na pesquisa empírica, os instrumentos e técnicas de recolha e de análise de dados utilizados, assim como as etapas desenvolvidas no âmbito da investigação para encontrar resposta às questões formuladas e atingir os objetivos propostos.

Segundo Coutinho (2013), “metodologia, “métodos” e “técnicas” servem para “designar os diversos meios que ajudam e/ou orientam o investigador na sua busca do conhecimento” (p. 24). Considerando Sampieri, Collado, & Lucio (2014), a melhor solução para “pesquisar e gerar conhecimento” é através das “abordagens quantitativas, qualitativas e mistas” (p. 3).

3.1 MODELO DE ANÁLISE

O modelo de análise reflete o problema de investigação e apresenta a operacionalização dos conceitos mais relevantes para a investigação. Considerando Quivy e Campenhoudt (1998), é através do modelo de análise que o investigador explica a problemática da investigação e ilustra o caminho que pretende seguir.

A Figura 5 pretende identificar as dimensões essenciais da presente investigação e sua conexão com os respetivos conceitos.

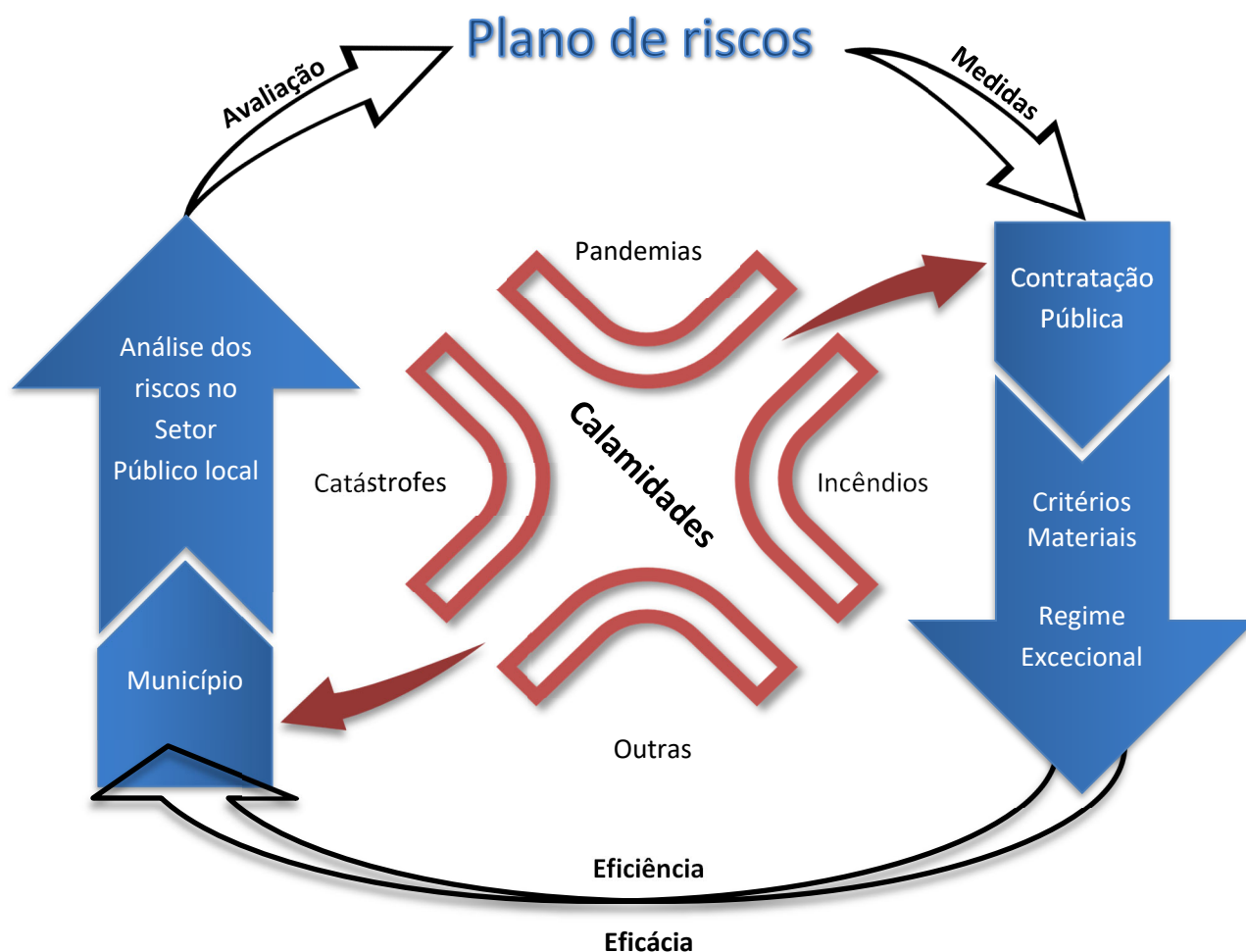


Figura 5 – Modelo de análise
Fonte: Elaboração própria

O problema de investigação reflete a pressão que situações de calamidade exercem sobre os municípios e, consequentemente, sobre a contratação pública que se encontra na linha da frente enquanto principal instrumento de resposta às necessidades públicas provocadas pela ocorrência dessas calamidades. Nesse sentido, e considerando o objetivo definido, pretende-

se aferir se a prática de análise de riscos complementada com a implementação de medidas definidas num Plano de Riscos associado à contratação pública, contribuirá para agilizar as tomadas de decisão, tramitações e procedimentos, proporcionando uma maior eficácia e eficiência nas aquisições públicas.

Para o efeito, importa identificar os principais conceitos para a investigação:

Calamidade define-se como sendo uma situação anómala, derivada de causas diversas (pandemias, incêndios, fenómenos naturais, guerras), provocando efeitos danosos que comprometem substancialmente a capacidade de resposta do serviço público.

Em conformidade com a Lei de Bases da Proteção Civil, entende-se “calamidade” como uma situação que resulta do reconhecimento da necessidade de adotar medidas de carácter excecional, destinadas a prevenir, reagir ou repor a normalidade das condições de vida nas áreas atingidas face à ocorrência, ou iminência de ocorrência, de um acidente grave ou catástrofe. Na cadeia de grau crescente de perigo, é a mais grave das situações, seguindo-se às situações de alerta e contingência (Lei n.º 27/2006, Artigos 8.º, 9.º e 19.º).

Reconhecem-se como Pandemia, todas as formas de doenças infectocontagiosas que se alastram por todas as regiões do planeta, essa forma de contágio ocorre mundialmente e não apenas num determinado território. Diferentemente do nosso passado, as pandemias podem ocorrer com maior facilidade, devido hoje o acesso a viagens internacionais e até mesmo a facilidade das pessoas de se locomover de um lugar para outro, isso pode ocasionar a disseminação de doenças (Mendes, 2009).

A capacidade de uma organização em cumprir a sua missão e atingir os objetivos fixados, é medida em termos de eficácia e eficiência. Apesar de termos utilizados frequentemente, importa defini-los com clareza, nomeadamente no que concerne o desempenho no setor público (Immordino, 2017).

De acordo com Immordino (2017), eficácia pode ser definida como o grau em que a organização considera sempre a necessidade percebida de serviços num nível aceitável de acordo com o nível de qualidade desses serviços. Nem sempre é fácil de medir, pois ambas as partes da equação podem ser subjetivas e dependentes da perspetiva de quem avalia. Citando

Haas (1994), Immordino (2017) aponta ainda que é difícil ser eficaz, principalmente em organizações complexas, como o setor público, onde prevalecem jurisdições sobrepostas, pouca autonomia e muitas restrições. Ser eficaz torna-se especialmente difícil face às pressões para "fazer mais com menos" (p. 4). Bilhim (2008), citando Katz e Kahn (1976, p. 198), considera eficácia como "a maximização do rendimento para a organização por todos os meios" (p. 400).

Quanto à eficiência, para Immordino (2017) pode ser definida como fazer o melhor uso possível dos recursos disponíveis para atender às necessidades dos contribuintes. No entender de Bilhim (2008), é "uma medida normativa da utilização dos recursos" em que os "métodos utilizados" (p. 399) devem permitir que esses recursos sejam utilizados da melhor forma possível. Ainda na ótica de Bilhim (2008, p. 399), e "recorrendo a um jogo de palavras, poder-se-ia dizer que a eficiência se preocupa com fazer as coisas de forma certa enquanto a eficácia se preocupa com fazer as coisas certas para satisfazer as carências da organização e do seu meio envolvente." No âmbito do CCP, a eficiência advém da celebração de contratos que garantam as melhores aquisições de bens, serviços ou empreitadas, aos melhores preços.

Atendendo à Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), no n.º 2 do seu artigo 18.º, eficiência refere-se ao estímulo do aumento de produtividade por forma a alcançar o mesmo resultado, e eficácia é a capacidade de utilizar os recursos mais adequados para atingir o resultado pretendido.



Figura 6 - Os quatro desafios do poder governativo
 Fonte: Elaboração própria adaptada de Immordino (2007)

Na Figura 6, os quatro desafios do poder governativo são representados como partes de um círculo que se encontram interrelacionados entre si. Todos esses desafios contribuem para o desempenho geral na governação, os do lado esquerdo do diagrama estão relacionados à eficácia do desempenho do poder governativo, enquanto os do lado direito relacionam-se com a eficiência do mesmo (Immordino, 2017).

Questões de Pesquisa

Considerando o modelo de análise, os objetivos definidos e a pergunta de partida, determinaram-se as seguintes questões para o desenvolvimento da investigação:

- **Q1** - Quais as diferenças entre os processos aquisitivos em situação normal e em situação emergente?
- **Q2** - Quais as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13/03, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus no processo de contratação pública?
- **Q3** - Como geriram os Municípios objeto de estudo, a Contratação Pública, face à pandemia por covid-19?

- **Q4** - Quais os tipos de procedimentos adotados pelos Municípios portugueses nas aquisições efetuadas para resposta à pandemia?
- **Q5** - É prática nos Municípios em estudo recorrer a análise de riscos associada às compras públicas?
- **Q6** - Qual a perceção dos entrevistados, quanto aos instrumentos legais de contratação pública existentes, para resposta em situações de calamidade?
- **Q7** - Qual a perceção dos entrevistados sobre os contributos da existência e aplicação de um Plano de riscos associado à contratação pública, e os possíveis constrangimentos causados pela inexistência deste?

3.2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Em função da quantidade e diversidade das fontes consultadas e dos dados recolhidos para este estudo, revela-se adequado recorrer a uma metodologia mista, combinando o método quantitativo e o qualitativo, “aquilo que Shulman (1989) designa de "modelo ponte" entre a perspetiva quantitativa e a perspetiva qualitativa” (Coutinho 2013, p. 30).

A vertente qualitativa, enquanto foco principal da investigação, consubstancia-se no método do estudo de caso, que Yin (2001) defende ser a metodologia a adotar quando a investigação pretende refletir acontecimentos contemporâneos num contexto real. Opta-se por um estudo de caso múltiplo, que na opinião de Yin (2001) é uma experiência múltipla que carece de “generalização analítica” (p. 54), conseguida através da comparação dos resultados obtidos pela realização de entrevistas semiestruturadas às entidades públicas identificadas no ponto referente ao desenho da pesquisa.

Considerando um relevante complemento para a pesquisa, pretende-se proceder à recolha e tratamento de dados quantitativos referentes aos contratos registados pelos municípios no portal BASE e no Portal de dados abertos da Administração Pública.

3.3 DESENHO DA PESQUISA

A limitação do universo requer uma especificação sobre as “(...) pessoas ou coisas, fenômenos” (Lakatos & Marconi, 2017, p. 238) que serão alvo da pesquisa, identificando as particularidades e contexto em que se encontram. É recomendado que se façam entrevistas a “pessoas que, pela sua posição, pela sua acção ou pelas suas responsabilidades, têm um bom conhecimento do problema” (Quivy & Campenhoudt, 1998, p. 69). Opta-se assim, por realizar seis entrevistas semiestruturadas, com recurso a um guião de entrevista ([Anexo I](#)), previamente elaborado, consubstanciado nos objetivos específicos e nas questões da pesquisa, cujo universo para o estudo de casos, limita-se aos três municípios selecionados pelos seguintes critérios:

- Ovar, pertencente ao distrito de Aveiro, situado na Região Centro de Portugal (NUT II) e a sua população eleva-se a 54.260 habitantes (PORDATA, 2019), distribuídos por cinco freguesias. Por ter sido sujeito a um cerco sanitário de 18 de março a 17 de abril de 2020, na sequência do estado de calamidade decretado em 17 de março de 2020;
- Lisboa, a cidade mais populosa do país com 506.892 habitantes (PORDATA, 2019), distribuídos por 24 freguesias. Pelo considerável número de casos detetados, nomeadamente após o término do estado de emergência, mas também pelo papel que tem desempenhado, enquanto capital, centro de logística, operações e decisões, técnicas e políticas públicas;
- Lagoa, localiza-se no Algarve, pertence ao distrito de Faro e as suas quatro freguesias integram 22.762 habitantes (PORDATA, 2019). Por se situar no Sul, numa zona predominantemente turística, onde o impacto por covid-19 é relevante.

Assim como aos representantes das seguintes entidades:

- Secretária de Estado Adjunta e da Saúde, enquanto interveniente nos processos de contratação pública, nomeadamente em negociações internacionais para a aquisição de bens indispensáveis ao SNS para o combate à covid -19;

- Presidente da AMAL, em representação da região do Algarve, que reuniu os 16 Presidentes de Câmara para contribuírem no combate à pandemia, através de aquisições de bens e serviços e encontrarem soluções para uma economia de turismo;
- Diretor da Direção Jurídica e da Contratação Pública do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC).

Com o objetivo de identificar as práticas e gestão de compras públicas dos municípios a nível nacional, face às necessidades urgentes impostas pela pandemia:

- Para a vertente quantitativa, procede-se ao levantamento dos contratos públicos registados no portal dos contratos públicos BASE e no Portal de dados abertos da Administração Pública, entre os dias 10 de fevereiro e 31 de julho de 2020, cujo tratamento de dados e resultados serão apresentados nos respetivos pontos.

3.4 TÉCNICAS DE RECOLHA DE DADOS

A opção por uma metodologia mista revela uma complementaridade entre as abordagens quantitativas e qualitativas que na presente investigação aplicam-se com recurso às seguintes técnicas: análise documental, entrevistas semiestruturadas e recolha de informação estatística.

A análise documental é definida por Bardin (2011) como “uma operação ou um conjunto de operações visando representar o conteúdo de um documento sob uma forma diferente da original, a fim de facilitar, num estado ulterior, a sua consulta e referência” (p. 51). Com esta técnica pretende-se adquirir informação conducente à caracterização dos diferentes tipos de procedimentos de compras públicas e distinção quanto à tramitação processual e respetivas normas, entre o regime normal e o regime excecional, resultante da situação de calamidade por covid-19, com principal incidência na legislação nacional e europeia que regula a contratação pública:

- Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, na sua atual redação, que aprova o Código dos Contratos Públicos;

- Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus — covid-19 e respetivas alterações;
- Resolução (2020/C 440/01) do Comité das Regiões Europeu sobre o Barómetro Regional e Local Anual 2020 — Os órgãos de poder local e regional na resposta à covid-19 e enquanto catalisadores da recuperação;
- Circular Informativa n.º 1/IMPIC/2020

A abordagem qualitativa reflete ainda a recolha de dados através da realização de entrevistas semiestruturadas. Para Quivy & Campenhoudt (1998), esta técnica "permite retirar (...) informações e elementos de reflexão muito ricos e matizados" (p. 193). As entrevistas são, além de um método comprovado de recolha de dados, uma fonte de informação muito importante para o estudo de caso (Yin, 2001).

A abordagem quantitativa faz-se tendo por base o levantamento dos contratos, referentes à pandemia por covid-19, registados pelos municípios no portal BASE, entre os dias 10 de fevereiro e o 31 de julho de 2020. Por não se encontrarem disponíveis na área pública do BASE, os dados referentes aos ajustes diretos simplificados têm de ser extraídos do portal de dados abertos da Administração Pública, onde se encontra um ficheiro Excel disponibilizado pelo IMPIC.

3.5 PROCEDIMENTOS DE TRATAMENTO DE DADOS

Para o tratamento dos dados qualitativos obtidos com as entrevistas recorre-se à técnica de análise de conteúdo, que Bardin (2011, p. 48) descreve como “um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens indicadores (quantitativos ou não) que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferidas) dessas mensagens”.

Considerando Bardin (2011) a análise de conteúdo organiza-se em três fases conforme Figura 7.



Figura 7 – Fases da análise de conteúdo
Fonte: Elaboração própria adaptada de Bardin (2011, pp. 124-131)

Na fase de pré-análise, com base no *corpus* definido aquando da revisão bibliográfica, nos objetivos e questões de pesquisa, considerando que a qualidade dos dados qualitativos depende da categorização *à priori* destes (Coutinho, 2013), procede-se à categorização mista, definindo e classificando, *à priori*, as unidades de registo já identificadas como relevantes para a pesquisa e, posteriormente, relacionar com os conteúdos das entrevistas (Bardin 2011; Sampieri et al., 2014).

As entrevistas são transpostas para o software ATLAS.ti, um CAQDAS (*Computer-assisted qualitative data analysis software*), que facilita todo o processo de tratamento de categorização, codificação e análise de conteúdo, por forma a obter informação relevante conducente das respostas às questões da investigação.

Na vertente quantitativa, a análise incide sobre os dados referentes aos contratos de aquisição de bens, serviços ou empreitadas inerentes à situação pandémica, registados pelos Municípios no portal BASE e, disponibilizados pelo IMPIC, no Portal de dados abertos da Administração Pública. O indicador temporal tem como referência o aparecimento do primeiro resultado relacionado com a pandemia por covid-19, no dia 10 de fevereiro, terminando no dia 31 de julho de 2020, altura em que o país, praticamente desconfinado, começava a recuperar alguma normalidade.

Objetivando identificar e caracterizar os comportamentos dos municípios no processo aquisitivo dos bens e serviços necessários para responder à situação emergente causada pela pandemia, os dados são exportados para o *Excel* para uma análise estatística, de acordo com determinados critérios e filtros pré-definidos, e posterior apresentação gráfica dos resultados obtidos, no ponto da apresentação e discussão dos resultados.

CAPÍTULO IV – APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 A CONTRATAÇÃO PÚBLICA NOS MUNICÍPIOS DE OVAR, LISBOA E LAGOA

Este ponto serviu de base para compreender o contexto e a forma como os municípios realizaram os procedimentos de contratação pública para colmatar as necessidades inerentes à situação de calamidade vigente.

Formalizando os princípios da transparência, da igualdade, da concorrência e da simplicidade emanados pelas diretivas do Parlamento Europeu, o portal BASE destina-se a centralizar e divulgar informação pública sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, sujeitos ao Código dos Contratos Públicos, em conformidade com o artigo 2º do Código republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que entrou em vigor em 1 de janeiro de 2018.

A informação divulgada permite um conhecimento público generalizado sobre os contratos celebrados no país, mas igualmente um acompanhamento e monitorização dos mesmos. Os dados centralizados permitem ainda responder às exigências europeias previstas nas Diretivas, de remessa, pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, (IMPIC), de relatórios estatísticos referentes aos contratos de aquisição e locação de bens, de serviços e empreitadas de obras públicas, conforme artigo 472º do CCP.

Quanto aos dados recolhidos, importa referir as condicionantes que limitaram o universo da pesquisa impossibilitando uma análise 100% precisa no que refere aos procedimentos lançados na sequência da pandemia. Vejamos, nomeadamente:

- A qualidade da informação recolhida depende do registo efetuado pelas entidades que dispõem de liberdade na designação dos procedimentos no portal. Se na designação não constarem quaisquer das palavras-chave utilizadas na pesquisa, esses procedimentos não serão encontrados, logo não contabilizados;

- Os procedimentos lançados nas plataformas eletrónicas são automaticamente registados no portal BASE. Quanto aos procedimentos fechados, lançados através de envio de convites por e-mail, apenas são registados no BASE após adjudicação dos mesmos, tendo as entidades um prazo de trinta dias para os efetuar. Esta decalagem temporal vai influenciar a pesquisa quanto aos resultados obtidos no intervalo em estudo.
- O registo dos ajustes diretos de regime simplificado no âmbito da pandemia, passaram a ser obrigatórios com o regime excecional, no entanto estes não se encontram disponíveis no portal BASE. Foi necessário aceder ao Portal de dados abertos da Administração Pública para descarregar o ficheiro Excel disponibilizado pelo IMPIC para consulta pública. Contudo, também não existe garantia de os mesmos terem sido registados nos prazos previstos, o que influencia igualmente a pesquisa quanto aos resultados obtidos em determinada data.

Para uma melhor perceção da resposta aquisitiva dos municípios portugueses face à pandemia por covid-19, partimos de uma análise a nível nacional, refletindo os dados dos contratos registados por todos os municípios, para uma incidência mais localizada nos municípios objeto de estudo.

Esta análise objetiva principalmente conhecer a forma como os diferentes municípios responderam à situação excecional de calamidade, sem querer aprofundar comparações quantitativas de valores entre os municípios. Quer pelas diferenças geográficas e demográficas, quer pela falta de harmonização procedimental, dificilmente se conseguiria encontrar a origem dessas discrepâncias. O facto de os municípios nem sempre registarem os seus contratos no portal BASE no período previsto para o efeito, ou ainda, a não identificação específica dos contratos relacionados com a covid-19, contribuem igualmente para as discrepâncias quantitativas entre os municípios. Assim, procurou-se identificar a diferença de valores gastos *per capita* nos municípios objeto de estudo e respetivos municípios limítrofes, cujos resultados não evidenciam a densidade populacional como fator explicativo das discrepâncias existentes, facto que se salienta para a necessidade de pesquisa mais aprofundada para a compreensão destas diferenças.

Com o objetivo de aferir a tipologia dos procedimentos adotados, a pesquisa consubstanciou-se no levantamento dos contratos registados pelos municípios no portal BASE, entre os dias 10 de fevereiro e o 31 de julho de 2020, com recurso a pesquisas por palavras-chave como: covid-19, coronavírus, Ncov, Sars-cov2, testes, vírus, máscaras, epidemia e pandemia (veja-se [Figura 8](#)).

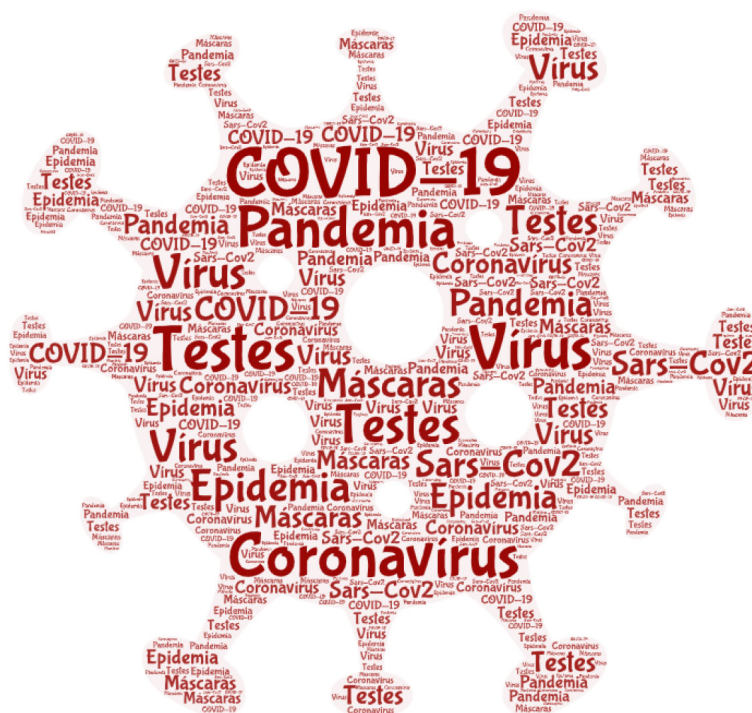


Figura 8 - Nuvem de palavras-chave utilizadas na pesquisa do portal BASE.
Fonte: Elaboração própria

Neste contexto, apresentam-se os resultados obtidos através da conjugação dos dados coletados do portal BASE com os do Portal de dados abertos da Administração Pública, representando 3.744 contratos relacionados com a covid-19, registados por 191 municípios e que resultaram numa despesa total de 61 548 748,58 €.

Estes resultados foram trabalhados no *Excel* de acordo com critérios definidos por forma a adquirir resultados quantificáveis cuja análise que se segue, permita responder às questões de pesquisa Q3 e Q4 (cf. pp. [39-40](#)).

4.1.1 AQUISIÇÕES POR TIPO DE FUNDAMENTAÇÃO

Os procedimentos adotados respeitam os preceitos legais estabelecidos, devido à situação pandémica, como já referido ao longo deste estudo, além do Código dos Contratos Públicos que regula a Contratação Pública, foi criado um regime excecional, que também regula as compras públicas, mas apenas as realizadas no âmbito da covid-19.

Assim, neste ponto pretendeu-se aferir a que norma legal de contratação pública, os municípios portugueses recorreram para responder às necessidades inerentes à pandemia.

Tabela 6 - Aquisições por tipo de fundamentação

Norma Legal	Despesa	Número de contratos
D.L. n.º 10-A/2020	49 355 230 €	3439
Artigo 24º CCP	10 213 829 €	178
Artigo 20º CCP	1 837 243 €	119
Artigo 21º CCP	96 300 €	4
Artigo 27º CCP	35 572 €	3
Artigo 26º CCP	10 575 €	1

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Os dados indicados na Tabela 6, revelam a predominância do recurso ao regime excecional (D.L. n.º 10-A/2020). A seguir e, distanciado dos restantes, encontra-se o ajuste direto por critério material com base no artigo 24º do CCP, sendo a alínea c) “Na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa...” a mais utilizada com 178 contratos.

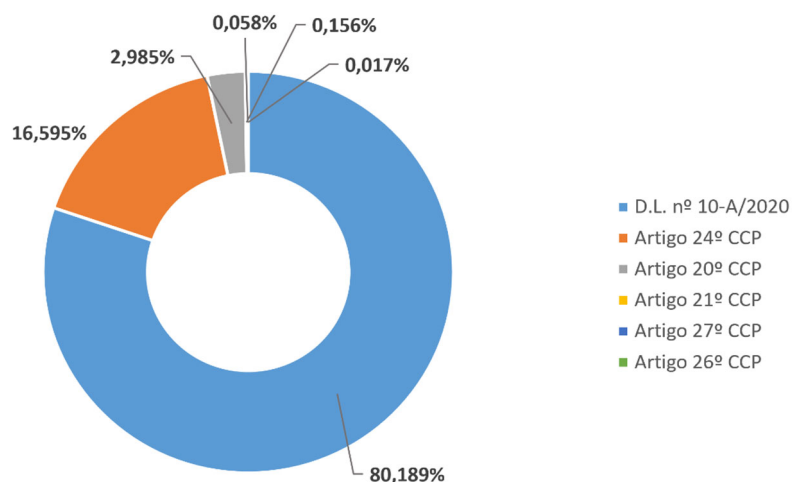


Figura 9 - Aquisições por tipo de fundamentação

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Face ao exposto foi possível inferir que os municípios adotaram principalmente o regime excecional que regula a contratação pública, representando 80% dos contratos registados, deixando apenas 20% para as normas do Código dos Contratos Públicos. No que concerne o CCP a preferência recaiu sobre o artigo 24.º do CCP com 16,60%, seguido do ajuste direto de regime geral com um pouco menos de 3% da despesa total (veja-se [Figura 9](#)).

De acordo com os dados, verificou-se que os municípios adotaram o regime excecional para gerir as compras públicas. Tendência que se comprova igualmente para os municípios alvo do estudo, conforme Tabela 7.

Tabela 7 - Aquisições por tipo de fundamentação nos municípios entrevistados

Cidade	Despesa			Quantidade de contratos		
	D.L. n.º 10-A/2020	Artigo 24.º CCP	Artigo 20.º CCP	D.L. n.º 10-A/2020	Artigo 24.º CCP	Artigo 20.º CCP
Lisboa	6 760 621,28 €	317 966,79 €	112 313,62 €	74	6	8
Lagoa	352 445,54 €	- €	13 053,38 €	26	0	1
Ovar	45 846,21 €	- €	- €	3	0	0

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

4.1.2 AQUISIÇÕES POR TIPO DE PROCEDIMENTO

A Tabela 8 reflete a quantidade de concursos lançados e os valores gastos por tipo de procedimento para a formação de contratos.

Tabela 8 – Aquisição por tipo de procedimento

Tipo Procedimento	Despesa em Euros	Quantidade de contratos
Ajuste Direto Regime Geral	52 724 969 €	661
Ajuste Direto Regime Simplificado	7 973 467 €	3043
Consulta Prévia	848 701 €	39
Acordo-quadro (art.º 258º)	1 612 €	1

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Constatou-se que estes foram os únicos tipos de procedimentos utilizados nas aquisições objeto do presente levantamento. Os dados indicam uma diferença significativa entre a quantidade e despesa dos procedimentos por ajuste direto de regime geral e de regime simplificado, comparativamente aos restantes tipos de procedimento, assinalando o fato de apenas terem sido lançados um procedimento por acordo-quadro e trinta e nove por consulta prévia.

Foi então possível concluir que os municípios recorreram maioritariamente a procedimentos fechados, de convite direto a uma entidade, coincidindo com os tipos de procedimentos considerados mais céleres, em detrimento dos procedimentos abertos, como o caso dos concursos públicos, que se revelam mais complexos e demorados. Com efeito, os concursos públicos e os acordos-quadro não tiveram qualquer expressão durante o período em estudo.

Verificou-se ainda que a quantidade de procedimentos por ajuste direto de regime simplificado (3043) foi muito superior aos de ajuste direto de regime geral (661), no entanto, o gráfico representado pela Figura 10 revela que o valor gasto em ajustes diretos de regime geral representa aproximadamente 86% da despesa total que se eleva a 61 548 749 €.

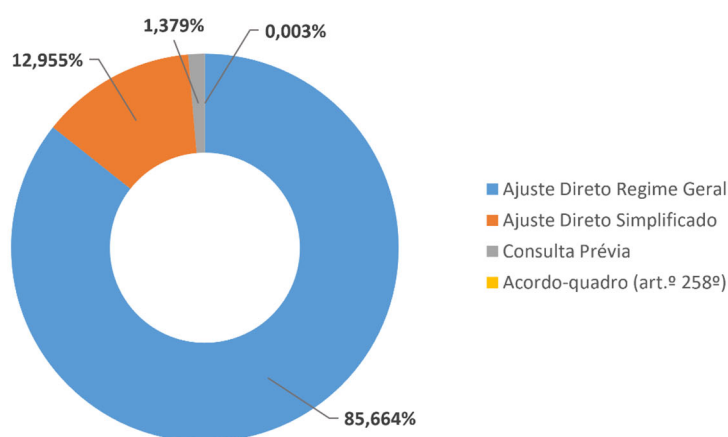


Figura 10 - Aquisições por tipo de Procedimento

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Na Tabela 9 estão representados os valores gastos por procedimento nos municípios entrevistados, sendo que os procedimentos fechados e mais céleres são igualmente a escolha predominante.

Tabela 9 – Aquisição por tipo de procedimento nos municípios entrevistados

Cidade	Despesa			Quantidade de contratos		
	Ajuste Direto Regime Geral	Ajuste Direto Regime Simplificado	Consulta Prévia	Ajuste Direto Regime Geral	Ajuste Direto Regime Simplificado	Consulta Prévia
Lisboa	6 820 115,24 €	350 934,07 €	19 852,38 €	34	53	1
Lagoa	317 387,00 €	35 058,54 €	13 053,38 €	5	21	1
Ovar	45 846,21 €	- €	- €	3	0	0

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

É visível a discrepância entre as três cidades, tendo Lisboa um valor muito superior e Ovar, um valor bastante reduzido. A diferença é igualmente substancial entre os valores gastos em ajustes diretos de regime geral comparativamente com os restantes procedimentos, continuando a consulta prévia a ser o procedimento menos adotado. Constatou-se ainda que Ovar registou somente três contratos durante o período em estudo, sendo todos eles ajustes diretos de regime geral.

Tabela 10 – População residente a 31 de dezembro de 2019

Concelhos	População Residente
Ovar	54.260
Lisboa	509.515
Lagoa	22.762

Fonte: Elaboração própria com base no portal PORDATA – que fornece os dados do INE – Estimativas anuais da população residente (atualizados a 2020-06-15)

Apesar do valor gasto por Lisboa ser bastante superior, se considerarmos a população residente, conforme Tabela 10, e calcularmos os valores totais de despesa para cada um dos municípios, conclui-se que Lagoa gastou 16,06 € por habitante (hab.), enquanto Lisboa despendeu 14,11 €/ hab. e Ovar apenas 0,84 €/ hab., passando Lagoa a ser o município com maior investimento *per capita* desta análise.

4.1.3 AQUISIÇÕES POR TIPO DE CONTRATO

Analisando os dados por tipo de contrato, verificou-se que a maior despesa e número de contratos referem-se a procedimentos para aquisição de bens móveis, com uma considerável aquisição em equipamentos de proteção individual (EPI) como se pode confirmar na Tabela 11. Segue-se a aquisição de serviços, maioritariamente especializados, onde se incluem serviços de realização de testes, estudos associados à pandemia, desinfeção e limpeza, transporte, também serviço de refeições entre outros.

Tabela 11 – Aquisições por tipo de contrato

Tipo Contrato	Despesa	Número de contratos
Aquisição de bens móveis	45 067 063 €	2926
Aquisição de serviços	12 574 997 €	758
Empreitadas de obras públicas	1 859 509 €	3
Mistos	897 337 €	36
Locação de bens móveis	609 842 €	20
Outros Tipos	540 000 €	1

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

As empreitadas, que representam pouco mais de 3% da despesa, são na sua maioria adaptações de espaços em centros hospitalares. Quanto às locações, referem-se a bens como: ventiladores, contentores, pavilhões, tendas, climatização, algum equipamento médico e viaturas (veja-se Figura 11).

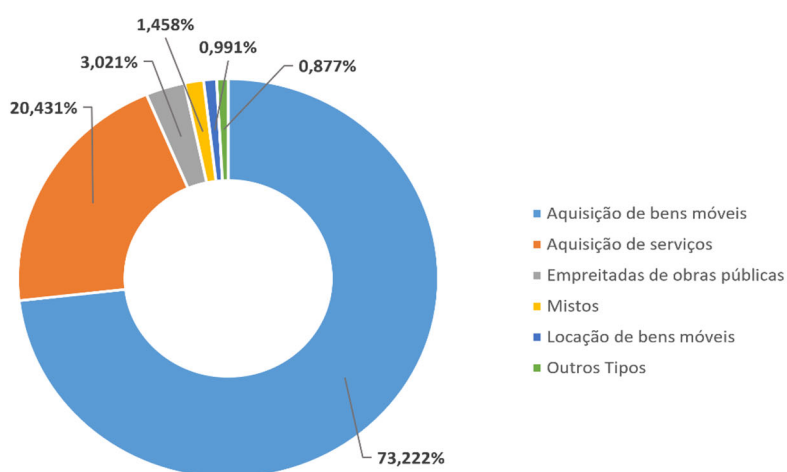


Figura 11 - Aquisições por tipo de contrato

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

A Tabela 12, representativa dos municípios entrevistados, confirma que a tendência nacional se mantém com o maior valor gasto em aquisição de bens, seguido da aquisição de serviços. Foi possível aferir que nenhum dos três municípios contratou empreitadas.

A despesa de Lagoa refere-se a 24 contratos de aquisição de bens e 3 contratos de prestação de serviços e, por seu turno, Ovar revela-se uma exceção por ter apenas adquirido serviços especializados de trabalho temporário e procedimentos mistos referentes a aquisição de bens e serviços para fornecimento de refeições.

Tabela 12 - Aquisições por tipo de contrato nos municípios entrevistados

Cidade	Despesa				Quantidade de contratos			
	Aquisição bens	Locação bens	Aquisição serviços	Mistos	Aquisição bens	Locação bens	Aquisição serviços	Mistos
Lisboa	4 049 698,80 €	519 050,00 €	2 350 017,86 €	272 135,03 €	64	8	14	2
Lagoa	343 183,82 €	- €	22 315,10 €	- €	24	0	3	0
Ovar	- €	- €	15 311,21 €	30 535,00 €	0	0	1	2

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

4.1.4 AQUISIÇÕES POR TIPO DE OBJETO

Tendo os dados disponíveis, considerou-se interessante tratá-los por forma a possibilitar a partilha dos resultados referentes aos objetos mais adquiridos pelos municípios e os valores gastos com os mesmos.

A [Tabela 13](#) dá-nos a conhecer todas as aquisições (bens, serviços, empreitadas) efetuadas pelos municípios, agrupadas por tipo de produtos. Observa-se que os bens mais adquiridos foram os equipamentos de proteção individual (EPI) com perto de 50% do valor total das aquisições, sendo os restantes 50% distribuídos pelas restantes aquisições, perfazendo um total de 61 548 749 €.

Tabela 13 – Aquisições por tipo de objeto a nível nacional

Objeto	Número de contratos	Despesa
EPI	1225	30 681 455 €
Bens alimentares	243	5 387 371 €
Computadores	125	4 108 438 €
Desinfecção/ Limpeza	614	3 920 745 €
Testes/ Zaragatoas	100	3 470 374 €
Equipamento médico	99	2 184 402 €
Empreitada	2	1 810 159 €
Equipamento informático	45	1 377 398 €
Comunicações	99	1 137 444 €
Vigilância/ Segurança	44	1 062 993 €
Serviços especializados	73	1 024 192 €
Outros equipamentos	135	844 929 €
Alojamento	20	769 907 €
Outro material	267	611 627 €
Divulgação/ Informação	252	592 106 €
Locação estrutura	1	540 000 €
Mobiliário	95	452 232 €
Transporte	30	323 273 €
Estruturas	28	285 627 €
Software	14	260 418 €
Outros serviços	30	245 510 €
Aluguer estruturas	20	242 330 €
Eventos	25	86 591 €
Viaturas	115	67 807 €
Medicamentos	43	61 421 €
Total Geral	3744	61 548 748,58 €

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Os EPI foram igualmente os bens mais adquiridos pelos municípios de Lisboa e Lagoa, por sua vez Ovar registou mais contratos de aquisição de bens alimentares, seguidos de aquisição de serviços especializados, conforme presente na [Tabela 14](#).

Tabela 14 - Aquisições por tipo de objeto dos municípios entrevistados

Objeto	Número de contratos	Despesa
EPI	37	3 323 425,43 €
Município de Lagoa	7	162 240,88 €
Município de Lisboa	30	3 161 184,55 €
Bens alimentares	9	2 393 425,95 €
Município de Lisboa	7	2 362 890,95 €
Município de Ovar	2	30 535,00 €
Equipamento médico	3	509 025,00 €
Município de Lisboa	3	509 025,00 €
Outros equipamentos	13	480 236,32 €
Município de Lagoa	10	12 886,32 €
Município de Lisboa	3	467 350,00 €
Desinfecção/ Limpeza	11	299 605,99 €
Município de Lagoa	1	7 788,62 €
Município de Lisboa	10	291 817,37 €
Equipamento informático	1	159 837,00 €
Município de Lagoa	1	159 837,00 €
Vigilância/ Segurança	2	70 681,94 €
Município de Lagoa	1	21 000,00 €
Município de Lisboa	1	49 681,94 €
Aluguer estruturas	5	62 400,00 €
Município de Lisboa	5	62 400,00 €
Computadores	1	58 885,00 €
Município de Lisboa	1	58 885,00 €
Outro material	12	51 824,58 €
Município de Lagoa	1	116,00 €
Município de Lisboa	11	51 708,58 €
Serviços especializados	3	51 761,21 €
Município de Lisboa	2	36 450,00 €
Município de Ovar	1	15 311,21 €
Comunicações	3	45 095,00 €
Município de Lisboa	3	45 095,00 €
Divulgação/ Informação	10	32 969,90 €
Município de Lagoa	6	1 630,10 €
Município de Lisboa	4	31 339,80 €
Medicamentos	2	22 380,00 €
Município de Lisboa	2	22 380,00 €
Mobiliário	1	14 625,00 €
Município de Lisboa	1	14 625,00 €
Testes/ Zaragatoas	1	9 200,00 €
Município de Lisboa	1	9 200,00 €
Outros serviços	2	8 735,00 €
Município de Lisboa	2	8 735,00 €
Transporte	1	4 650,00 €
Município de Lisboa	1	4 650,00 €
Estruturas	1	3 483,50 €
Município de Lisboa	1	3 483,50 €
Total Geral	118	7 602 246,82 €

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

4.1.5 MUNICÍPIOS LIMÍTROFES AOS MUNICÍPIOS OBJETO DE ESTUDO

Neste ponto pretendeu-se aferir as despesas dos municípios em estudo e dos respetivos concelhos limítrofes.

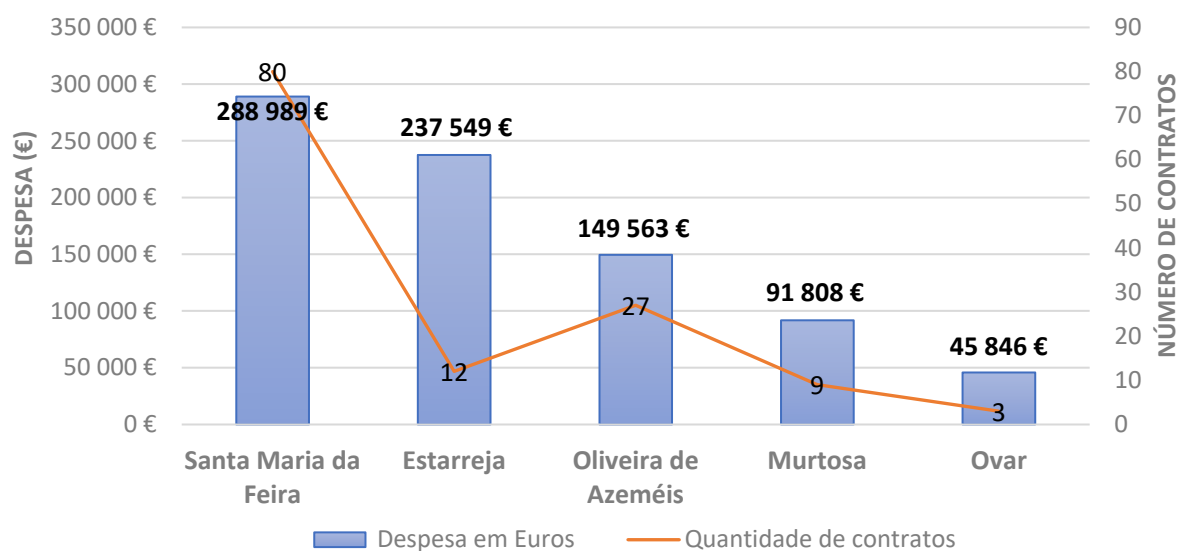


Figura 12 – Despesa e contratos dos concelhos limítrofes relativamente a Ovar
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Na Figura 12 é visível que Ovar foi o município que realizou menor despesa em contratos públicos relativamente aos concelhos limítrofes.

Tabela 15 - População residente a 31 de dezembro de 2019

Concelhos	População Residente
Oliveira de Azeméis	66.011
Santa Maria da Feira	138.636
Estarreja	26.006
Murtosa	10.279
Ovar	54.260

Fonte: Elaboração própria com base no portal PORDATA – que fornece os dados do INE – Estimativas anuais da população residente (atualizados a 2020-06-15)

Calculando a despesa *per capita* de cada município constatou-se que os municípios com menor população residente, conforme Tabela 15, tiveram maior despesa, nomeadamente Estarreja com 9,13 €/ hab. e Murtosa 8,93 €/ hab., uma diferença considerável de Ovar que registou despesa de apenas 0,84 €/hab..

No que refere os concelhos limítrofes a Lisboa, representados na Figura 13, a despesa da capital relacionada com a covid-19 foi consideravelmente superior, assim como o número de contratos registados.

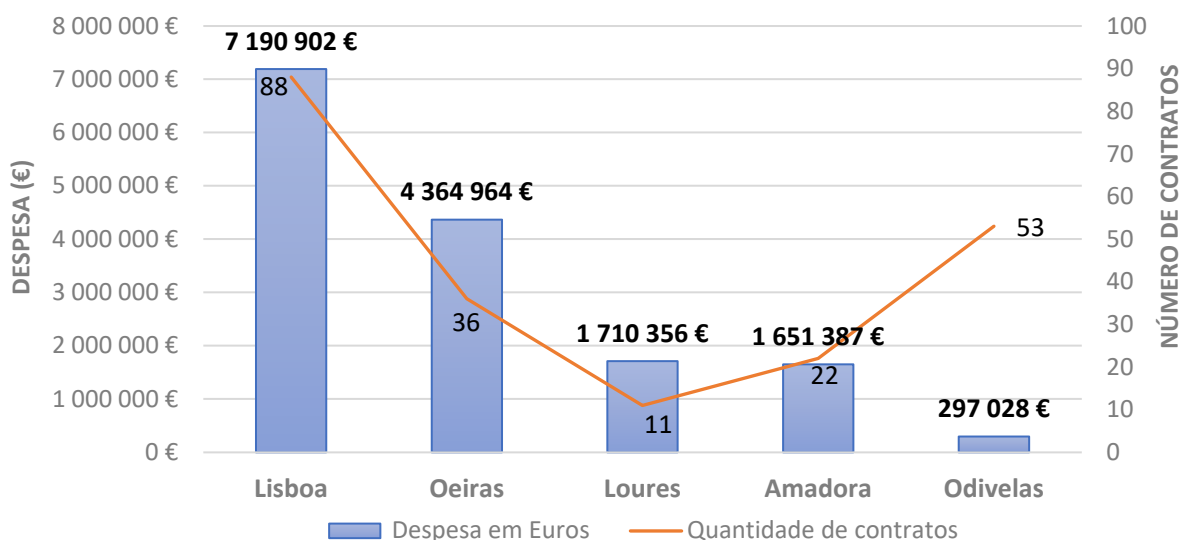


Figura 13 - Despesa e contratos dos concelhos limítrofes relativamente a Lisboa

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Contudo, considerando a população residente expressa na Tabela 16, foi o município de Oeiras que despendeu mais, com 24,60 € /hab., seguido de Lisboa com uma despesa de 14,11 € / hab.. Odivelas foi o município com menor despesa, gastando apenas 1,84 € / hab., seguido de Loures (8 €/ hab.) e Amadora (8,97€ / hab.).

Tabela 16 - População residente a 31 de dezembro de 2019

Concelhos	População Residente
Amadora	184.106
Lisboa	509.515
Loures	213.687
Odivelas	161.774
Oeiras	177.408

Fonte: Elaboração própria com base no portal PORDATA – que fornece os dados do INE – Estimativas anuais da população residente (atualizados a 2020-06-15)

A Figura 14, refere-se aos municípios algarvios, limítrofes a Lagoa, e evidencia o grande investimento do Município de Portimão no combate à covid-19, que com 13 contratos registados eleva-se a quase um milhão de euros.

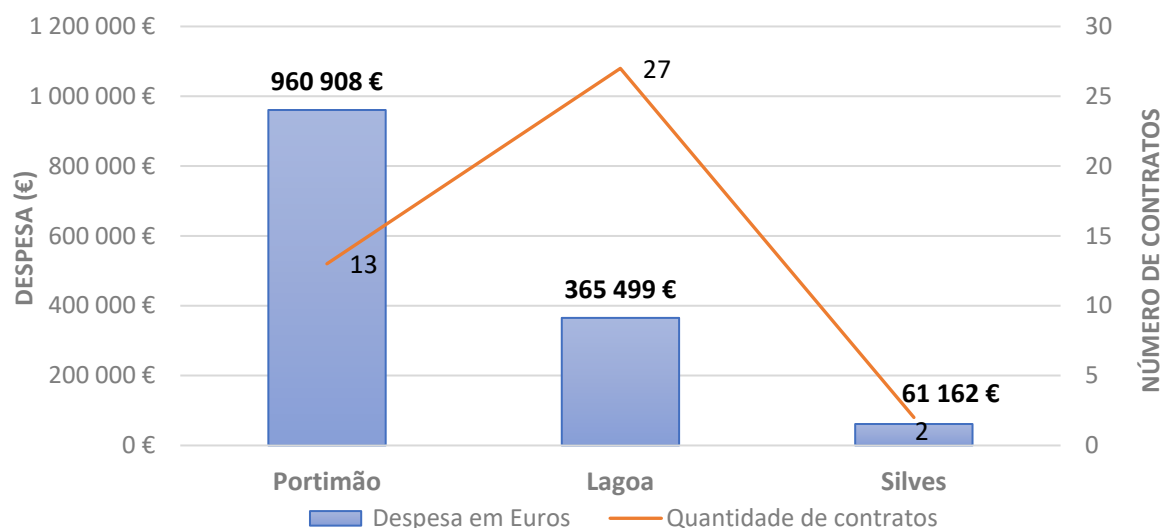


Figura 14 - Despesa e contratos dos concelhos limítrofes relativamente a Lagoa
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Partindo da população residente referida na Tabela 17, os cálculos revelam que Portimão, com 13 contratos registados, foi também o município com maior despesa *per capita* cujo valor se eleva a 17,32 €. Lagoa, como já referido, com 27 contratos registados, teve uma despesa de 16,06 €/ hab. e Silves, que registou 2 contratos, despendeu apenas 1,69 € por habitante.

Tabela 17 - População residente a 31 de dezembro de 2019

Concelhos	População Residente
Lagoa	22.762
Portimão	55.483
Silves	36.226

Fonte: Elaboração própria com base no portal PORDATA – que fornece os dados do INE – Estimativas anuais da população residente (atualizados a 2020-06-15)

A Figura 15 agrupa os valores totais da despesa e o número de contratos registados no portal BASE para uma análise global dos municípios selecionados para o estudo de casos.

Lisboa destaca-se como o município com maior despesa total, e Ovar com a menor despesa, sendo que, como já referido na análise, foi Lagoa que mais gastou por habitante.

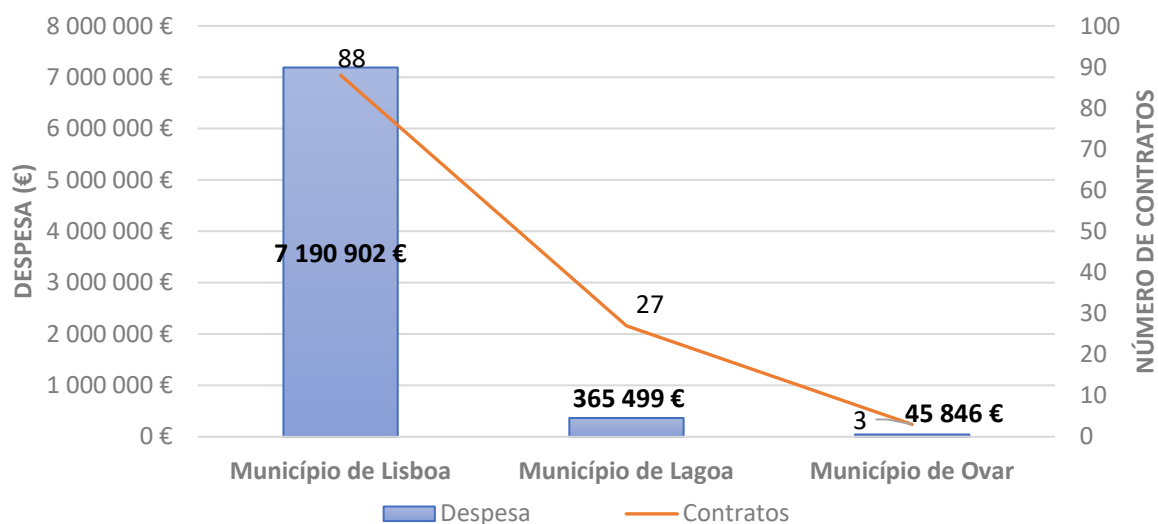


Figura 15 - Municípios entrevistados com maior despesa
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Os cálculos foram efetuados tendo em consideração a população residente de cada um dos concelhos, conforme Tabela 18.

Tabela 18 - População residente a 31 de dezembro de 2019

Concelhos	População Residente
Ovar	54.260
Lisboa	509.515
Lagoa	22.762

Fonte: Elaboração própria com base no portal PORDATA – que fornece os dados do INE – Estimativas anuais da população residente (atualizados a 2020-06-15)

4.1.6 EVOLUÇÃO DA DESPESA

Considerando a evolução da despesa (veja-se Figura 16), esta foi crescente de fevereiro a maio, atingindo o maior pico no mês de abril no que refere a despesa, que chegou aos 20 701 880 €, sendo em maio, o maior registo de contratos (1223).

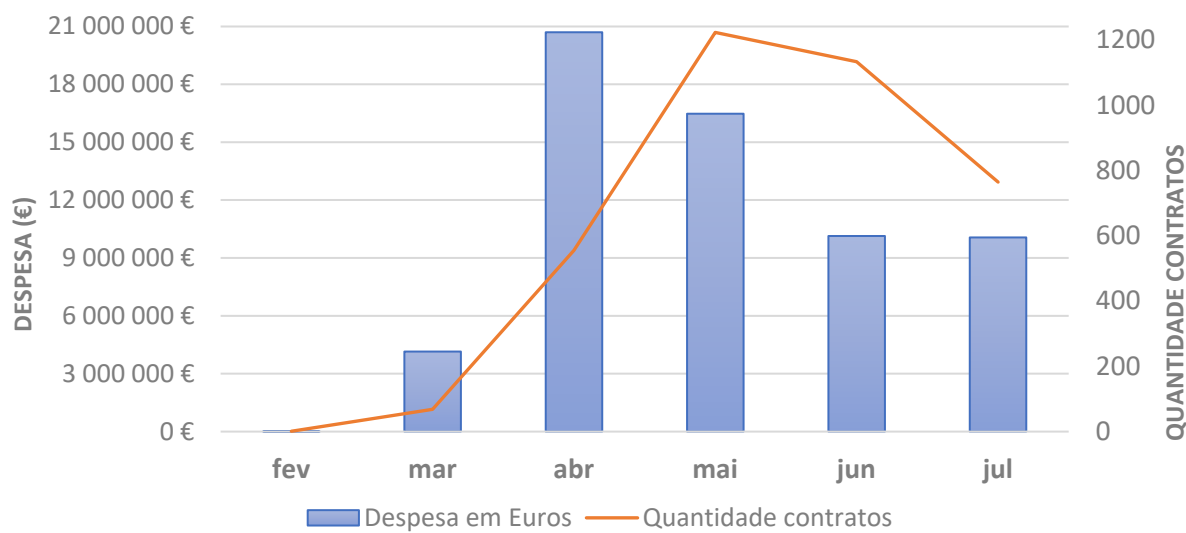


Figura 16 - Evolução mensal da despesa
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

A tendência começou a diminuir nos finais de março, mantendo-se uma despesa semelhante nos meses de junho e julho, na ordem dos 10 milhões, mas uma queda significativa no número de contratos registados nestes meses, ficando nos 764 contratos em 31 de julho de 2020, que foi o último dia do levantamento para este estudo.

Considerando a discrepância de valores existente entre os municípios em estudo, no gráfico representado na Figura 17 houve necessidade de criar dois eixos para a despesa, por forma a ser possível a representação desses valores. Assim, temos no eixo esquerdo os valores referentes a Lisboa e, no eixo direito, os valores gastos por Ovar e Lagoa.

Observou-se que os maiores picos de despesa para Lisboa e Ovar foram abril e junho, enquanto Lagoa atingiu o seu máximo em junho com uma despesa de 284 495 €.

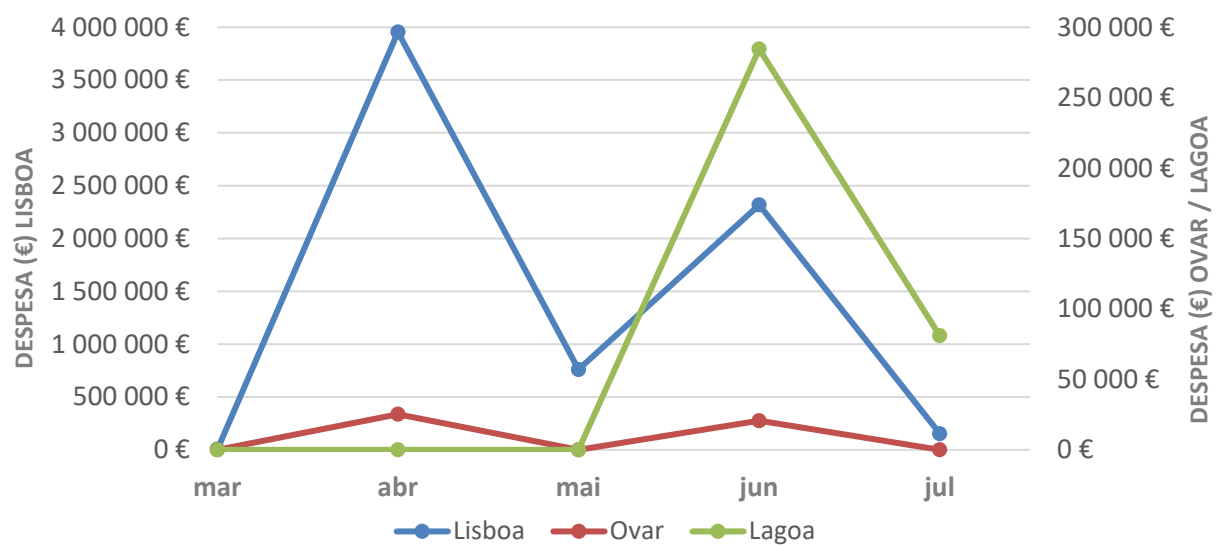


Figura 17 – Evolução mensal da despesa dos municípios entrevistados
Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

4.1.7 DESENVOLVIMENTO DA DESPESA

Tomando como referência para esta análise os municípios de Ovar, Lisboa e Lagoa por serem objeto do estudo, considerou-se relevante alargar a pesquisa ao Município de Cascais, por ser o município que registou, no portal BASE, a maior despesa relacionada com a covid-19, totalizando os 54 contratos registados uma despesa de 14 796 030 €.

Esta análise, não estando inicialmente prevista para responder às questões de pesquisa, foi considerada pertinente pela referência, por parte de alguns dos entrevistados, quanto à falta de planeamento e de profissionalização dos compradores públicos para inferir esses riscos que podem colocar em causa a economia, eficiência e eficácia desejáveis para a contratação pública.

Como se pode constatar, Tabela 19, o Município de Ovar não registou, no portal BASE, contratos para a aquisição de EPI.

Tabela 19 - Contratos registados pelo Município de Ovar referente à aquisição de EPI

Data de Publicação	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Tipo(s) de Contrato	CPVs	Entidade(s) Adjudicante(s)	Entidade(s) Adjudicatária(s)	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Prazo de Execução	Tipo Fundamentação
16/04/2020	Aquisição de bens e serviços para refeições	Ajuste Direto Regime Geral	Mistos	55300000-3 - Serviços de mesa e de restauração	Município de Ovar	Convívio com Arte, Unipessoal, Lda.	25 225,00 €	15/04/2020	30	D.L. nº 10-A/2020
08/06/2020	Aquisição de bens e serviços para refeições	Ajuste Direto Regime Geral	Mistos	55300000-3 - Serviços de mesa e de restauração	Município de Ovar	Convívio com Arte, Unipessoal, Lda.	5 310,00 €	08/06/2020	60	D.L. nº 10-A/2020
29/06/2020	Aquisição de serviços para auxiliares de saúde para o Hospital Anjo d'Ovar	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de serviços	79620000-6 - Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário	Município de Ovar	GIGP - Empresa de Trabalho Temporário e Recursos Humanos, Lda.	15 311,21 €	03/06/2020	45	D.L. nº 10-A/2020

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Quanto ao Município de Lisboa, representado na [Tabela 20](#), verificam-se procedimentos que, pela sua especificidade e o curto espaço temporal que os separam, poderiam ter sido agrupados. Assinalados a amarelo temos 15 procedimentos para aquisições de EPI, alguns realizados no mesmo dia e ao mesmo fornecedor, que poderiam ter sido agrupados em um ou dois procedimentos, eventualmente recorrendo a uma repartição por lotes.

Tabela 20 - Contratos registados pelo Município de Lisboa referente à aquisição de EPI

Data de Publicação	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Tipos de Contrato	CPVs	Entidades Adjudicantes	Entidades Adjudicatárias	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Prazo de Execução	Tipo Fundamentação
03/04/2020	Máscaras Cirúrgicas e Máscaras P2	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens	33140000-3, Material médico de consumo	Município de Lisboa	Rúben Pombinho, Unipessoal, Lda	234 750,00 €	27/03/2020	10 dias	D.L. nº 10-A/2020
07/04/2020	Aquisição de bens (Fatos descartáveis, luvas e máscaras cirúrgicas)	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens	33140000-3, Material médico de consumo	Município de Lisboa	ENERRE - Produções e Representações, Lda	1 325 000,00 €	07/04/2020	15 dias	D.L. nº 10-A/2020
07/04/2020	COVID 19 – COVID 19 - Decisão de adjudicação da proposta apresentada para a aquisição de Bens Móveis – Material Médico de Consumo (Máscaras Faciais Impermeáveis e Máscaras Cirúrgicas Bico de Pato FPP2) – Ajuste direto por critério material – Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	33141000-0, Material médico não químico descartável e produtos hematológicos	Município de Lisboa	GLSMED TRADE, S.A.	511 500,00 €	02/04/2020	10 dias	D.L. nº 10-A/2020
08/04/2020	Aquisição de 500 viseiras para vários serviços municipais	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	AMBEX - Equipamentos, Lda.	3 250,00 €			D.L. nº 10-A/2020
08/04/2020	Aquisição de fatos de proteção descartáveis	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	P2WK- Protection to Work, Lda	578,50 €			D.L. nº 10-A/2020
08/04/2020	Máscara cirúrgica normal	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	FAPIL-INDÚSTRIA, S.A.	88 000,00 €	31/03/2020	5	D.L. nº 10-A/2020
08/04/2020	Material médico de consumo	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	AMBEX - Equipamentos, Lda.	32 946,90 €	30/03/2020	5	D.L. nº 10-A/2020
12/04/2020	Aquisição de Bens Móveis (Máscaras descartáveis, Luvas, óculos de proteção e batas descartáveis).	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	33141000-0 - Material médico não químico descartável e produtos hematológicos	Município de Lisboa	Oxray	19 800,00 €			D.L. nº 10-A/2020
12/04/2020	Procedimento de Ajuste Directo por Critérios Materiais (Urgência Imperiosa – Plano de Contingência Covid-19) para Aquisição de Bens Móveis – Material Médico de Consumo (Máscaras Cirúrgicas Descartáveis para proteção da boca e nariz e Desinfectantes Antissépticos para mãos e equipamentos	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	33141000-0, Material médico não químico descartável e produtos hematológicos	Município de Lisboa	Hemopotugal soc Mat apoio Dialise, Lda (501370579)	149 526,11 €	06/04/2020	10 dias	D.L. nº 10-A/2020
15/04/2020	Aquisição de óculos de proteção	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens	33735100-2 - Óculos de proteção	Município de Lisboa	SCIENCE4YOU, S.A.	19 600,00 €			D.L. nº 10-A/2020
17/04/2020	Aquisição de 2000 viseiras	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	UNIVERPLAST - Fábrica de Plásticos LDA	7 000,00 €			D.L. nº 10-A/2020
20/04/2020	Aquisição de Bens n.º 92/DMMC/DIEM/19 - Aquisição de equipamentos de proteção individual - Processo n.º 0020/AQB/CPREV/DGES/ND/2019	Consulta Prévia	Aquisição de bens móveis	18143000-3 - Equipamento (vestuário) de proteção	Município de Lisboa	PUSH SAFETY, LDA	19 852,38 €	16/04/2020	30	Artigo 20º CCP
21/04/2020	Aquisição de material médico de consumo - 2000 viseiras,	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	UNIVERPLAST - Fábrica de Plásticos LDA	7 000,00 €			D.L. nº 10-A/2020
24/04/2020	Ajuste direto, em regime simplificado, n.º 24/RSB/2020 - Aquisição de luvas descartáveis para equipar as ABSC e outras viaturas do Regimento de Sapadores Bombeiros	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	33141000-0 - Material médico não químico descartável e produtos hematológicos	Município de Lisboa	ANASTACIO SALDANHA, UNIPESSOAL LDA	720,00 €			D.L. nº 10-A/2020
28/04/2020	Aquisição de 500 viseiras de proteção	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	TBlack IT, Lda	1 375,00 €			D.L. nº 10-A/2020
28/04/2020	Aquisição de luvas e batas descartáveis	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	Condiprestige, Lda	730,32 €			D.L. nº 10-A/2020
04/05/2020	Aquisição de Bens- Material Médico de Consumo(Máscaras Faciais Descartáveis e Toalhetes com Álcool).	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	AMBEX - Equipamentos, Lda.	15 640,00 €	17/03/2020	10	Artigo 24º CCP
04/05/2020	Aquisição de Bens Móveis-Material de Consumo Clínico (Luvas Cirúrgicas de Cano Alto e Cobre Botas com sola anti- deslizante)	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	33141000-0 - Material médico não químico descartável e produtos hematológicos	Município de Lisboa	ET - Empresa de Exportações, Importações e Cooperação Industrial, Lda.	3 887,70 €			D.L. nº 10-A/2020
04/05/2020	Aquisição de material para apoio ao combate à pandemia (máscaras)	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens	33140000-3, Material médico de consumo	Município de Lisboa	GLSMED TRADE, S.A.	147 000,00 €	08/04/2020	20 dias	D.L. nº 10-A/2020
08/05/2020	Aquisição de materiais para produção de equipamentos de proteção individual no FabLab Lisboa no âmbito do COVID-19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens	19200000-8, Tecidos têxteis e artigos afins	Município de Lisboa	NOMALISM - TECIDOS PARA DECORAÇÃO E CONFEÇÃO, LDA	1 123,58 €	27/04/2020	5 dias	Artigo 24º CCP
08/05/2020	Aquisição de placas para máscaras de proteção ao abrigo do COVID-19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens	44191400-9, Painéis de fibras	Município de Lisboa	Dholetec, Lda	999,60 €	21/04/2020	5 dias	Artigo 24º CCP

09/05/2020	Aquisição de Chapas em acrílico cristal, com proteção UV,	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	19520000-7 - Produtos de plástico	Município de Lisboa	Acrilabe Lda	702,75 €			D.L. nº 10-A/2020
11/05/2020	Aquisição de lençóis de proteção	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	AMBEX - Equipamentos, Lda.	2 520,00 €			D.L. nº 10-A/2020
14/05/2020	Aquisição de fatos de proteção individual para trabalhadores do Município de Lisboa (COVID-19)	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	33140000-3, Material médico de consumo	Município de Lisboa	FAPIL - Industrias SA	472 800,00 €	08/05/2020	5 dias	D.L. nº 10-A/2020
21/05/2020	COVID 19 - Decisão de contratar a aquisição de fatos de descontaminação, filtros, cobre botas e descontaminante, com a correspondente autorização de despesa e de adjudicação – Ajuste direto em regime geral – Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	Protilis Portugal, Lda.	6 574,15 €			D.L. nº 10-A/2020
27/05/2020	Aquisição de material para apoio ao combate à pandemia - 20.000 (vinte mil) máscaras reutilizáveis	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	33140000-3, Material médico de consumo	Município de Lisboa	PTTEX - INDUSTRIA TEXTIL LDA	66 037,34 €	19/05/2020	15 dias	D.L. nº 10-A/2020
12/06/2020	COVID19: Decisão de contratar a aquisição de 40 Fatos tipo Tychem 6000 F, cor cinza, com meias integradas (Tamanho L) e 120 pares (10 caixas de 12 pares) de luvas SOLVEX (tamanho 9) com a correspondente autorização de despesa e de adjudicação - Ajuste direto em regime simplificado - Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março.	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	ET - Empresa de Exportações, Importações e Cooperação Industrial, Lda.	1 440,40 €			D.L. nº 10-A/2020
26/06/2020	COVID19: Decisão de contratar a aquisição de 125 Fatos Macaco TYVEK 600 PLUS (50 tamanho L e 75 tamanho XL) cor branca para proteção em atividades de descontaminação (Fatos da Categoria III - tipo 4), com a correspondente autorização de despesa e de adjudicação – Ajuste direto em regime simplificado – Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março.	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Lisboa	ET - Empresa de Exportações, Importações e Cooperação Industrial, Lda.	1 215,00 €			D.L. nº 10-A/2020
08/07/2020	Aquisição de Equipamento de Proteção individual para o pessoal afeto ao serviço de Reboques da Polícia Municipal	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	35113400-3 - Vestuário de proteção e segurança	Município de Lisboa	Wurth Portugal, Lda	18 491,24 €	15/04/2020	30	Artigo 20º CCP

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

Destacam-se ainda dois procedimentos, assinalados a vermelho, para aquisições de fatos de proteção ao mesmo fornecedor, que poderiam igualmente ser alvo de um só procedimento.

Caso idêntico, em Lagoa, representada na Tabela 21, percebe-se que foram contratualizados sete procedimentos diferentes no mesmo dia ou num curto espaço de tempo e alguns ao mesmo fornecedor. A análise revela que esses sete procedimentos respeitam a dois tipos de aquisições. Um tipo de aquisição para equipamento de proteção individual e médico (sinalizados a vermelho) e outro para aquisição de máscaras (sinalizadas a amarelo), cada um destes tipos poderiam ser objeto de um procedimento

Tabela 21 – Contratos registados pelo Município de Lagoa referente à aquisição de EPI

Data de Publicação	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Tipo(s) de Contrato	CPVs	Entidade(s) Adjudicante(s)	Entidade(s) Adjudicatária(s)	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Prazo de Execução	Tipo Fundamentação
04/06/2020	Aquisição de máscaras Comunitárias	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18420000-9, Acessórios de vestuário	Município de Lagoa	Catchawards - Business e Viagens, Lda	51 200,00 €	03/06/2020	30 dias	D.L. nº 10-A/2020
12/06/2020	Aq equipamento proteção individual e médico	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	33100000-1 - Equipamento médico	Município de Lagoa	ENERRE- PRODUCOES E REPRESENTACOES, LDA	800,00 €			D.L. nº 10-A/2020
12/06/2020	Aq equipamento proteção individual e médico	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	35121000-8 - Equipamento de segurança e protecção	Município de Lagoa	ENERRE- PRODUCOES E REPRESENTACOES, LDA	5 538,75 €			D.L. nº 10-A/2020
15/06/2020	Aquisição de máscaras comunitárias	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18420000-9, Acessórios de vestuário	Município de Lagoa	Catchawards - Business e Viagens, Lda	38 400,00 €	05/06/2020	15 dias	D.L. nº 10-A/2020
18/06/2020	Aq equipamento proteção individual e medico	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	35121000-8 - Equipamento de segurança e protecção	Município de Lagoa	ENERRE- PRODUCOES E REPRESENTACOES, LDA	6 298,75 €			D.L. nº 10-A/2020
03/07/2020	Aquisição de mascaras comunitárias	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18420000-9 - Acessórios de vestuário	Município de Lagoa	Lauret Confecções	46 950,00 €	27/05/2020	30	D.L. nº 10-A/2020
03/07/2020	Fornecimento contínuo de equipamentos de proteção individual	Consulta Prévia	Aquisição de bens móveis	35121000-8 - Equipamento de segurança e protecção	Município de Lagoa	ET - Empresa de Exportações, Importações e Cooperação Industrial, Lda.	13 053,38 €	29/05/2020	210	Artigo 20º CCP

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

A [Tabela 22](#), referente ao Município de Cascais, apresenta um cenário semelhante ao de Lisboa e Lagoa, com 16 procedimentos contratualizados, que originariam, eventualmente, dois ou três contratos considerando a sua tipologia. A análise revela ainda que a empresa Enerre, Lda foi a adjudicatária de 13 procedimentos, passíveis de agregação num único procedimento, eventualmente com lotes para separação de artigos.

Tabela 22 - Contratos registados pelo Município de Cascais referente à aquisição de EPI

Data de Publicação	Objeto do Contrato	Tipo de Procedimento	Tipo(s) de Contrato	CPVs	Entidade(s) Adjudicante(s)	Entidade(s) Adjudicatária(s)	Preço Contratual	Data de Celebração do Contrato	Prazo de Execução	Tipo Fundamentação
19/03/2020	AQUISIÇÃO DE MÁSCARAS E LUVAS DE PROTEÇÃO, COVID19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18143000-3, Equipamento (vestuário) de protecção	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	361 500,00 €	17/03/2020	10 dias	Artigo 24º CCP
23/03/2020	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE PROTEÇÃO E TERMÓMETROS, COVID19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18143000-3 - Equipamento (vestuário) de protecção	Município de Cascais	ENERRE- PRODUCOES E REPRESENTACOES, LDA	1 178 900,00 €	20/03/2020	10	D.L. nº 10-A/2020
24/03/2020	AQUISIÇÃO DE MÁSCARAS CIRÚRGICAS/PROTEÇÃO, COVID19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18143000-3, Equipamento (vestuário) de protecção	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	660 000,00 €	23/03/2020	10 dias	D.L. nº 10-A/2020
27/03/2020	Aquisição de óculos de proteção Covid-19	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	33735100-2 - Óculos de protecção	Município de Cascais	SCIENCE4YOU, S.A.	2 800,00 €			D.L. nº 10-A/2020
06/04/2020	Aquisição de toucas de proteção - COVID 19	Ajuste Direto Simplificado	Aquisição de bens móveis	18444000-3 - Artigos de protecção para a cabeça	Município de Cascais	ENERRE- PRODUCOES E REPRESENTACOES, LDA	6 500,00 €			D.L. nº 10-A/2020
08/04/2020	Aquisição de botas de proteção e testes de despiste COVID 19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18143000-3, Equipamento (vestuário) de protecção	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	285 000,00 €	07/04/2020	10 dias	D.L. nº 10-A/2020
08/04/2020	AQUISIÇÃO DE DIVERSO MATERIAL DE PROTEÇÃO – AML - COVID19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	33140000-3 - Material médico de consumo	Município de Cascais	ENERRE- PRODUCOES E REPRESENTACOES, LDA	4 857 500,00 €	07/04/2020	8	D.L. nº 10-A/2020
09/04/2020	Aquisição de material de proteção para a AML – COVID19 - Proc. N.º 122 /DCOP/2020	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	33735100-2 - Óculos de protecção	Município de Cascais	Enerre - Produções e Representações, Limitada	150 000,00 €	07/04/2020	8	Artigo 24º CCP
16/04/2020	Aquisição de óculos de proteção - AML - Covid -19.	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	33735100-2, Óculos de protecção	Município de Cascais	Science4you, S.A.	140 000,00 €	09/04/2020	4 dias	D.L. nº 10-A/2020
22/04/2020	AQUISIÇÃO DE MATERIAL DE PROTEÇÃO “COBRE CABEÇAS” EM TYVEK-COVID 19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18444000-3, Artigos de protecção para a cabeça	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	150 000,00 €	21/04/2020	10 dias	Artigo 24º CCP
23/04/2020	AQUISIÇÃO DE DIVERSO MATERIAL DE PROTEÇÃO - COVID19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	33140000-3, Material médico de consumo	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	894 900,00 €	21/04/2020	10 dias	D.L. nº 10-A/2020
07/05/2020	Aquisição de fatos de proteção- COVID 19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	18143000-3, Equipamento (vestuário) de protecção	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	410 000,00 €	05/05/2020	10 dias	Artigo 24º CCP
21/05/2020	Aquisição de material para a confecção de máscaras - COVID 19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	19435000-4, Fios e linhas para costurar, de fibras naturais	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	850 000,00 €	19/05/2020	10 dias	D.L. nº 10-A/2020
28/05/2020	Aquisição de máscaras de tecido/COVID 19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	35121000-8, Equipamento de segurança e protecção	Município de Cascais	PATRICIO & MATEUS - INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE ARTESANATO EM PELES PARA DECORAÇÃO LDA	30 380,00 €	26/05/2020	15 dias	D.L. nº 10-A/2020
09/06/2020	AQUISIÇÃO DE MÁSCARAS DE PROTEÇÃO - COVID - 19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	35121000-8, Equipamento de segurança e protecção	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	160 000,00 €	29/05/2020	10 dias	Artigo 24º CCP
01/07/2020	Aquisição de Fatos de proteção COVID 19	Ajuste Direto Regime Geral	Aquisição de bens móveis	35810000-5, Equipamento individual	Município de Cascais	ENERRE - Produções e Representações, Lda	202 500,00 €	29/06/2020	10 dias	D.L. nº 10-A/2020

Fonte: Elaboração própria com dados extraídos do portal BASE

4.2 ANÁLISE DE CONTEÚDO

Com o objetivo de contribuir para a concretização dos objetivos inicialmente fixados, apresentam-se, neste ponto, os resultados da análise de conteúdo às entrevistas realizadas, incidindo nos aspetos mais pertinentes para resposta às questões de pesquisa (Cf. pp. [39-40](#)).

Pretendia-se que as entrevistas fossem realizadas presencialmente, no entanto tal não foi possível devido à situação de estado de emergência e confinamento que decorreu em 2020. Assim, as entrevistas foram feitas com recurso à plataforma *ZOOM* e com respostas escritas, via e-mail.

A gravação de imagem e som das três entrevistas realizadas via *ZOOM* e áudio, foram autorizadas pelos entrevistados e tiveram uma duração aproximada de vinte minutos cada.

Não obstante as entrevistas terem sido realizadas a representantes de entidades públicas, possíveis de identificar, e não ter sido solicitado o anonimato, foram atribuídos códigos a cada uma para facilitar a sua identificação na análise e apresentação dos resultados (veja-se [Tabela 23](#)).

Tabela 23 – Codificação das entrevistas

Código	Entrevistado	Data da entrevista
E1	Presidente da AMAL – Comunidade Intermunicipal do Algarve	02/12/2020
E2	Secretária de Estado Adjunta da Saúde no XXII Governo Constitucional	12/12/2020
E3	Presidente da Câmara Municipal de Lagoa	14/01/2021
E4	Diretora do Departamento Administrativo, Jurídico e Financeiro da Câmara Municipal de Ovar	08/03/2021
E5	Diretor da Direção Jurídica e da Contratação Pública do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.	06/04/2021
E6	Departamento de Aprovisionamento da Câmara Municipal de Lisboa	22/04/2021

Fonte: Elaboração própria

As entrevistas recaíram sobre dois grupos de entidades com características distintas, nomeadamente municípios e outras entidades públicas, conforme Figura 18, às quais foram colocadas questões, conforme guião (Anexo I), de acordo com as suas funções no que respeita a contratação pública.

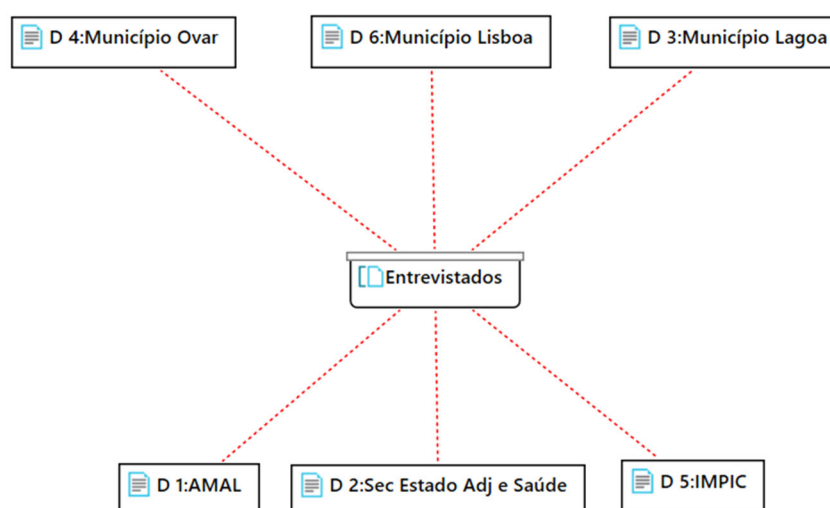


Figura 18 – Entidades entrevistadas

Fonte: Elaboração própria

Após a transposição das referidas entrevistas para o ATLAS.ti, por ordem de realização, estas foram automaticamente numeradas de D1 a D6 (veja-se Figura 19).

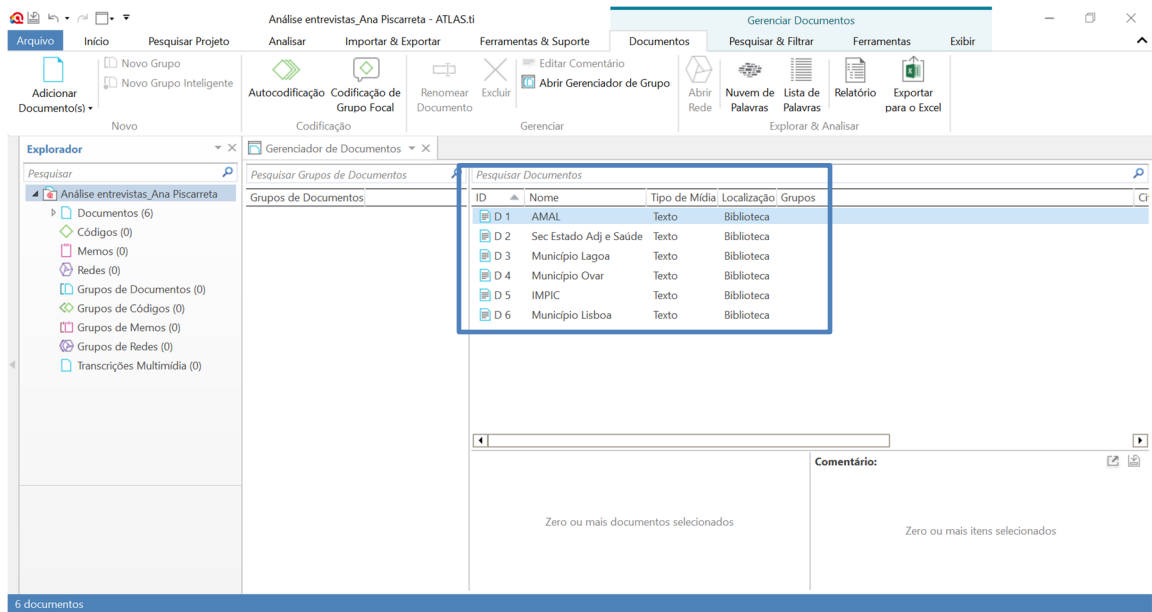


Figura 19 – Entrevistas transpostas para o ATLAS.ti
Fonte: Elaboração própria com base no ATLAS.ti

Aquando da análise de cada um dos textos foram selecionadas as unidades de análise pertinentes em cada uma das questões e atribuídos os códigos considerados adequados.

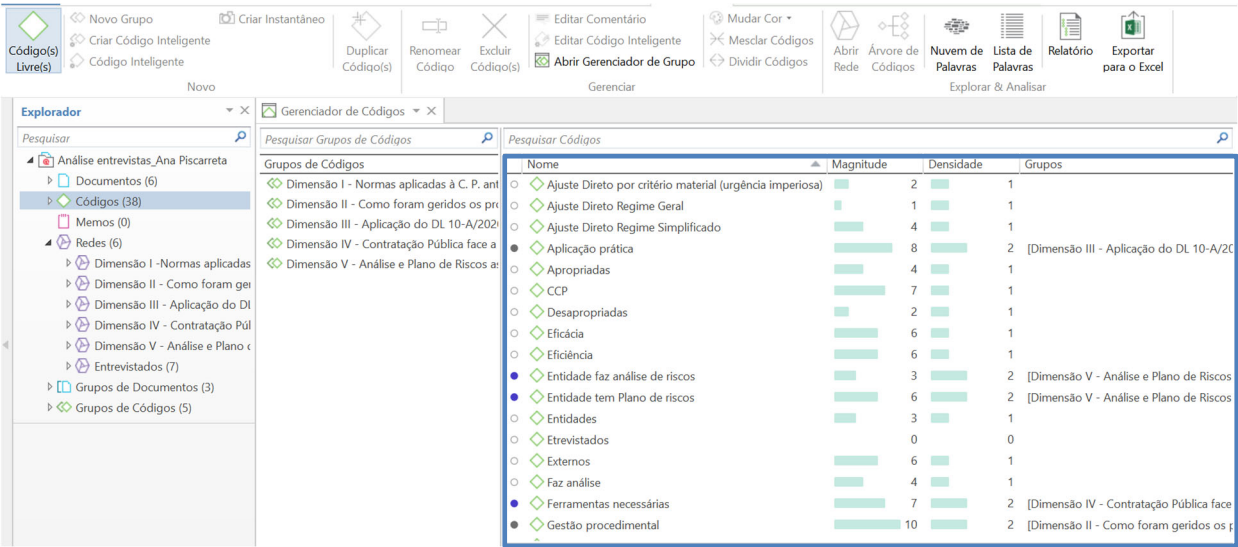


Figura 20 – Códigos criados no ATLAS.ti
Fonte: Elaboração própria com base no ATLAS.ti

Para uma maior coerência na análise os códigos atribuídos foram agrupados por categorias (linha azul), às quais foram ainda atribuídos códigos de diferenciação por cores, e pelas dimensões (linha laranja) previamente definidas (veja-se Figura 21), considerando o teor das questões colocadas aos entrevistados e aos resultados obtidos.

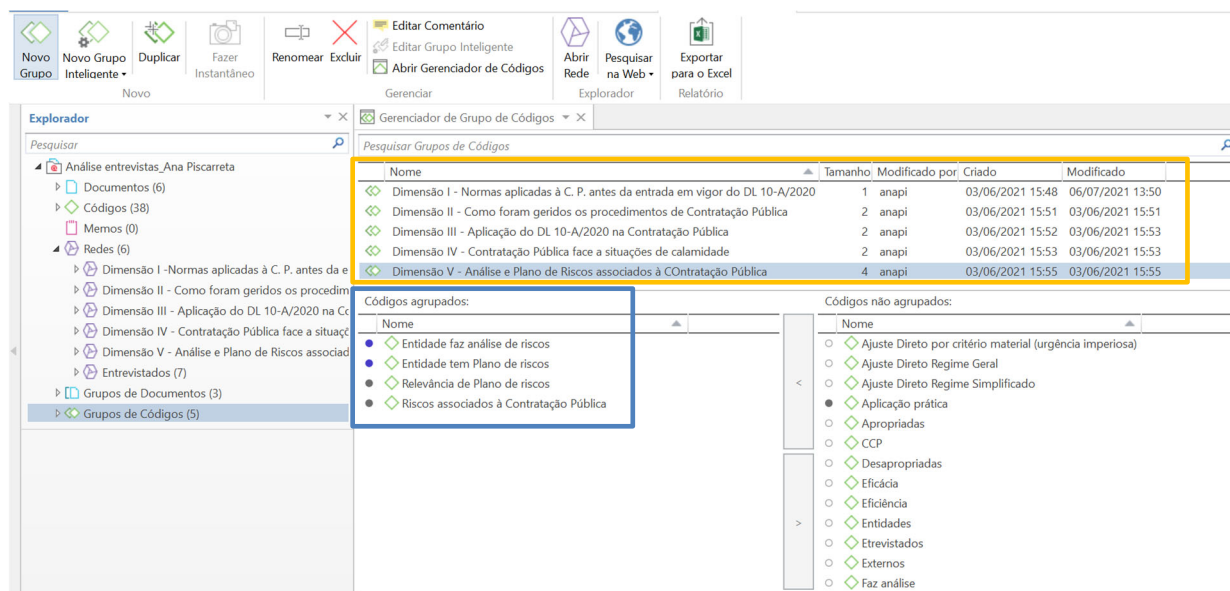


Figura 21 – Agrupamento dos códigos em dimensões no ATLAS.ti

Fonte: Elaboração própria com base no ATLAS.ti

As dimensões, categorias e subcategorias (códigos) transpostas para o ATLAS.ti tiveram por base a categorização *à priori* elaborada a partir da revisão da literatura, dos objetivos e das questões de pesquisa, conforme matriz de codificação representada na Tabela 24.

Tabela 24 – Matriz de Codificação Inicial dos Dados

Dimensões	Categoria	Subcategoria
I. Normas aplicadas à Contratação Pública antes da entrada em vigor do D.L. n.º 10-A/ 2020, de 13/03 (Regime excecional)	Normas aplicadas	Código dos Contratos Públicos
		Outras
II. Como foram geridos os procedimentos de Contratação Pública	Gestão processual	Tramitação
		Medidas tomadas
	Instrumentos/ normas	Ajuste direto simplificado
		Ajuste direto geral
		Ajuste direto por urgência imperiosa
		Regime excecional
III. Aplicação do D.L. n.º 10-A/2020	Aplicação prática	Município
		Entidades
	Melhoria procedimental	Eficiência
		Eficácia
IV. Contratação pública face a situações de calamidade	Perceção dos instrumentos legais existentes	Positiva
		Negativa
	Ferramentas para resposta	Apropriadas
		Inapropriadas
V. Análise e Plano de riscos associados à Contratação Pública	Entidade faz análise de riscos	Faz análise
		Não faz análise
	Entidade tem Plano de riscos	Tem plano
		Não tem plano
	Importância	Relevante
		Irrelevante
	Riscos associados à Contratação Pública	Internos
		Externos

Fonte: Elaboração própria

Das entrevistas transpostas destacaram-se os excertos considerados mais relevantes para ilustrar a análise, os quais se encontram sistematizados por dimensão e categoria, em unidades de registo (vejam-se [Tabelas 25](#) a [42](#)).

Dimensão I: Normas aplicadas à Contratação Pública antes da entrada em vigor do D.L. n.º 10-A/ 2020, de 13/03 (Regime excecional).

Nesta dimensão procurou-se aferir quais os preceitos legais que estiveram na base das compras públicas realizadas pelas várias entidades, antes da entrada em vigor do regime excecional, aprovado pelo D. L. n.º 10-A/2020, de 13/03.

A Figura 22 representa a esquematização da análise referente à presente dimensão, tendo-se definido para a categoria *Normas aplicadas*, os códigos *CCP* e *Outras normas*.

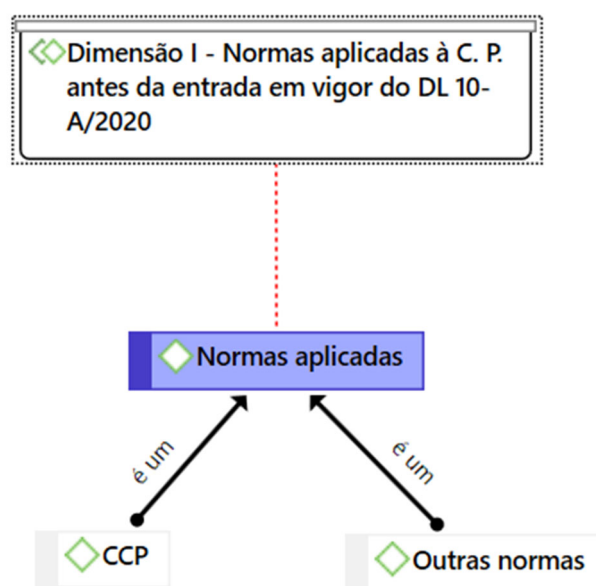


Figura 22 – Rede da Dimensão I no ATLAS.ti
Fonte: Elaboração própria com base no ATLAS.ti

Verificou-se que a maioria dos entrevistados recorreu às normas constantes do Código dos Contratos Públicos (CCP), à exceção de E2 que, além das normas nacionais, nomeadamente o CCP e central de compras do Ministério da Saúde, recorreu igualmente às normas internacionais previstas para o efeito (vejam-se [Tabelas 25](#) e [26](#)).

Tabela 25 – Unidades de registo da subcategoria Código dos Contratos Públicos

Categoria: Legislação/ normas aplicadas	
Subcategoria	Unidade de Registo
Código dos Contratos Públicos (CCP)	“As normas aplicadas foram as que estavam em vigor, em particular o Código dos Contratos Públicos, no estrito cumprimento da lei.” (E1) O Regime do CCP foi analisado, com especial enfoque nos procedimentos mais céleres como o ajuste direto justificado pela urgência imperiosa.” (E2) “Aplicamos as medidas previstas no Código dos Contratos Públicos, consoante o valor do procedimento a adotar.” (E3) “(…) procedimentos com carácter contínuo para o ano de 2020 que pudessem ser parcialmente aproveitados para satisfazer no imediato as necessidades existentes.” (E4) “No que respeita a aquisições de bens ou serviços que já tinham contratos em vigor, (...) recorreu-se ao seu consumo no âmbito desses contratos, (...) não houve necessidade de desenvolver novos procedimentos pré-contratuais em momento anterior à entrada em vigor do Diploma que veio aprovar um Regime Excecional.” (E6)

Fonte: Elaboração própria

Os entrevistados E4 e E6 referem ainda o recurso a procedimentos de fornecimento contínuo anteriormente contratualizados, adaptando-os de acordo com a necessidade vigente.

Tabela 26 - Unidades de registo da subcategoria - Outras normas

Categoria: Legislação/ normas aplicadas	
Subcategoria	Unidade de Registo
Outras normas	“O Governo procurou seguir os melhores ensinamentos internacionais e nacionais, observando as recomendações da Comissão Europeia e do Tribunal de Contas. (...) centralizar as compras dos principais bens, usando a Central de Compras do Ministério da Saúde – a SPMS, EPE – para o efeito (D.L. 19/2010, de 22 de março).” (E2)

Fonte: Elaboração própria

Dimensão II: Como foram geridos os procedimentos de Contratação Pública

Para compreender como as entidades geriram os procedimentos de aquisições em resposta à pandemia, dividiu-se a dimensão em duas categorias, nomeadamente, a *Gestão procedimental* e *Instrumentos/ normas*, tendo-se atribuído os respetivos códigos conforme Figura 23.

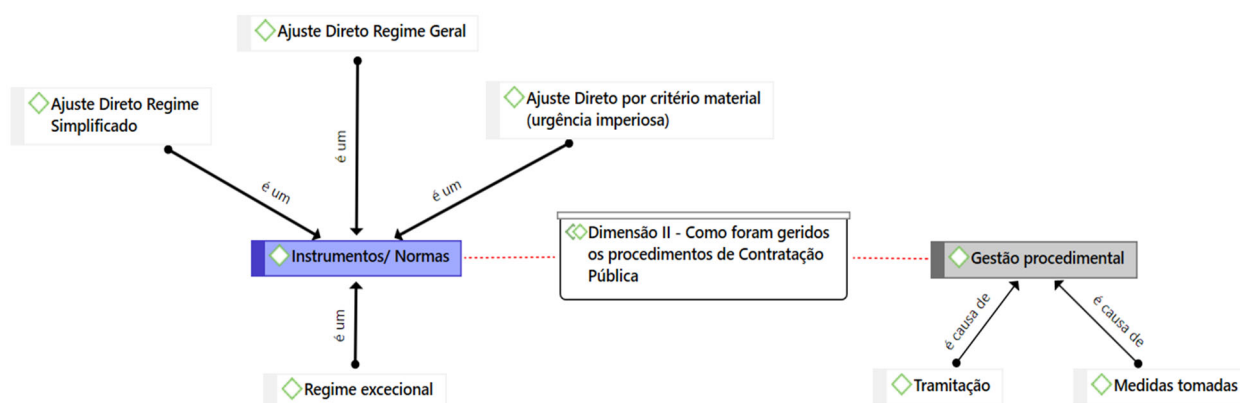


Figura 23 - Rede da Dimensão II no ATLAS.ti
Fonte: Elaboração própria com base no ATLAS.ti

De salientar que a aquisição de muito do equipamento essencial para o combate à pandemia, apenas foi possível através de uma rede logística internacional, criada em articulação do Governo com o MNE, conforme referido na entrevista E2.

Além dos trâmites normais, E6 refere ter havido a necessidade de centralizar as aquisições relacionadas com a covid-19 no Departamento de Aprovisionamentos (DA):

“(…) cabendo exclusivamente a este o desenvolvimento dos respetivos procedimentos de contratação pública, em estreita articulação com o Serviço Nacional de Proteção Civil, o Departamento de Higiene e Segurança no trabalho e outras unidades orgânicas cuja atividade implicou necessidade de promover a aquisição dos referidos bens e serviços, canalizando-as ao DA.” (E6)

Verifica-se ainda que as entidades entrevistadas procuraram, tanto através da tramitação processual, como das medidas tomadas, acelerar os procedimentos para a aquisição dos bens essenciais para responder às necessidades urgentes inerentes à situação de pandemia. O que se concretizou com o recurso aos instrumentos e normas legalmente previstas que conferem menor complexidade e morosidade aos procedimentos aquisitivos, com predominância dos ajustes diretos, quer do regime geral, dos simplificados ou ainda por critérios materiais (veja-se Tabelas 27 a [29](#)).

Tabela 27 - Unidades de registo da subcategoria - Tramitação

Categoria: Gestão procedimental	
Subcategoria	Unidade de Registo
Tramitação	“(…) foram geridos como habitualmente (…). Iniciando-se com informação por parte dos técnicos de um serviço da necessidade de aquisição, seguindo-se as devidas concordâncias por parte dos respetivos vereadores do pelouro e autorizações por parte do órgão competente. Toda a gestão processual é efetuada pelo serviço de contratação que articula entre a financeira, para os cabimentos e compromissos inerentes, os técnicos responsáveis e as entidades concorrentes e adjudicatárias. (E3) “(…) verificação do cumprimento dos requisitos da modificação dos artigos 311 e seguintes (…) usamos o fornecimento continuado (…) temos os contratos todos modificados para acomodar estas situações.” (E4)

Fonte: Elaboração própria

Considerando as respostas dos entrevistados, conclui-se que estas refletem a preocupação e necessidade de recorrerem a procedimentos mais simplificados e céleres em todas as suas fases da preparação e tramitação processual até à contratualização, para culminar na receção, quase imediata, dos serviços ou bens necessários.

Tabela 28 - Unidades de registo da subcategoria -Medidas tomadas

Categoria: Gestão procedimental	
Subcategoria	Unidade de Registo
Medidas tomadas	“As primeiras medidas tomadas pela AMAL, em conjunto com associações regionais na área da saúde, foram a aquisição de ventiladores e equipamento de proteção individual para reforço do CHUA- Centro Hospitalar Universitário do Algarve e dos agentes da proteção civil.” (E1) “Foi a criação de uma <i>task force</i> técnica composta pela ACSS, INFARMED, DGS, SPMS e INSA que efetuou um levantamento urgente das necessidades do país. Dos medicamentos, aos ventiladores para reforçar a resposta de cuidados intensivos passando pelos equipamentos de proteção individual.” (E2) “(…) o mais céleres possível tanto na elaboração processual como na sua tramitação, recorrendo a procedimentos mais rápidos, encurtando os prazos de apresentação de propostas tentando contratualizar rapidamente para que as entregas fossem imediatas.” (E3) “Foi criada uma rubrica orçamental específica e única na Organização, sob gestão do referido Departamento.” (E6)

Fonte: Elaboração própria

Tabela 29 - Unidades de registo das subcategorias – Ajuste Direto Regime Simplificado/ Ajuste Direto Regime Geral/ Ajuste Direto por critério material e D.L. n.º 10-A/2020

Categoria: Instrumentos/ normas	
Subcategoria	Unidade de Registo
Ajuste direto simplificado	“Começamos por adotar as normas previstas no CCP, nomeadamente o ajuste direto simplificado, o ajuste direto geral e por urgência imperiosa.” (E3)
Ajuste direto geral	“(…) para além do regime geral do CCP, para além do regime excecional, nós também utilizamos, apenas numa situação, o ajuste direto por critérios materiais (….) o contrato com caráter continuado esgotou e, (….) recorremos ao artigo 24/ 1 c). (….) evitamos de alguma forma fazer ajustes diretos com fundamento em urgência (….)” (E4)
Ajuste direto por critério material	“Foi utilizado o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, nas suas várias redações, bem como a Lei n.º 4-A/2020, a Lei n.º 1-A/2020 e o Decreto-Lei n.º 10-E/2020.” (E6)
Regime excecional	

Fonte: Elaboração própria

Dimensão III: Aplicação do D.L. 10-A/2020, de 13/03 na Contratação Pública

A partir desta análise objetivou-se compreender como os entrevistados aplicaram o regime excecional, e ainda, perceber se consideram que o diploma permite uma maior eficácia e eficiência na elaboração dos procedimentos de contratação pública.

A categoria *Aplicação prática*, foi dividida em duas subcategorias, de acordo com as características e funções de cada entrevistado. Por sua vez, a categoria *Melhoria procedimental* inclui os códigos *Eficácia* e *Eficiência*, conforme Figura 24.

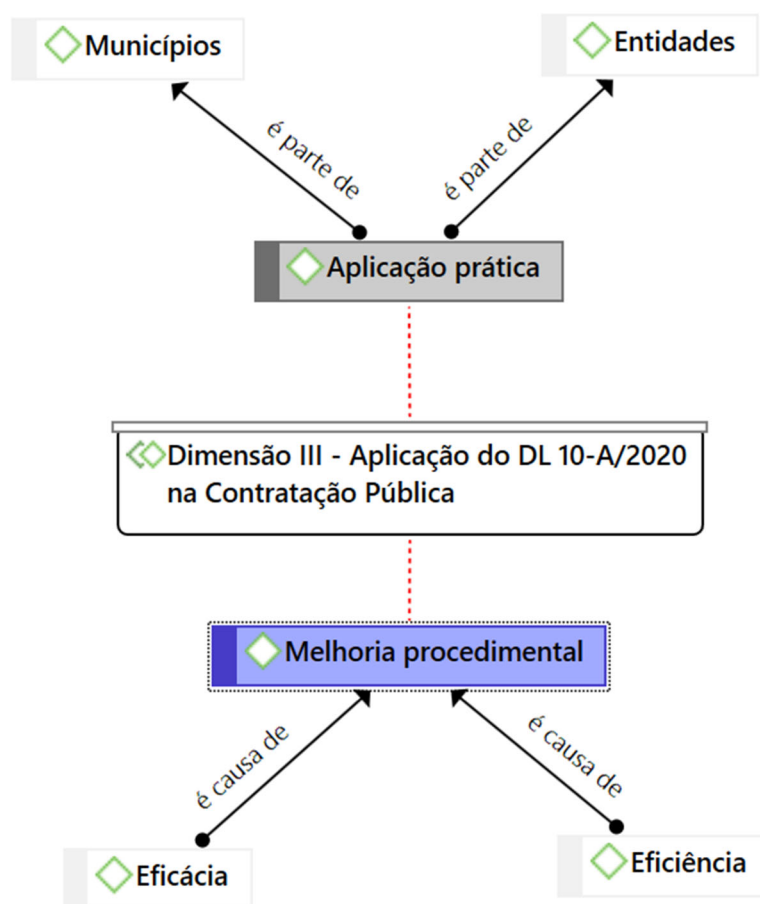


Figura 24 - Rede da Dimensão III no ATLAS.ti
Fonte: Elaboração própria com base no ATLAS.ti

Tabela 30 - Unidades de registo da subcategoria -Municípios

Categoria: Aplicação prática	
Subcategoria	Unidade de Registo
Municípios	“(…) aplicamos o previsto no artigo 2º do regime excecional para os procedimentos aquisitivos, mais frequentemente o ajuste direto simplificado, por ser o mais célere, mas também recorremos ao ajuste direto geral, quando o valor a contratar assim o exigia.” (E3) “Quando há necessidade de fazer uma aquisição que cabe (…) o regime de ajuste direto simplificado, (…) o serviço que tenha necessidade deve sempre reportá-lo de imediato, (…) ao vereador que tem competências delegadas para autorização de despesa (…).” (E4) “Aplicámos nos termos do disposto no próprio Diploma (...). Desenvolvemos os necessários procedimentos pré-contratuais ao abrigo dos Diplomas que previam as medidas de exceção.” (E6)

Fonte: Elaboração própria

Todos os entrevistados recorreram aos instrumentos previstos no regime excecional, nomeadamente ao ADS e ADG. No entanto, e considerando a especificidade da entidade, a entrevista E2 fundamenta a necessidade da criação do regime excecional para as compras públicas destinadas a responder à pandemia (veja-se Tabela 31).

Tabela 31 - Unidades de registo da subcategoria -Entidades

Categoria: Aplicação prática	
Subcategoria	Unidade de Registo
Entidades	“Os serviços da AMAL e dos seus associados, na ótica administrativa recorreram ao carácter excecional previsto na lei (...). (E1) “A necessidade imperiosa e urgente da aquisição dos equipamentos e bens, fundamentada também no superior interesse público, justificou a aprovação de regime de simplificação excecional de contratação pública, em linha, aliás, com o recomendado pela Comissão Europeia a todos os Estados Membros no atual contexto epidémico (Comunicação 2020/C 108 I/01), e já seguido por vários Estados-Membros da União Europeia, entre eles, Alemanha, Itália e Espanha. (...) o Governo português estabeleceu, através do Decreto-Lei n.º 18/2020, de 23 de abril, um regime excecional de ajuste direto simplificado, aplicável na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, devidamente fundamentada, apenas por um universo limitado de organismos da saúde (...)” (E2)

Fonte: Elaboração própria

Tabela 32 - Unidades de registo da subcategoria -Eficiência/ Eficácia

Categoria: Melhoria procedimental	
Subcategoria	Unidade de Registo
Eficiência	“No contexto vivido, considero que esse fator foi determinante, pois os processos tornaram-se mais eficientes, no sentido de permitir alguma desburocratização e celeridade nos processos aquisitivos, e eficazes, no sentido que permitiu o fornecimento de materiais fundamentais ao combate à pandemia em menor espaço de tempo e maior quantidade.” (E1) “Sim, claramente. O regime excecional agilizou os procedimentos já existentes, (...). (...) a possibilidade de os contratos produzirem efeitos logo após a sua adjudicação foi possível encurtar os prazos de entrega dos bens contratualizados. (...) os procedimentos tornaram-se menos burocráticos e mais simplificados contribuindo efetivamente para a eficiência e eficácia nas aquisições urgentes para responder às necessidades impostas pela covid.” (E3) “Sim. Eu acho que foram muito mais eficazes. (...) sem dúvida, foi um fator da agilização, nesta perspetiva, tornou os procedimentos de contratação mais eficazes. Se me perguntar, mais eficientes, depende muito da forma como cada entidade os conseguiu gerir.” (E4) “Sim, as medidas excecionais aprovadas contribuíram significativamente para a eficiência e celeridade das compras públicas do Município, no âmbito da covid-19. (...)” (E6) “Sim, eu penso que foram (...) as ferramentas existem, vieram é melhorar as ferramentas, agilizar as ferramentas. E aí sim, o 10-A, designadamente, a possibilidade dos contratos produzirem efeitos independentemente do seu valor, mesmo não havendo fiscalização prévia do tribunal de Contas, isso melhorou muito; a possibilidade de haver pagamentos antecipados, mesmo sem que os limites do artigo 292 estejam verificados; a possibilidade de se dar execução ao contrato, mesmo sem a publicitação no portal BASE e, o aumento dos limiares para que se possam contratar por procedimentos mais céleres como o ajuste direto simplificado ou o ajuste direto do regime geral. (...) e, acho que sim foi uma boa solução.” (E5)
Eficácia	

Fonte: Elaboração própria

À exceção de E4, que considera que a eficiência depende da forma como a entidade geriu os seus procedimentos, os restantes entrevistados consideram que o regime excecional contribuiu positivamente para a eficácia e eficiência da contratação pública (veja-se Tabela 32).

Dimensão IV: Contratação Pública face a situações de calamidade

Neste ponto procurou-se saber a perceção dos entrevistados sobre os instrumentos legais existentes na contratação pública e se esses detêm as ferramentas necessárias e apropriadas para responder a situações de calamidade. Resultando a análise nas categorias e códigos esquematizados na Figura 25.

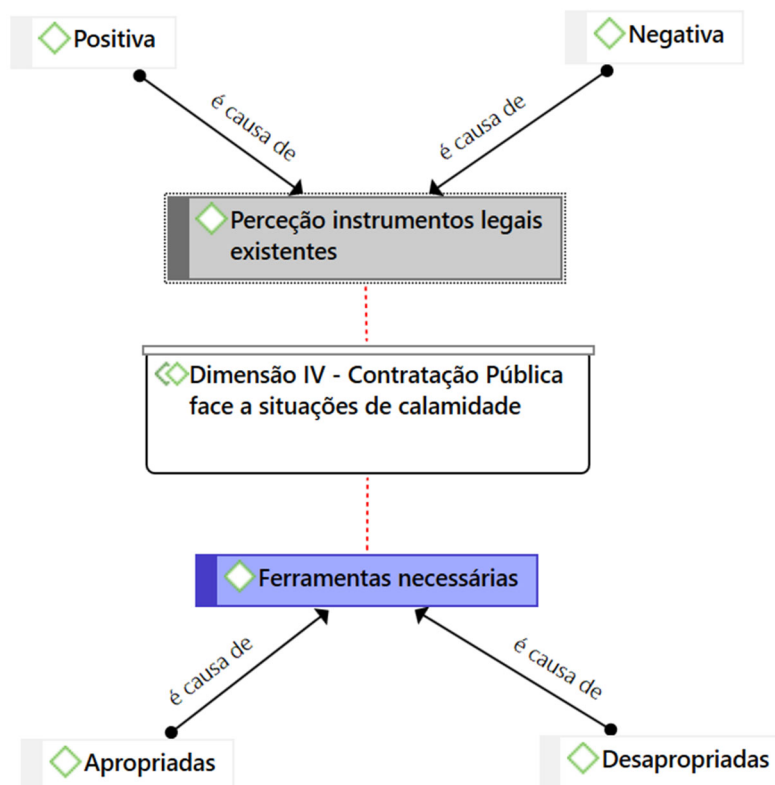


Figura 25 – Rede da Dimensão IV no ATLAS.ti
Fonte: Elaboração própria com base no ATLAS.ti

Os entrevistados referidos na Tabela 33, consideram que o CCP dispõe de instrumentos capazes de responder a situações de calamidade. Para E4, o CCP, apesar de “mais exigente”, já permite procedimentos céleres e, caso o regime excecional não tivesse sido criado, “(...) nós já tínhamos instrumentos no código, que no procedimento administrativo que se aplica subsidiariamente aos procedimentos de contratação pública, (...) há uma base legal para acudir sempre às situações de calamidade e às respostas que têm de ser dadas.”

Tabela 33 - Unidades de registo da subcategoria -Positiva

Categoria: Perceção dos instrumentos legais existentes	
Subcategoria	Unidade de Registo
Positiva	“O CCP dispõe na sua redação atual de mecanismos que permitem a contratação com recurso a ajuste direto em situações de calamidade e urgência imperiosa, em particular no seu artigo 24º (...).” (E3) “A minha opinião é que, sem dúvida nenhuma, o código já nos dá muito, em termos de justificação, claro que é uma justificação um bocadinho mais exigente, (...).” (E4) “O CCP já prevê o recurso ao ajuste direto ao abrigo de critérios materiais, nomeadamente em caso de urgência imperiosa, não imputável à entidade contratante.” (E6)

Fonte: Elaboração própria

Também os entrevistados E1 e E6 consideram que o CCP detém instrumentos que possibilitam uma resposta em casos de “urgência imperiosa, não imputável à entidade contratante”.

No entanto, considerando o exposto na Tabela 34, todos os entrevistados reconhecem que o CCP por si só, ou seja, sem recurso ao regime excecional, não oferece a agilização e celeridade necessárias para procedimentos de resposta urgente a situações de calamidade.

Tabela 34 - Unidades de registo da subcategoria - Negativa

Categoria: Perceção dos instrumentos legais existentes	
Subcategoria	Unidade de Registo
Negativa	“(…) obrigando, no entanto, a fundamentações jurídico-administrativas de interpretação complexa, que pode gerar divergências e alguma litigância. Havendo uma situação de emergência de combate à pandemia, o regime de excecionalidade criado afastou, até certos limites, essa necessidade de fundamentações à priori, que o momento dispensava.” (E1) “As regras procedimentais da contratação pública dita normal revelaram-se inadequadas por criarem constrangimentos incompatíveis com as exigências decorrentes da situação de mercado.” (E2) “No meu entender, os instrumentos existentes no CCP para a contratação pública são complexos, burocráticos e morosos, dificultando as aquisições de bens e/ ou serviços urgentes. Os processos mais simples são limitados por valores que, na maioria dos casos, não permitem essas aquisições. Os restantes instrumentos, como a consulta prévia ou concursos públicos, certo mais concorrenciais, são mais complexos tanto ao nível da elaboração das peças como da sua tramitação, dificultando as aquisições necessárias de forma eficaz e em tempo útil para fazer face a situações de calamidade.” (E3) “(…) recorrer aos critérios materiais num ajuste direto sem um regime excecional, teria sido mais trabalhoso do que acabou por ser com o regime excecional.” (E4) “(…) esta possibilidade, por si só, é manifestamente insuficiente em situações de calamidade, (...). Existe um conjunto de diplomas legais que são complementares ao CCP e cuja aplicação condicionam a eficiência e celeridade em casos como o que atualmente vivemos.” (E6)

Fonte: Elaboração própria

Quanto às ferramentas da contratação pública, as opiniões divergem com quatro entrevistados a concordar que são apropriadas, embora E2 refira que tal se verifica apenas com a vigência do regime excecional (veja-se [Tabela 35](#)).

Tabela 35 - Unidades de registo da subcategoria -Apropriadas

Categoria: Contratação Pública detém as ferramentas necessárias	
Subcategoria	Unidade de Registo
Apropriadas	“O Código da Contratação Pública tem os meios apropriados para responder às necessidades em situações de calamidade, desde que devidamente aplicados e o recurso aos mesmos sejam fundamentados, (...)” (E1) “Se considerarmos o regime excecional ainda vigente, sim.” (E2) “Sim, eu penso que sim.” (E4) “Eu acho que sim porque, apesar de terem sido criadas leis especiais, o próprio Código já, por força do critério material por urgência imperiosa já permitiria fazer face a necessidades que são inadiáveis e em que é necessária uma grande celeridade na aquisição.” (E5)

Fonte: Elaboração própria

Opinião partilhada pelos restantes entrevistados que consideram que sem o regime excecional as ferramentas seriam desapropriadas (veja-se Tabela 36).

Tabela 36 - Unidades de registo da subcategoria -Desapropriadas

Categoria: Contratação Pública detém as ferramentas necessárias	
Subcategoria	Unidade de Registo
Desapropriadas	“(…) não obstante continuam com excesso de burocracias e litigância potencial.” (E1) “Não. A experiência dos últimos meses mostra-nos, como já referi, que os procedimentos de contratação pública, tendo por base o estipulado no CCP, pecam por burocratização, complexidade e morosidade. Assim, considero que aplicando exclusivamente o previsto no CCP, sem recurso às medidas excecionais previstas no Decreto 10-A, a contratação pública não seria eficaz nem eficiente nas respostas urgentes inerentes a qualquer situação de calamidade pública.” (E3) “Em momento anterior à Pandemia, a Contratação Pública não tinha essas ferramentas e como tal foi necessário definir-se um Regime Excecional.” (E6)

Fonte: Elaboração própria

Dimensão V: Análise de riscos e Plano de riscos associados à Contratação Pública

Esta dimensão é dedicada aos riscos da contratação pública. O objetivo era perceber se as entidades têm algum Plano de riscos ou se efetuam análises de riscos aos procedimentos de aquisição, assim como qual a perceção destes quanto à relevância de um Plano de riscos e quais os maiores riscos que consideram estar associados à contratação pública.

Para cada categoria foram atribuídos os códigos considerados mais apropriados, conforme Figura 26.

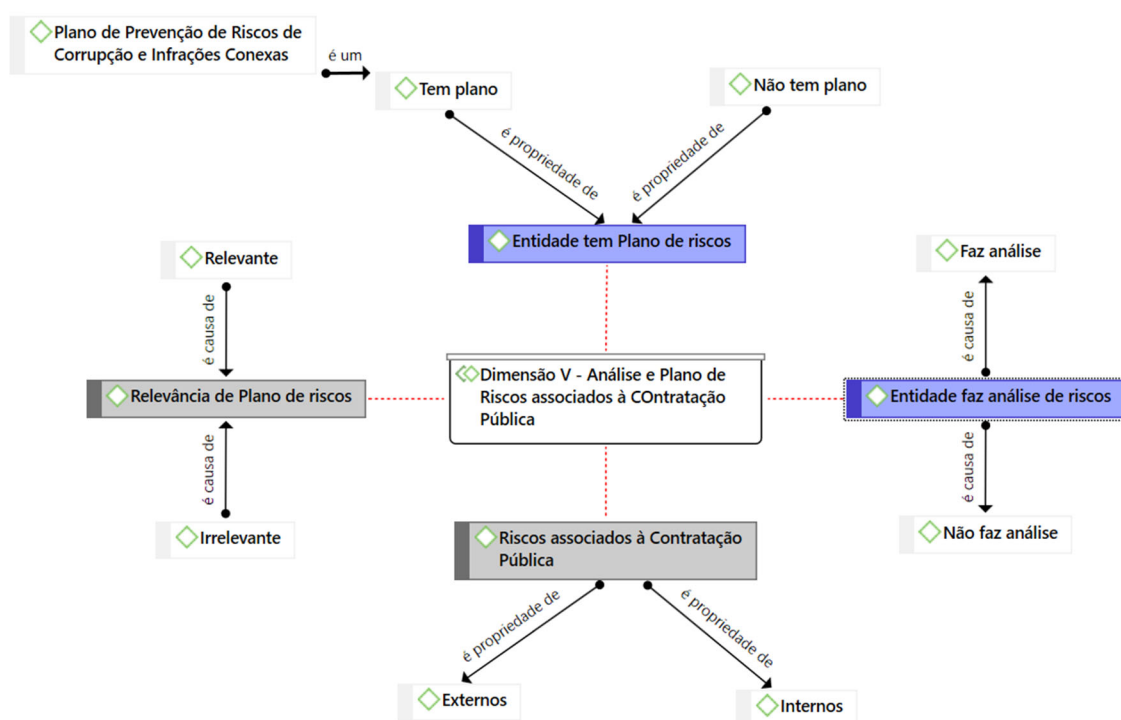


Figura 26 - Rede da Dimensão V no ATLAS.ti
Fonte: Elaboração própria com base no ATLAS.ti

Na Tabela 37 podemos constatar, que três entrevistados responderam de forma positiva, à exceção de E5 que respondeu que, a seu conhecimento, as entidades públicas não fazem análises de riscos.

Tabela 37 – Unidades de registo da subcategoria -Faz análise

Categoria: Entidade faz análise de riscos	
Subcategoria	Unidade de Registo
Faz análise	“Sim. A AMAL respeita os princípios da legalidade e da concorrência, subjacentes ao Código da Contratação Pública, em todos os processos aquisitivos.” (E1) “(…) em todos os procedimentos de contratação pública são promovidas as devidas diligências por forma a minimizar os riscos inerentes à mesma, nomeadamente no que concerne a promoção da concorrência, da transparência e dos princípios inerentes ao CCP.” (E3) “Fazer uma análise, sim. Nós vamos fazendo (…)” (E4)

Fonte: Elaboração própria

Quanto à existência de um Plano de Riscos, quatro entidades responderam que o têm (veja-se Tabela 38), no entanto referem-se ao Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Tabela 38 - Unidades de registo da subcategoria -Tem plano

Categoria: Entidade tem um Plano de Riscos	
Subcategoria	Unidade de Registo
Tem plano	“A AMAL possui o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas (…)” (E1) “Sim, os SPMS EPE possuem um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.” (E2) “O Município de Lagoa dispõe de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações conexas e ainda um Código da ética aplicados à contratação pública”. (E3) “Sim. O Município tem implementado um Plano de Prevenção de Riscos de Gestão e Corrupção e Infrações Conexas (…)” (E6)

Fonte: Elaboração própria

Apenas E4 afirma não ter plano de riscos, e E5 quando questionado se tem conhecimento de as entidades públicas possuírem um Plano de Riscos afirma que “Não (...)”, conforme transcrição na Tabela 39.

Tabela 39 - Unidades de registo da subcategoria - Não tem plano

Categoria: Entidade não tem um Plano de Riscos	
Subcategoria	Unidade de Registo
Não tem plano	“(…) termos um plano de riscos associados à contratação pública, nós não temos.” (E4) “Não. Não. Não. Aliás até tenho muito a ideia de que o Plano de Prevenção contra a Corrupção e Infrações conexas, regra geral, para as entidades adjudicantes é apenas um documento que é feito para quando for lá uma auditoria, porque ninguém olha para aquilo e ninguém... é um documento morto. Está lá para se cumprir uma obrigação.” (E5)

Fonte: Elaboração própria

Considerando a questão sobre a relevância de um Plano de Riscos associado à Contratação Pública, todos os entrevistados concordam que é relevante (veja-se Tabela 40).

Tabela 40 - Unidades de registo da subcategoria -Relevante

Categoria: Relevância de um Plano de Riscos	
Subcategoria	Unidade de Registo
Relevante	“Considero relevante, (...)” (E1) “O Plano de Riscos é importante, (...)” (E2) “Considero muito relevante.” (E3) “(…) um plano de risco sem dúvida que é um instrumento valioso de avaliação.” (E4) “(…) a identificação desses mesmos riscos e a implementação de medidas preventivas é essencial para a sua mitigação.” (E6) “(…) acho que tem todo o sentido, faz todo o sentido e tem toda a razão de ser.” (E5)

Fonte: Elaboração própria

Salienta-se a resposta do entrevistado E5 que refere a importância de “as entidades adjudicantes deviam ter um regulamento interno de contratação pública.”, defendendo além do regulamento, “... um manual de contratação pública...” que oriente as entidades nas suas tomadas de decisão e o lançamento de procedimentos mais adequados à situação.

Como exposto na Tabela 41, são três as entidades que referem a existência de riscos internos, nomeadamente ao nível processual, assim como a falta de planeamento e de profissionalização de quem trabalha em contratação pública.

Tabela 41 – Unidades de registo da subcategoria - Internos

Categoria: Riscos associados à Contratação Pública	
Subcategoria	Unidade de Registo
Internos	“(…) os erros processuais e a falta de transparência. (…).” (E3)
	“(…) o maior risco associado à contratação pública será a compra que não cumpra os normativos legais, por desconhecimento do regime jurídico existente ou por ausência ou insuficiência de mecanismos tecnológicos que auxiliem ao seu cumprimento. Também a inexistência de uma carreira profissional de especialização dos compradores públicos, poderá conduzir a compras ineficientes e desvantajosas para o interesse público.
	(…) a compra impulsiva, face à urgência na aquisição dos bens ou serviços, sem consulta preliminar responsável ao mercado, o que pode originar uma compra financeiramente desvantajosa (…). (E6)
	“(…) os maiores riscos (...) para mim, o planeamento na contratação pública e um plano de capacitação do comprador público, é talvez dos maiores riscos.” (E5)

Fonte: Elaboração própria

As restantes entidades consideram serem externos os maiores riscos associados à contratação pública. Apontam as relações das entidades públicas com o mercado, nomeadamente a cartelização e a manipulação de preços; as relações entre fornecedores, como o conluio; as relações entre as entidades públicas e os fornecedores, como a corrupção e incumprimentos contratuais (veja-se [Tabela 42](#)).

Tabela 42 – Unidades de registo da subcategoria - Externos

Categoria: Riscos associados à Contratação Pública	
Subcategoria	Unidade de Registo
Externos	“(…) a falta de concorrência efetiva de mercado, pois os fornecedores poderão tentar exercer posições dominantes ou de cartelização, numa situação em que no mercado a procura é maior do que a oferta, provocando desequilíbrios inadequados. (...) ficar refém dos fornecedores em matéria de especificações técnicas. (...) a capacidade do mercado em produzir um avultado número de bens numa situação de calamidade, tornando-se impossível aos fornecedores darem respostas adequadas e no devido tempo.” (E1) “(…) manipulação dos preços e, no plano da execução contratual aos riscos acrescidos de fornecimentos deficientes e pagamentos sem contrapartida adequada.” (E2) “(…) o conluio entre as empresas, a corrupção (...) no contexto atual de situação de emergência que exige aquisições de bens ou serviços específicos, por vezes em grandes quantidades, e com prazos muito reduzidos, (...) as entidades públicas ficam quase à “mercê” da boa-fé e vontade dos fornecedores, sujeitas aos riscos de cartelização, manipulação de preços ou incumprimentos contratuais, como situações ocorridas em todo o país, sem ter muitas vezes tempo para agir da melhor forma e responsabilizar devidamente os infratores.” (E3) “(…) risco de compra a fornecedores pouco qualificados, isto é, aqueles que surgem fruto do momento de uma oportunidade de negócio, que aumenta o risco de compra de produtos de baixa qualidade. (E6) “(…) os maiores riscos para além da questão da corrupção e de outras infrações conexas, favorecimentos pessoais, (...)” (E5)

CAPÍTULO V - CONCLUSÕES

A presente dissertação tinha como objetivo avaliar em que medida a análise de riscos e a implementação de um Plano de Riscos poderia contribuir para uma contratação pública mais eficiente e eficaz em situações de calamidade.

Através da revisão da literatura, percebemos que a multiplicidade de riscos inerentes à vida em sociedade é ampla e, logo, difícil de encontrar consenso sobre a definição destes fenómenos. Considerando alguns riscos nomeadamente riscos ambientais, de saúde, financeiros e económicos, a Administração Pública vê-se confrontada com situações complexas que exigem respostas eficazes e imediatas em prol da segurança e bem-estar dos cidadãos e proteção do património. No entanto, os serviços públicos nem sempre dispõem dos mecanismos adequados para responder a situações imprevisíveis, emergentes, passíveis de colocar em causa a saúde pública e o bem-estar social das populações, como a situação de pandemia que se vive, desde março de 2020. Embora esta situação de pandemia tenha servido de base à investigação, pretende-se que as conclusões a que chegamos sejam extensíveis a todos os outros tipos de calamidade que ocorram e exijam respostas emergentes por parte das autarquias em prol da defesa e segurança das populações.

A pressão exercida em contexto de calamidade constitui um desafio aos gestores públicos que perante situações, por vezes inéditas, devem tomar decisões imediatas, com recursos e informação insuficientes e, cujos resultados se desconhecem à partida. Neste contexto, a análise de riscos revela-se uma ferramenta essencial no apoio à tomada de decisão, permitindo uma melhor compreensão e avaliação do risco, proporciona a comunicação de informações importantes e um planeamento adequado para uma tomada de decisão mais consciente, eficaz e eficiente.

Da análise documental inferimos que a promulgação do D.L. n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabeleceu medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus, e consequentes alterações, teve como principal objetivo, agilizar os procedimentos de contratação pública através da aplicação de exceções específicas aos instrumentos já existentes no Código dos Contratos Públicos. Desta forma pretendia-se uma

maior celeridade na tramitação processual, na contratualização e na efetiva aquisição dos bens e serviços necessários ao combate e mitigação dos efeitos da pandemia.

A análise dos dados obtidos através do portal BASE e a análise de conteúdo das seis entrevistas, permitiram concluir que os municípios portugueses, para os procedimentos relacionados com a covid-19, recorreram inicialmente a ajustes diretos simplificados, sempre que o valor o permitia e ao ajuste direto por critério material por urgência imperiosa refletido na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP. No entanto, passaram de imediato a aplicar o regime excecional após a sua promulgação, representando 80% dos contratos registados no portal BASE. O recurso a contratos de fornecimento contínuo já existentes, com as devidas adaptações ou alterações contratuais, foram igualmente uma prática adotada, conforme referido por alguns dos entrevistados.

A gestão procedimental de contratação pública manteve as disposições legais e orientações internas habituais, havendo uma preocupação evidente das entidades em acelerar todos os processos aquisitivos, promovendo os procedimentos fechados, nomeadamente ajustes diretos simplificados e de regime geral, que mantiveram a sua predominância face aos procedimentos abertos, mais concorrenciais, não tendo sido registado nenhum concurso público no período em estudo. Os contratos elaborados respeitam principalmente à aquisição de bens móveis, com especial incidência em EPI, equipamentos médicos e bens alimentares, e ainda, aquisição de serviços especializados, nomeadamente a realização de testes epidemiológicos, estudos associados à pandemia, desinfeção, limpeza, transporte e fornecimento de refeições.

Da análise aos municípios objeto de estudo conclui-se que seguiram a tendência nacional nos tipos de procedimentos e contratos elaborados para resposta à pandemia, à exceção de Ovar que apenas registou três contratos no portal BASE, facto que se considera poder resultar da situação de cerca sanitária a que esteve sujeito, o que precipitou o recurso a modificações contratuais de procedimentos de fornecimento contínuo já existentes, conforme referido pela entrevistada. Considerando a análise aos municípios limítrofes aos municípios objeto de estudo, percebe-se que existem, entre estes, grandes discrepâncias na despesa covid-19, não sendo a densidade populacional um fator explicativo pois, concelhos com menor população apresentam por vezes maior despesa *per capita*.

De salientar ainda que de todos os entrevistados, apenas o E2 refere ter recorrido ao sistema de compras centralizadas agregadas ao nível da União Europeia para a aquisição dos bens necessários para o SNS.

A maioria das entidades entrevistadas refere que, devido à sua burocracia, complexidade e morosidade, o CCP por si só não fornece os instrumentos adequados para fazer face a situações emergentes, como a pandemia atual. Neste sentido, as exceções de simplificação, desburocratização e celeridade introduzidas pelo regime excecional, contribuíram, na opinião dos entrevistados, para uma maior eficácia e eficiência na resposta às necessidades inerentes à covid-19.

A origem dos riscos associados à contratação pública, na opinião dos entrevistados, incide em fatores externos como a cartelização, manipulação de preços, conluio, e incumprimentos contratuais, e internos como a corrupção e infrações conexas, sendo a falta de profissionalização dos compradores públicos e a inexistência de um planeamento responsável da contratação pública, preocupações relevantes para a economicidade, eficácia e eficiência pretendida na contratação pública.

Considerando a análise dos contratos registados pelos municípios entrevistados, e ainda pelo Município de Cascais, como exemplo adicional, percebe-se que há uma tendência em lançar vários procedimentos que poderiam ser objeto de um só contrato, com ou sem recurso a lotes. Esta prática pode resultar da preocupação apontada pelos entrevistados quanto à falta profissionalização dos compradores públicos e a inexistência de planeamento nas compras públicas. De salientar que estas divisões procedimentais podem justificar-se, numa primeira fase de resposta a situações inesperadas e emergentes, deixando de ser as adequadas, quando os riscos já são conhecidos e as necessidades passam a ser uma realidade prolongada. Além de que, não estando em situação covid-19, as normas do CCP, nomeadamente os artigos 17º e 22º impedem a divisão da despesa, situação mais propensa a acontecer com este *modus operandi*.

Apesar de considerarem de grande relevância a análise de riscos e a existência de um Plano de riscos associados à contratação pública, as entidades não as praticam, e o único plano a que se referem é o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas. Todavia,

o plano a que se refere esta dissertação pretende ser mais direcionado para a contratação pública, que em cada uma das suas fases comporta riscos variados, colocando em causa o interesse público e o bem-estar das populações, principalmente em situações emergentes de saúde pública.

Cada vez mais a sociedade é confrontada com situações de calamidade. Os incêndios, as cheias ou os vírus contagiosos, são apenas alguns exemplos de ocorrências que têm grande impacto nas populações e no poder local, e às quais os gestores públicos são chamados a responder de imediato, através de diferentes medidas, nomeadamente da contratação pública para aquisição dos bens e serviços necessários a essa resposta. Tem sido prática governativa a promulgação de diplomas legais que permitam uma resposta adequada a cada ocorrência de calamidade que surja, o que não nos parece ser uma boa prática de gestão pública.

A pandemia enfatizou inúmeros riscos associados à contratação pública e a importância de medidas de mitigação associadas. Antes da pandemia, já se verificava um certo esforço para desenvolver uma estratégia de riscos para a contratação pública. Inicialmente mais focada em ameaças de integridade, mas os países têm vindo a prestar maior atenção a outros riscos que possam afetar significativamente os resultados e impactar a contratação pública, tal como riscos operacionais, financeiros, de integridade, sociais e ambientais (OCDE 2021, 168).

Considerando o relatório da OCDE (2021) referente ao panorama da gestão governativa, um maior número de respondentes desenvolveu a sua estratégia em gerir a contratação pública. Contudo, 43% não têm ferramentas para avaliar os riscos da contratação pública. Dentro das estratégias implementadas, nove dos 29 países da OCDE (31%) desenvolveram bases de dados de risco, sete (24%) têm uma metodologia de avaliação de riscos, cinco (17%) têm um registo de riscos e quatro (14%) têm resultados da avaliação de risco. De salientar que, no referido relatório, não constam quaisquer dados referentes a Portugal (veja-se [Anexo IV](#)) (OCDE, 2021, p. 168).

Este estudo não pretende colocar em causa qualquer decisão de gestão governativa, no entanto parece-nos importante salientar a importância da antecipação e avaliação dos riscos, do conhecimento procedimental efetivo e de uma base legal sólida que oriente os

gestores públicos e permita a tomada de decisões mais consciente e responsável. Concordando com a expressão utilizada pelo entrevistado E5 “é em tempo de paz que nós temos de preparar a guerra”, pressupondo um planeamento e organização antes das ocorrências.

Por fim e indo ao encontro do objetivo geral e da pergunta de partida, considera-se que a implementação de um plano de riscos associado à contratação pública, que inclua uma matriz de riscos com indicadores específicos a cada realidade local, que permita efetuar uma análise de riscos coerente com a ocorrência, com indicação dos trâmites processuais a respeitar, de orientações técnicas e ainda dos preceitos legais previstos para cada situação específica, seria de facto uma ferramenta muito útil com contributos consideráveis na eficiência e eficácia das compras públicas, principalmente em situações inesperadas de calamidade. Por outro lado, poderia também ser um contributo relevante para colmatar a falta de planeamento e de profissionalização dos compradores públicos, antecipando a identificação de riscos e as respostas mais adequadas, contribuindo para uma maior economia, eficiência e eficácia na contratação pública.

Como limitações ao estudo, além das referidas no ponto 4.2, respeitantes à obtenção dos dados do portal BASE, salienta-se ainda o facto de não ter sido possível realizar as entrevistas presencialmente, conforme inicialmente previsto, devido às condicionantes e restrições inerentes à pandemia por covid-19.

De referir ainda que o desconhecimento por parte dos entrevistados do tipo de plano de riscos a que se refere o presente estudo, e a inexistência de prática da sua elaboração, por vezes encaminhou-os nas suas respostas para o Plano de Prevenção de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

Tendo este estudo refletido apenas os primeiros seis meses de pandemia, seria interessante para estudos futuros, fazer um levantamento dos novos dados para observar eventuais alterações na gestão da contratação pública dos municípios, alargando eventualmente a outras entidades públicas, nomeadamente do setor da saúde. De acrescentar ainda que, a criação do Plano de Riscos associado à Contratação Pública que estudámos nesta dissertação, seria um contributo de extrema relevância para os serviços públicos.

BIBLIOGRAFIA

Almeida, A. B. (2009). The 1755 Lisbon earthquake and the genesis of the risk management concept. In *The 1755 Lisbon Earthquake: Revisited* (147-165). Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-8609-0_9.

Almeida, A. B. (2014). *Gestão do risco e da incerteza: conceitos e filosofia subjacente*. In Realidades e Desafios na Gestão dos Riscos: Diálogo entre Ciência e Utilizadores (19-29). Imprensa da Universidade de Coimbra. https://doi.org/10.14195/978-972-8330-23-1_2.

Almeida, P., & Cúrdia, A. (2018). *Aprovisionamento e Contratação Pública*. Almedina.

Amaral, D. F. do. (1986). *Curso de Direito Administrativo*. Almedina.

Aven, T. (2011). *Quantitative risk assessment: the scientific platform*. Cambridge University Press.

Aven, T. (2018). An Emerging New Risk Analysis Science: Foundations and Implications. *Risk Analysis*, 38(5), 876-888. <https://doi.org/10.1111/risa.12899>.

Ávila, M. D. G. (2016). Gestão de Riscos no Setor Público. *Revista Controle - Doutrina e Artigos*, 12(2), 179–198. <https://doi.org/10.32586/rcda.v12i2.110>.

Bardin, L. (2011). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Bilhim, J. (2008). *Ciência da Administração* (2ª edição). Universidade Aberta.

Bilhim, J. (2013). *Ciência da administração Fundamentos da Administração Pública*. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Carvalho, E. D. (2013). Decisão na Administração Pública - Diálogo de racionalidades. *Sociologia, Problemas e Práticas*, n.º 73, 131–148.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), 1.

Correia, J. M. S. (1987). *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Almedina.

COSO, C. of S. O. of the T. C. (2007). *COSO Gerenciamento de Riscos Corporativos - Estrutura Integrada*. Sumário Executivo. <https://www.coso.org/Documents/COSO-ERM-Executive-Summary-Portuguese.pdf>

Coutinho, C.P. (2013). *Metodologia de investigação em ciências sociais e humanas*. Almedina.

Demichela, M., Piccinini, N., & Romano, A. (2004). Risk analysis as a basis for safety management system. *Journal of Loss Prevention in the Process Industries*, 17(3), 179–185. <https://doi.org/10.1016/j.jlp.2003.11.003>

Ene, N. C., & Dobrea, C. R. (2006). Adapting Risk Management Principles to the Public Sector Reforms. *Administrație Și Management Public*, 6, 126–130.

Fundação Francisco Manuel dos Santos – Ambiente de consulta. PORDATA – Base de Dados Portugal Contemporâneo. Consultado em 15/12/2020. Disponível em: <https://www.pordata.pt/DB/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>

Gonçalves, P. (2018). *Direito dos Contratos Públicos* (2ª edição). Almedina.

Hill, S. (2006). Guia sobre a gestão de riscos no serviço público. *Cadernos ENAP*, Vol. 30, 35-49.

Immordino, K.M. (2017). *Organizational Assessment and Improvement in the Public Sector Workbook*. Taylor and Francis. <https://doi.org/10.1201/b15860>.

IMPIC - Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção. Nota informativa “*Novos limiares europeus aplicáveis aos contratos públicos a 1 de janeiro de 2020*”. Consultado em 02/11/2020. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/noticias/novos-limiares-europeus-aplicaveis-aos-contratos-publicos-a-1-de-janeiro-de-2020>.

IPQ. (2012). *Norma Portuguesa: NP ISO 31000*. http://qualitividade.pt/wp-content/uploads/2016/04/NPISO031000_2012.pdf

Lakatos, E. M., & Marconi, M. D. A. (2017). *Fundamentos de metodologia científica* (8ª edição). Atlas.

Lourenço, L; Almeida, A. (2018). Alguns conceitos à luz da teoria do risco. In A. Lourenço, Luciano ; Amaro (Ed.), *Riscos e Crises: da teoria à plena manifestação* (pp. 17–74). Imprensa da Universidade de Coimbra.

Mendes, C. (2009). Pandemias e comércio internacional. *Pontes*, 5 (3), 8–8.

Nilsen, A., & Olsen, O. (2005). Different Strategies: Equal Practice? Risk Assessment and Management in Municipalities. In *Risk Management* (pp. 37–47). https://www.jstor.org/stable/3867686?seq=1#metadata_info_tab_contents.

OCDE (2015). *Recommendation of the council on public procurement - Directorate for Public Governance and Territorial Development*. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>.

OCDE (2021), *Government at a Glance 2021*, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/1c258f55-en>.

Pereira, B. A. D., Lobler, M. L., & de Oliveira Simonetto, E. (2010). Análise dos modelos de tomada decisão sob o enfoque cognitivo. *Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria*, 3(2), 260-268.

Postuła, M. (2017). Risk Analysis as an Instrument of Public Management. In *Risk Management in Public Administration* (pp. 93-113). Palgrave Macmillan, Cham.

Préve, A. D., Moritz, G. D. O., & Pereira, M. F. (2010). *Organização, Processos e Tomada de Decisão*. Departamento de Ciências da Administração/UFSC.

PROCIV – Proteção Civil. *Glossário*. Disponível em: http://www.prociv.pt/bk/EDICOES/OUTRASEDICOES/Documents/GLOSSARIO-31_Mar_09.pdf.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (1998). *Manual de investigação em ciências sociais*. Gradiva.

Raimundo, M. A. (2020). Covid-19 e Contratação Pública, O Regime Excepcional do Decreto-Lei n.º 10-A / 2020, de 13 de Março. *Revista da Ordem dos Advogados* (165-217). <https://portal.oa.pt/media/131421/miguel-assis-raimundo.pdf>

Reiman, T., & Pietikäinen, E. (2012). Leading indicators of system safety - Monitoring and driving the organizational safety potential. *Safety Science*, 50(10), 1993–2000. <https://doi.org/10.1016/j.ssci.2011.07.015>

Sampieri, R. H., Collado, C. F., & Lucio, P. B. (2014). *Metodología de la investigación* (6 edición). McGraw-Hill.

Sánchez, P. F. (2020). *Direito da Contratação Pública*. AAFDL.

Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos* (2ª edição). Cengage Learning.

Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–118. <https://doi.org/10.2307/1884852>.

Simon, H. A. (1979). *Comportamento Administrativo* (3ª edição). Fundação Getúlio Vargas.

Sousa, M. R. D., & Matos, A. S. D. (2008). *Direito Administrativo Geral – Tomo I* (3ª edição). Dom Quixote Editora.

SRA. (2018). *Society for Risk Analysis Glossary*. [https://www.sra.org/sites/default/files/pdf/SRA Glossary - FINAL.pdf](https://www.sra.org/sites/default/files/pdf/SRA%20Glossary%20-%20FINAL.pdf).

Tribunal de Contas (2009). *Despacho n.º 36/2009 - GP - Plano de Prevenção de Riscos de Gestão*. Disponível em: https://erario.tcontas.pt/pt/plano_risco/plano_prevencao.pdf.

Yin, R. K. (2001). *Estudo de caso – Planeamento e métodos* (2ª Edição). Sage. Bookman.

Yoe, C. (2016). *Principles of Risk Analysis: Decision Making Under Uncertainty*. CRC Press.

LEGISLAÇÃO

Constituição da República Portuguesa – Decreto de 10 de abril de 1976, na sua versão atualizada, pela Lei n.º 1/2005, de 12/08. Disponível em: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis

Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. *Procede à nona alteração ao Código dos Contratos Públicos*. Diário da República n.º 178/2015, Série I, (168-8), 5250-(1894) a 5250-(2052). Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/108086621/details/maximized>

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. *Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus — COVID 19*. Diário da República n.º 178/2015, Série I, (52-3), 22-(2) a 22-(13). Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/130243053>

Lei n.º 27/2006, de 03 de julho. *Aprova a Lei de Bases da Proteção Civil*. Diário da República n.º 126/2006, Série I (26-07), 4696-4706. Disponível em: <https://dre.pt/pesquisa/-/search/537862/details/maximized>

Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. *Aprova a Lei de Enquadramento Orçamental*. Diário da República n.º 178/2015, Série I, (178-11), 7566-7584. Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/70262477/details/maximized?p_auth=uoO9u3KB

Regulamento Delegado (UE) 2019/1828 da Comissão. (2019). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1828&from=EN>

Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 - *Aprova o Programa de Estabilização Económica e Social*. Diário da República n.º 110-A/2020, Série I (06-06), 2-37. Consultado em 20/11/2020. Disponível em: <https://dre.pt/web/guest/home/-/dre/135391594/details/maximized>

ANEXOS

ANEXO I - GUIÃO DE ENTREVISTAS SUSTENTADO PELOS OBJETIVOS

OBJETIVOS ESPECÍFICOS	QUESTÕES PESQUISA	QUESTÕES ENTREVISTA
Caracterizar os processos de contratação pública em situações normais e em situações de emergência	Q1 - Quais as diferenças entre os processos aquisitivos em situação normal e em situação emergente?	C.M.: No início da pandemia e antes das adaptações legais quais as normas que foram aplicadas para as compras relacionadas com a covid-19?
		AMAL: No início da pandemia e antes das adaptações legais quais as normas que foram aplicadas para as compras relacionadas com a COVID-19?
		Sec.E.: No início da pandemia, e antes das adaptações legais, quais as normas que foram equacionadas para as aquisições relacionadas com a pandemia por COVID-19?
Identificar as diferenças ocorridas nos processos de contratação pública com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que estabeleceu medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica da covid-19	Q2 - Quais as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n. 10-A/2020, de 13/03, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19 no processo de contratação pública?	C.M.: Como aplicaram o DL 10-A/2020, de 13/03 que estabeleceu, no seu capítulo II, o Regime excecional de contratação pública e de autorização de despesa? - Considera que a aplicação do Regime Excecional, aprovado pelo DL 10-A/2020, de 13/03, contribuiu para processos aquisitivos mais eficientes e eficazes?
		AMAL: Como a AMAL analisou e acordou com os Municípios a aplicação do DL 10-A/2020, de 13/03 que estabeleceu, no seu capítulo II, o Regime excecional de contratação pública e de autorização de despesa? - Considera que a aplicação do referido regime excecional contribuiu para processos aquisitivos mais eficientes e eficazes?
		Sec.E.: Em resposta à situação emergente muitas decisões tiveram de ser tomadas, qual o objetivo que o governo assumiu no que concerne a Contratação Pública com a aprovação do DL 10-A/2020, de 13/03?
		IMPIC: Na sua opinião, o regime excecional aprovado pelo D.L. n.º 10-A/2020, de 13/03, com as respetivas alterações e aditamentos, foram uma boa solução para as compras públicas?
Comparar os procedimentos os de	Q3 - Como geriram os Municípios objeto de	C.M.: Como foram geridos os processos de Contratação Pública no seu Município? - Quais os instrumentos/ normas utilizado(a)s?



contratação pública adotados nos Municípios objeto do estudo em resposta à pandemia	estudo, a Contratação Pública, face à pandemia por COVID-19?	AMAL: No âmbito da Intermunicipal os Municípios reuniram-se com o propósito de encontrar soluções de resposta à pandemia por COVID-19. - Quais as 1 ^{as} medidas adotadas, nomeadamente no que concerne a Contratação Pública?
		Sec.E.: Na linha da frente para combate/ mitigação dos efeitos da pandemia qual foi a 1 ^a decisão no que concerne ao processo aquisitivo?
Compreender se os instrumentos de contratação pública existentes permitem responder a situações de calamidade	Q4 - Quais os tipos de procedimentos adotados pelos Municípios portugueses nas aquisições efetuadas para resposta à pandemia?	Extração de dados do portal BASE IMPIC: Este regime excecional definiu novas responsabilidades para o IMPIC enquanto entidade reguladora da contratação pública. De que forma essas novas responsabilidades procuraram mitigar possíveis situações de incumprimento? E relativamente ao poder local, quais as principais alterações fiscalizadoras para os municípios? - Qual o balanço da situação (pontos fortes, pontos fracos) ao fim de praticamente um ano?
Identificar práticas de análise ou planos de riscos associados às compras públicas nos Municípios em estudo	Q5 - É prática nos Municípios em estudo recorrer a análise de riscos associada às compras públicas?	C.M.: É prática do Município proceder a análise de riscos na Contratação Pública? Em que circunstâncias? - O Município possui um Plano de Riscos associado à Contratação Pública?
		AMAL: É prática da AMAL proceder a análise de riscos na Contratação Pública? Em que circunstâncias? - A AMAL possui algum Plano de Riscos associado à Contratação Pública?
		Sec.E.: É do seu conhecimento se os SPMS procedem a análises de riscos aquando dos processos aquisitivos? E possuem algum Plano de Riscos associado à Contratação Pública?
		IMPIC: Tem conhecimento de entidades públicas que procedam a algum tipo de análise de riscos aquando dos processos aquisitivos? - E de entidades que disponham de um Plano de Riscos, diferente do anteriormente referido, associado à contratação pública?
Perceber os contributos positivos pela existência e aplicação de um Plano de riscos associado à contratação pública, e os constrangimentos	Q6 - Qual a perceção dos entrevistados, quanto aos instrumentos legais de Contratação Pública existentes, para resposta em situações de calamidade?	C.M.: Qual a sua perceção no que concerne os instrumentos legais existentes na Contratação Pública para aquisições em situações de calamidade? - Tendo por base a situação atual, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias e apropriadas para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade?
		AMAL: Qual a sua perceção no que concerne os instrumentos legais existentes na Contratação Pública na AMAL para aquisições em situações de calamidade?

causados pela inexistência deste		- Tendo por base a situação atual, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias e apropriadas para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade? Sec.E.: Qual a sua perceção no que concerne os instrumentos legais existentes na Contratação Pública para aquisições do Ministério da Saúde em situações de calamidade? - Tendo por base a situação atual, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias e apropriadas para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade? IMPIC: Atendendo o atual contexto de pandemia, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade?
Analisar a tendência dos tipos de procedimentos aquisitivos adotados pelos municípios portugueses	Q7 - Qual a perceção dos entrevistados sobre os contributos positivos pela existência e aplicação de um Plano de riscos associado à contratação pública, e os constrangimentos causados pela inexistência deste?	C.M.: Quais os maiores riscos associados à Contratação Pública? Principalmente no que concernem as aquisições em situações emergentes, em quantidades avultadas e ainda de material específico de saúde ou outros? - Em que medida considera relevante a existência de um Plano de riscos associado à Contratação Pública? AMAL: Quais os maiores riscos associados à Contratação Pública? Principalmente no que concernem as aquisições em situações emergentes, em quantidades avultadas e ainda de material específico de saúde ou outros? - Em que medida considera relevante a existência de um Plano de riscos associado à Contratação Pública? Sec.E.: Quais os maiores riscos associados à Contratação Pública? Principalmente no que concernem as aquisições em situações emergentes, em quantidades avultadas e ainda de material específico de saúde ou outros? - Em que medida considera relevante a existência de um Plano de riscos associado à Contratação Pública? IMPIC: No seu entender, e considerando as ocorrências de calamidade dos últimos anos, quais os maiores riscos associados à Contratação Pública, nomeadamente na aquisição de bens ou serviços específicos? - Em que medida considera que poderia ser relevante a implementação de um Plano de riscos associado à Contratação Pública? E no que respeita aos municípios, como poderia este tipo de plano incentivar a adoção de procedimentos legais e adequados com vista a suprir, de forma célere e eficiente, as necessidades urgentes em situação de calamidades?

ANEXO II - TRANSCRIÇÃO INTEGRAL DAS ENTREVISTAS

E1 – AMAL - COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALGARVE - CIM ALGARVE

1. No início da pandemia, e antes das adaptações legais na sequência desta, quais as normas que foram aplicadas para as compras relacionadas com o covid-19?

As normas aplicadas foram as que estavam em vigor, em particular o Código dos Contratos Públicos, no estrito cumprimento da lei.

2. No âmbito da Intermunicipal os Municípios reuniram-se com o propósito de encontrar soluções de resposta à pandemia por covid-19. Quais as 1^{as} medidas adotadas, nomeadamente no que concerne a Contratação Pública?

Todas as aquisições no âmbito da pandemia respeitaram um consenso alargado entre os municípios associados da AMAL, tendo sido enquadradas pelas orientações técnicas emanadas pelas autoridades de saúde, tendo em conta as necessidades emergentes da região do Algarve. As primeiras medidas tomadas pela AMAL, em conjunto com associações regionais na área da saúde, foram a aquisição de ventiladores e equipamento de proteção individual para reforço do CHUA- Centro Hospitalar Universitário do Algarve e dos agentes da proteção civil.

3. Como a AMAL analisou e acordou com os Municípios a aplicação do DL 10-A/2020, de 13/03 que estabeleceu, no seu capítulo II, o Regime excecional de contratação pública e de autorização de despesa?

Os serviços da AMAL e dos seus associados, na ótica administrativa recorreram ao carácter excecional previsto na lei para fazer face às necessidades emergentes que a situação grave da pandemia da covid-19 exigiu, e continua a exigir, manifestando-se como um instrumento administrativo fundamental.

Em matéria de decisões estratégicas, foram concertadas entres os municípios associados, de forma unanime, e alinhada com a visão nacional na persecução do objetivo comum de um combate eficaz à pandemia.

Ainda no âmbito deste regime excecional, a AMAL e os municípios associados tiveram sempre em consideração que estas medidas não eram um plano de substituição temporário total do regime geral da contratação pública.

4. Considera que a aplicação do referido regime excecional contribuiu para processos aquisitivos mais eficientes e eficazes?

No contexto vivido, considero que esse fator foi determinante, pois os processos tornaram-se mais eficientes, no sentido de permitir alguma desburocratização e celeridade nos processos aquisitivos, e eficazes, no sentido que permitiu o fornecimento de materiais fundamentais ao combate à pandemia em menor espaço de tempo e maior quantidade.

5. Qual a sua perceção no que concerne os instrumentos legais existentes na Contratação Pública, no caso da AMAL, para aquisições em situações de calamidade?

O CCP dispõe na sua redação atual de mecanismos que permitem a contratação com recurso a ajuste direto em situações de calamidade e urgência imperiosa, em particular no seu artigo 24º, obrigando, no entanto, a fundamentações jurídico-administrativas de interpretação complexa, que pode gerar divergências e alguma litigância.

Havendo uma situação de emergência de combate à pandemia, o regime de excecionalidade criado afastou, até certos limites, essa necessidade de fundamentações à priori, que o momento dispensava.

6. Tendo por base a situação atual, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias e apropriadas para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade?

O Código da Contratação Pública tem os meios apropriados para responder às necessidades em situações de calamidade, desde que devidamente aplicados e o recurso aos mesmos sejam fundamentados, por exemplo, os ajustes diretos por critério material e o concurso público urgente, não obstante continuam com excesso de burocracias e litigância potencial.

7. É prática da AMAL proceder a análise de riscos na Contratação Pública? Em que circunstâncias?

Sim. A AMAL respeita os princípios da legalidade e da concorrência, subjacentes ao Código da Contratação Pública, em todos os processos aquisitivos.

8. A AMAL possui algum Plano de Riscos associado à Contratação Pública?

A AMAL possui o Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas que tem por objetivo a implementação de mecanismos que visam minimizar eventuais riscos e acompanhamento integral de determinadas ações/áreas, de modo a garantir a sua efetiva concretização.

Por outro lado, a AMAL, na qualidade de entidade contratante e sendo uma entidade cuja atividade é, na sua maioria, associada a projetos e atividades com financiamento comunitário é regularmente auditada pelas entidades gestoras dos programas a que se candidata. O nosso Plano de Riscos passa ainda pela capacitação e formação dos seus colaboradores respeitante a questões da Contratação Pública.

9. Em que medida considera relevante a existência de um Plano de Riscos associado à Contratação Pública?

Considero relevante, na medida em que a AMAL pauta-se pelo rigoroso cumprimento da legislação e pelo eficaz uso dos recursos que tem à sua disposição, nomeadamente financeiros, definindo mecanismos de controlo interno com vista à mitigação de eventuais riscos.

10. Quais os maiores riscos associados à Contratação Pública? Principalmente no que concernem as aquisições em situações emergentes, em quantidades avultadas e ainda de material específico de saúde ou outros?

Considero que os riscos associados à contratação pública numa situação como a que vivemos é a falta de concorrência efetiva de mercado, pois os fornecedores poderão tentar exercer posições dominantes ou de cartelização, numa situação em que no mercado a procura é maior do que a oferta, provocando desequilíbrios inadequados. Outra situação, mas aí os contraentes têm que se dotar de parcerias ou consultores técnicos, é a especificidade dos materiais e serviços a adquirir, para evitar ficar refém dos fornecedores em matéria de especificações técnicas.

Poderá ainda ocorrer outras situações, tais como, a capacidade do mercado em produzir um avultado número de bens numa situação de calamidade, tornando-se impossível aos fornecedores darem respostas adequadas e no devido tempo.

1. No início da pandemia, e antes das adaptações legais, quais as normas que foram equacionadas para as aquisições relacionadas com a pandemia por covid-19?

O Governo procurou seguir os melhores ensinamentos internacionais e nacionais, observando as recomendações da Comissão Europeia e do Tribunal de Contas.

Assim, no Ministério da Saúde, criamos logo uma *task force* composta pela ACSS, INFARMED, DGS, SPMS e INSA que efetuou um levantamento urgente das necessidades do país.

Dos medicamentos, aos ventiladores para reforçar a resposta de cuidados intensivos passando pelos equipamentos de proteção individual.

Decidimos também centralizar as compras dos principais bens, usando a Central de Compras do Ministério da Saúde – a SPMS, EPE – para o efeito (D.L. 19/2010, de 22 de março).

O Regime do CCP foi analisado, com especial enfoque nos procedimentos mais céleres como o ajuste direto justificado pela urgência imperiosa.

Nas reuniões diárias que tínhamos com os serviços, deixámos sempre claro aos responsáveis pelas compras centralizadas a necessidade de publicitar todas as aquisições e a necessidade de assegurar o equilíbrio entre a necessidade de responder à crise de forma célere e a salvaguarda dos princípios de transparência, integridade e responsabilidade inerentes à utilização dos recursos públicos.

Aderimos também desde a primeira hora ao mecanismo de contratação pública conjunta promovido pela Comissão Europeia, mas que se revelou ineficaz na resposta atempada às necessidades nacionais, em virtude da lentidão e complexidade procedimental.

2. Na linha da frente para combate/ mitigação dos efeitos da pandemia qual foi a 1ª decisão no que concerne ao processo aquisitivo?

Foi a criação de uma *task force* técnica composta pela ACSS, INFARMED, DGS, SPMS e INSA que efetuou um levantamento urgente das necessidades do país. Dos medicamentos, aos

ventiladores para reforçar a resposta de cuidados intensivos passando pelos equipamentos de proteção individual.

Como rapidamente nos apercebemos do contexto de grande exigência no mercado internacional, articulamos também como o MNE uma rede logística internacional que nos permitiu contar com o contributo inestimável e a valiosa intervenção do melhor da nossa diplomacia, e só assim foi possível adquirir no exterior e fazer chegar a Portugal equipamento que é imprescindível no sucesso do combate a esta pandemia.

3. Em resposta à situação emergente muitas decisões tiveram de ser tomadas, qual o objetivo que o governo assumiu no que concerne a Contratação Pública com a aprovação do DL 10-A/2020, de 13/03?

Uma resposta eficaz à pandemia por covid-19 exigiu da parte do Governo respostas ágeis e capazes de proporcionar aos cidadãos e aos profissionais que asseguram serviços essenciais e a prestação de cuidados de saúde, as condições indispensáveis à sua proteção individual face à doença.

Nos mercados internacionais verificou-se um enorme aumento da procura de bens e serviços diretamente relacionados com a luta contra a pandemia: equipamentos de proteção individual, como sejam máscaras faciais e luvas de proteção, dispositivos médicos, ventiladores, outros equipamentos e infraestruturas médicas e informáticas.

Neste contexto, que rapidamente se foi agravando, passaram a viver-se condições de mercado excecionais, com enorme concorrência entre países, fornecedores limitados na sua atividade, dado o alastrar da doença e a existência de regras de confinamento dos seus trabalhadores, e ainda, uma concentração geográfica dos principais fabricantes, sujeitos a canais logísticos estrangidos em virtude do fecho de fronteiras e de restrições aos fluxos normais de pessoas e bens.

A necessidade imperiosa e urgente da aquisição dos equipamentos e bens, fundamentada também no superior interesse público, justificou a aprovação de regime de simplificação excecional de contratação pública, em linha, aliás, com o recomendado pela Comissão Europeia a todos os Estados Membros no atual contexto epidémico (Comunicação 2020/C 108 I/01), e já seguido por vários Estados-Membros da União Europeia, entre eles, Alemanha, Itália e Espanha.

E assim, também o Governo português estabeleceu, através do Decreto-Lei n.º 18/2020, de 23 de abril, um regime excecional de ajuste direto simplificado, aplicável na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa, devidamente fundamentada, apenas por um universo limitado de organismos da saúde (Direção-Geral da Saúde, Administração Central do Sistema de Saúde, I. P., Instituto Nacional de Saúde Dr. Ricardo Jorge, I. P., e pela Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E.), que dispensa a redução a escrito dos contratos, mas, de forma nenhuma, dispensa a garantia de escrutínio público e transparência.

Este regime pré-contratual pode apenas ser utilizado para a celebração de contratos cujo objeto consista na aquisição de equipamentos, bens e serviços necessários à prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção por SARS-CoV-2 e da doença covid-19, ou com estes relacionados, designadamente:

- a) Equipamentos de proteção individual;
- b) Bens necessários à realização de testes à covid-19;
- c) Equipamentos e material para unidades de cuidados intensivos;
- d) Medicamentos, incluindo gases medicinais;
- e) Outros dispositivos médicos; e
- f) Serviços de logística e transporte, incluindo aéreo, relacionados com as aquisições,

a título oneroso ou gratuito, dos bens referidos nas alíneas anteriores, bem como com a sua distribuição a entidades sob tutela do membro do Governo responsável pela área da saúde ou a outras entidades públicas ou de interesse público às quais se destinem.

Esta medida de flexibilização e simplificação de contratação pública foi ponderada e adotada de acordo com os princípios da necessidade, adequação e proporcionalidade, atendendo ao contexto de emergência em saúde pública, bem como bem como às atuais condições mercado internacional, mantendo-se alicerçadas em soluções previstas no Código dos Contratos Públicos.

4. Qual a sua perceção no que concerne os instrumentos legais existentes na Contratação Pública para aquisições do Ministério da Saúde em situações de calamidade?

As regras procedimentais da contratação pública dita normal revelaram-se inadequadas por criarem constrangimentos incompatíveis com as exigências decorrentes da situação de mercado.

Em vários casos, os fornecedores disponíveis assumiam não ter condições para respeitar as formalidades próprias de qualquer procedimento, para cumprir a obrigação de entrega em tempo útil das quantidades de equipamento previamente acordadas, ou até, por vezes, reclamam alterações supervenientes de preço, incumprindo as regras gerais de estabilidade contratual.

Por esse motivo o Governo aprovou um regime excecional.

5. Tendo por base a situação atual, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias e apropriadas para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade?

Se considerarmos o regime excecional ainda vigente, sim.

6. É do seu conhecimento se os SPMS procedem a análises de riscos aquando dos processos aquisitivos?

Segundo os SPMS, EPE a maioria dos adjudicatários foi selecionada na base da sua comprovada capacidade logística de aquisição e transporte do material de proteção individual junto dos mercados em que os referidos produtos são fabricados.

Por imperativo de transparência, exigindo-se mais do que resultaria da mera aplicação do regime geral de ajuste direto simplificado, o regime aprovado pelo Governo determina que todos os contratos celebrados ao abrigo deste regime excecional fossem publicados no portal dos contratos públicos, incluindo a fundamentação para a adoção do procedimento em referência.

Adicionalmente, permitindo o escrutínio global do enquadramento de todas as adjudicações, este regime estabelece ainda um requisito complementar de transparência, que consiste na elaboração e publicitação, no sítio na Internet da Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E. P. E., de um relatório conjunto sobre as aquisições efetuadas ao

abrigo deste regime especial e o respetivo circunstancialismo, justificando a impossibilidade ou grave inconveniência do recurso a outro tipo de procedimento, no prazo de 60 dias após o período de vigência deste regime excecional.

7. E possuem algum Plano de Riscos associado à Contratação Pública?

Sim, os SPMS EPE possuem um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas.

8. Em que medida considera relevante a existência de um Plano de riscos associado à Contratação Pública?

Em matéria de contratação pública, todos os instrumentos conjugados são importantes para robustecer os controlos e a *compliance*. O Plano de Riscos é importante, mas é essencial também a necessidade que todos os contratos celebrados serem publicados no portal dos contratos públicos, incluindo a fundamentação para a adoção do procedimento.

Acrescentaria ainda que uma cultura de transparência onde todos os dias se responde à comunicação social sobre as compras que os serviços do Ministério da Saúde efetuaram e os relatórios sobre o estado de emergência e situação de calamidades entregues na Assembleia da República, constam os stocks do país e as dificuldades que enfrentámos.

9. Quais os maiores riscos associados à Contratação Pública? Principalmente no que concernem as aquisições em situações emergentes, em quantidades avultadas e ainda de material específico de saúde ou outros?

Os maiores riscos associados à contratação pública em contexto de emergência como a que vivemos a partir de março dizem respeito à manipulação dos preços e, no plano da execução contratual aos riscos acrescidos de fornecimentos deficientes e pagamentos sem contrapartida adequada.

1. No início da pandemia, e antes das adaptações legais na sequência desta, quais as normas que foram aplicadas para as compras relacionadas com a covid-19?

Aplicamos as medidas previstas no Código dos Contratos Públicos, consoante o valor do procedimento a adotar.

2. Como foram geridos os processos de Contratação Pública no seu Município?

Os procedimentos de Contratação Pública foram geridos como habitualmente, estes obedecem aos trâmites internamente definidos, claro respeitando o legalmente previsto. Iniciando-se com informação por parte dos técnicos de um serviço da necessidade de aquisição, seguindo-se as devidas concordâncias por parte dos respetivos vereadores do pelouro e autorizações por parte do órgão com competência para autorizar. Toda a gestão processual é efetuada pelo serviço de contratação que articula entre a financeira, para os cabimentos e compromissos inerentes, os técnicos responsáveis e as entidades concorrentes e adjudicatárias.

Dadas as necessidades urgentes dos bens a adquirir tentamos ser o mais céleres possível tanto na elaboração processual como na sua tramitação, recorrendo a procedimentos mais rápidos, encurtando os prazos de apresentação de propostas tentando contratualizar rapidamente para que as entregas fossem imediatas.

3. Quais os instrumentos/ normas utilizado(a)s?

Começamos por adotar as normas previstas no CCP, nomeadamente o ajuste direto simplificado, o ajuste direto geral e por urgência imperiosa.

4. Como aplicaram o DL 10-A/2020, de 13/03 que estabeleceu, no seu capítulo II, o Regime excecional de contratação pública e de autorização de despesa?

Considerando o tipo de necessidades que se têm sentido em Lagoa neste contexto de pandemia aplicamos o previsto no artigo 2º do regime excecional para os procedimentos aquisitivos, mais frequentemente o ajuste direto simplificado, por ser o mais célere, mas também recorreremos ao ajuste direto geral, quando o valor a contratar assim o exigia.

5. Considera que a aplicação do Regime Excecional, aprovado pelo DL 10-A/2020, de 13/03, contribuiu para processos aquisitivos mais eficientes e eficazes?

Sim, claramente. O regime excecional agilizou os procedimentos já existentes, com o aumento dos valores previstos, tanto para o ajuste direto simplificado como para o geral, evitaram-se os constrangimentos e morosidade inerentes a procedimentos mais complexos como a consulta prévia ou concursos públicos.

Ainda, com a possibilidade de os contratos produzirem efeitos logo após a sua adjudicação foi possível encurtar os prazos de entrega dos bens contratualizados.

Sem esquecer que a limitação de valores prevista pelo artigo 113º do CCP poderia ser um sério entrave ao recurso a certos fornecedores, o que foi ultrapassado com a isenção deste controlo prevista no regime excecional.

Através desta alteração ao CCP os procedimentos tornaram-se menos burocráticos e mais simplificados contribuindo efetivamente para a eficiência e eficácia nas aquisições urgentes para responder às necessidades impostas pela covid.

6. Qual a sua perceção no que concerne os instrumentos legais existentes na Contratação Pública para aquisições em situações de calamidade?

No meu entender, os instrumentos existentes no CCP para a contratação pública são complexos, burocráticos e morosos, dificultando as aquisições de bens e/ ou serviços urgentes. Os processos mais simples são limitados por valores que, na maioria dos casos, não permitem essas aquisições.

Os restantes instrumentos, como a consulta prévia ou concursos públicos, certo mais concorrenciais, são mais complexos tanto ao nível da elaboração das peças como da sua tramitação, dificultando as aquisições necessárias de forma eficaz e em tempo útil para fazer face a situações de calamidade.

7. Tendo por base a situação atual, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias e apropriadas para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade?

Não. A experiência dos últimos meses mostra-nos, como já referi, que os procedimentos de contratação pública, tendo por base o estipulado no CCP, pecam por burocratização, complexidade e morosidade.

Importa referir que tanto o ajuste direto por urgência imperiosa como o concurso público urgente obrigam a trâmites e fundamentações de complexidade jurídica que não se coadunam com as exigências emergentes por situações de calamidade como a que vivemos atualmente com a covid.

Assim, considero que aplicando exclusivamente o previsto no CCP, sem recurso às medidas excecionais previstas no Decreto 10-A, a contratação pública não seria eficaz nem eficiente nas respostas urgentes inerentes a qualquer situação de calamidade pública.

8. É prática do Município proceder a análise de riscos na Contratação Pública? Em que circunstâncias?

No Município de Lagoa, em todos os procedimentos de contratação pública são promovidas as devidas diligências por forma a minimizar os riscos inerentes à mesma, nomeadamente no que concerne a promoção da concorrência, da transparência e dos princípios inerentes ao CCP.

9. O Município possui um Plano de Riscos associado à Contratação Pública?

O Município de Lagoa dispõe de um Plano de Gestão de Riscos de Corrupção e Infrações Conexas e ainda de um Código da Ética aplicados à contratação pública.

10. Em que medida considera relevante a existência de um Plano de riscos associado à Contratação Pública?

Considero muito relevante. Os planos referidos sensibilizaram as entidades públicas para reais e graves situações que manifestamente infringem o legalmente previsto, como o conluio, a corrupção ou a má gestão dos dinheiros públicos. No entanto, considero que deveria haver uma aposta em outras situações que possam influenciar as compras públicas de forma que estas não sejam apenas respeitadoras da lei mas que preconizem também

aquisições inteligentes, eficazes e eficientes, o que nem sempre é possível na gestão autárquica diária.

Um plano estratégico definido para várias situações, olhe por exemplo, em caso de catástrofes ambientais, como tivemos com a passagem do tornado em novembro de 2012, ou de calamidade como a que vivemos atualmente, decerto um plano ajustado de procedimentos e soluções permitiria tomadas de decisão mais céleres e mais acertadas.

Importante ainda referir que a contratação pública é um serviço que, pela sua complexidade legal e processual como pelos riscos que incorre, necessita cada vez mais de técnicos especializados capazes de responder e auxiliar na mitigação desses riscos nos processos de aquisição, o que, pelo menos nas autarquias ainda não se verifica.

11. Quais os maiores riscos associados à Contratação Pública? Principalmente no que concernem as aquisições em situações emergentes, em quantidades avultadas e ainda de material específico de saúde ou outros?

Por si só a contratação pública acarreta vários riscos, já referi o conluio entre as empresas, a corrupção, os erros processuais e a falta de transparência.

No entanto, no contexto atual de situação de emergência que exige aquisições de bens ou serviços específicos, por vezes em grandes quantidades, e com prazos muito reduzidos, ou seja, é preciso “para ontem”, as entidades públicas ficam quase à “mercê” da boa-fé e vontade dos fornecedores, sujeitas aos riscos de cartelização, manipulação de preços ou incumprimentos contratuais, como situações ocorridas em todo o país, sem ter muitas vezes tempo para agir da melhor forma e responsabilizar devidamente os infratores.

1. No início da pandemia e antes das adaptações legais quais as normas que foram aplicadas para as compras relacionadas com a covid-19?

Deixe-me fazer assim uma introdução breve sobre a forma como nós gerimos os processos não só de contratação, mas todos os processos que tivemos que gerir aqui em Ovar. Fomos de facto o primeiro município, que no dia 17 de março de 2020, se viu confrontado com um despacho da Autoridade Regional de Saúde que, tendo como fundamento a existência de risco de contágio comunitário, decretou a instituição de uma cerca sanitária ao concelho de Ovar. A partir daí, no dia seguinte, saiu uma resolução do Conselho de Ministros que declarou o estado de calamidade em Ovar, e nesta altura vimo-nos na contingência de montar todo um esquema de organização de trabalho que permitisse executar aquilo que foi, ou que eram, as determinações de uma cerca sanitária que era impedir a circulação de e para o concelho de Ovar. Para além de um conjunto de restrições à circulação e às atividades económicas, tivemos muitos estabelecimentos encerrados nomeadamente industriais, também as pessoas não podiam deslocar-se para o interior do concelho nem para fora para trabalho. Portanto, como compreende, isto foi um trabalho titânico porque foi de um dia para o outro em que foi colocado nas mãos da Câmara esta competência de operacionalizar a cerca sanitária. No dia em que a Autoridade Regional de Saúde determinou a necessidade de instituir a cerca, o Sr. Presidente da Câmara reuniu de imediato a Comissão Municipal de Proteção Civil e foi acionado o Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil que, de alguma forma, nos veio ajudar a adotar algumas medidas, também em matéria de contratação pública, para conseguirmos acudir a tudo aquilo que havia a fazer. Foi criado um gabinete de crise que era o centro das operações para tudo o que tinha que ser decidido e implementado. O gabinete de crise liderado pela Câmara através do senhor presidente e depois, de uma pessoa que foi designada como coordenador deste gabinete, ligado à Força Aérea, e que de facto foi uma ajuda e continua a ser brilhante, na organização e na implementação das medidas, e a partir, daqui, dia 17, os serviços municipais encerram todos, os trabalhadores vão todos para casa, ficam só a trabalhar aqui no município o gabinete de crise e um conjunto de funcionários que foram requisitados para no fundo atacar as diferentes áreas que havia a trabalhar. Uma delas foi a contratação pública e definimos desde logo uma estratégia sobre como é que poderíamos dar resposta às necessidades que surgiram.

Eu recordo-me que, e com certeza a Sra. Dr.^a também tem isto presente, não haviam máscaras para comprar, ninguém tinha sequer a certeza do que era uma máscara quase. Lembro-me de nós termos as nossas IPSS a ligar-nos, desesperados a dizerem, “nós não temos máscaras para tratar dos idosos”, e depois com este problema de que ninguém entrava e ninguém saía. Foi de facto um período muito, muito, muito aflitivo que marcou a população de Ovar e que nos marcou a nós, que estivemos na linha da frente, uns em casa, outros aqui, mas todos a trabalhar... marcou-nos muito. Definimos duas estratégias, o decreto-lei do regime excecional de contratação pública tinha acabado de sair, e no dia 13 nós não tínhamos isto ainda sequer bem estudado, e fizemo-lo no imediato, mas ao mesmo tempo tivemos uma outra preocupação, que era... até porque não sabíamos o que é que ia acontecer, qual era a evolução que as coisas iam ter, e então pensarmos uma coisa deste género devemos tentar, sem prejuízo do recurso ao regime excecional com ajustes diretos, devemos tentar verificar se temos procedimentos com carácter contínuo para o ano de 2020 que pudessem ser parcialmente aproveitados para satisfazer no imediato as necessidades existentes.

2. Como foram geridos os processos de Contratação Pública no Município de Ovar?

Verificamos a existência, a verificação do cumprimento dos requisitos da modificação dos artigos 311 e seguintes, porque nesta altura fizemos isto. Isto porquê? Porque havia de facto algumas necessidades que nos pareceram desde logo, poderiam enquadrar-se aqui. Lembro-me por exemplo, que era preciso garantir o fornecimento de refeições a todas as pessoas do gabinete de crise que estavam quase 24 horas por dia na Câmara, e era preciso ter um restaurante na proximidade da Câmara que o pudesse fazer. Curiosamente nós tínhamos um contrato de fornecimento continuado, celebrado com um restaurante aqui próximo, na sequência de um procedimento aberto de consulta pública que tínhamos feito no início do ano, e portanto pensamos, bem não temos sequer tempo, nem vale a pena porque já sabermos que aquele fornecimento não vai ser usado para outras coisas na totalidade, como eventos culturais e por aí fora, portanto vamos promover uma modificação a este contrato, e vamos aproveitá-lo para nas mesmas condições, nomeadamente de preço, servir as refeições. As refeições foi um exemplo. Aconteceu o mesmo com os equipamentos para eventos, por exemplo nós tivemos que criar nas entradas do concelho espaços para albergar as forças de segurança que faziam o controle das entradas e saídas e, portanto, como é que o fizemos? Tínhamos contentores, uma espécie de camarins, contratados para os eventos culturais e,

portanto, aproveitamos esses contentores para colocar nas entradas do concelho. Mais... o alojamento, porque estávamos em cerca sanitária e era preciso alojar as forças de segurança, trabalhadores municipais, médicos... a Câmara inclusive disponibilizou se para efetuar o pagamento, na sequência de um apelo que foi feito para termos cá profissionais de saúde, alguns ficaram também no hotel, e usamos o fornecimento continuado que também tínhamos. Esta foi logo a primeira ideia que tivemos, e depois a seu tempo, e neste momento, já há algum tempo, temos os contratos todos modificados para acomodar estas situações. Depois, naquilo que era necessário adquirir, fomos adquirindo.

3. Quais os instrumentos/ normas utilizado(a)s?

Se quisermos desde logo, uma informação de enquadramento no decreto-lei 10-A como regime excecional, tivemos o cuidado de, mesmo relativamente aos ajustes diretos simplificados, não ultrapassar os vinte mil euros nas aquisições que foram feitas ao mesmo fornecedor, e depois este acabou por ser a bitola inicial que depois se manteve durante todo o período de estado de calamidade, porque mesmo quando depois veio a existir aquela alteração, não é, com o 2-A que veio permitir que o ajuste direto pudesse ser por qualquer valor. Nós tentamos sempre não o fazer, porque no fundo, tentamos dizer sem prejuízo de sabermos que isto é possível legalmente, vamos tentar potenciar a concorrência, e portanto, tentamos restringir o número de aquisições à mesma entidade, sem prejuízo de também termos em conta o cumprimento do artigo 22º, que tivemos sempre alguma dúvida se aplicaríamos ou não. Cheguei a dar um parecer no sentido de que não o deveríamos aplicar, pois se efetivamente não estávamos a aplicar o 113º/ 2, também não faria sentido, porque no momento em que comprávamos não sabíamos se íamos necessitar de voltar a comprar a seguir, nem que quantidades e, portanto, enquadrámos isto de uma forma lógica, não é, tentamos ter alguma coerência também na forma como fomos fazendo os procedimentos. Pronto. Respondendo diretamente à sua pergunta, ou acrescentando ao que já disse mais uma nota, para além do regime geral do CCP, para além do regime excecional, nós também utilizamos, apenas numa situação, o ajuste direto por critérios materiais, que foi relativamente às refeições, no momento em que o contrato com carácter continuado esgotou e nós tivemos necessidade de no imediato fazer um, e aí sim, recorremos ao artigo 24º/ 1 c). Fora destes casos, evitamos de alguma forma fazer ajustes diretos com fundamento em

urgência pronto, mas, se tivemos a consciência de que havendo necessidade de o fazer também o poderíamos fazer.

4. Como aplicaram o DL 10-A/2020, de 13/03 que estabeleceu, no seu capítulo II, o Regime excecional de contratação pública e de autorização de despesa?

Nós temos um procedimento instituído na Câmara por causa do controle de despesa, não é mais do que isso, que relativamente aos ajustes diretos simplificados, nós evitamos muito o ajuste direto sobre a fatura, pura e dura, e, portanto, compra-se, chega a fatura e nós pomos lá o “adjudique-se”. Nós evitamos um bocadinho isto, por causa do controlo não só do 113º, também do 22º e também em termos orçamentais, para não haver aqui descontrolo daquilo que se está a gastar. E qual é esse mecanismo que temos instituído? Quando há necessidade de fazer uma aquisição que cabe de facto no regime de ajuste direto simplificado, temos uma norma interna que diz: o serviço que tenha necessidade deve sempre reportá-lo de imediato, por correio eletrónico por exemplo, ao vereador que tem competências delegadas para autorização de despesa para que ele dê uma ordem de aquisição, dizendo, condicionando sempre esta adjudicação à verificação prévia pela contratação pública do 113º/ 2 e do 22º e à existência de dotação orçamental. Portanto, não fazemos isto no momento em que a fatura chega e, imediatamente eu desencadeio o processo de verificação do cumprimento do CCP, o meu serviço de contratação pública emite a requisição interna, vai à financeira cabimentar e a seguir dizemos ao serviço “pode adquirir”. Portanto, isto é uma coisa muito célere, que não se faz numa hora ou duas, pronto, mas na verdade temos este mecanismo porque assim sabemos que quando estamos a comprar, podemos pagar. Nós também tivemos este cuidado na covid, de facto o nosso Vice-Presidente, que estava cá quase vinte e quatro horas por dia, autorizava quase todas estas situações, pode ter havido uma ou outra em que isto não aconteceu, mas em regra era-lhe reportado esta necessidade e ele autorizava-a nestas condições. Nós fazíamos logo este mecanismo de controlo. No início, não escondo e, principalmente no que tem a ver com os EPI, a necessidade que havia de garantir o fornecimento, porque de facto, não havia máscaras não havia gel desinfetante. E sei que, havia um trabalhador que tinha muito, tinha a função de estabelecer os contactos com as várias entidades, e muitas vezes esta análise de preço era feita informalmente através do telefone, e depois quando chegava a fatura é que nós fazíamos este enquadramento no enquadramento geral que já tinha sido feito, cabimentava-se e pagava-se. Portanto, nós

tentamos sempre controlar aquilo que era a despesa. Até porque tínhamos este limite dos 20 mil euros que não queríamos ultrapassar e, portanto, havia sempre este cuidado fazer uma verificação com mais formalismo ou menos formalismo, mas ela foi existindo sempre ao longo do processo.

5. Considera que a aplicação do Regime Excecional, aprovado pelo DL 10-A/2020, de 13/03, contribuiu para processos aquisitivos mais eficientes e eficazes?

Sim. Eu acho que foram muito mais eficazes. Acho que também dependeu muito, seguramente, da capacidade de cada organização se conseguir organizar, atempadamente para a implementação. Porque, eu penso que a agilização que o legislador foi introduzindo sucessivamente com as alterações ao decreto-lei 10-A foi tanta, e com a produção retroativa de efeitos que foi fazendo que quase, quem não tinha tido cuidado nenhum, no fim conseguiu enquadrar tudo no ajuste direto simplificado. Nesta perspetiva, eu acho que não foi bom, e acho que o regime excecional de contratação pública tem de facto alguns riscos associados em termos de gestão, não é, ou há um esquema montado desde logo, esquema, na perspetiva positiva do termo, portanto, ou se definem bem as regras à cabeça para, a seguir se conseguir, quase o “está tipificada, enquadrámos aqui”, ou então pode haver de facto algum descontrolo na despesa. Esqueci-me de dizer uma coisa que é importante. Nós também promovemos uma alteração orçamental para criar um único projeto, também com base no que o Decreto-lei 1-A veio a permitir, no sentido de criarmos um projeto apenas para as despesas covid, e até fomos buscar toda a despesa que já tínhamos realizado e inserimos naquele projeto específico, isto também para conseguirmos saber quanto é que estamos a gastar em termos de despesa covid. Portanto, eu penso que se se conseguir operacionalizar, portanto, primeiro definir e depois operacionalizar, um sistema de controlo da aplicação deste regime excecional, eu acho que, sem dúvida, ele foi um fator da agilização e, nesta perspetiva, tornou os procedimentos de contratação mais eficazes. Se me perguntar, mais eficientes, depende muito da forma como cada entidade os conseguiu gerir. Mas sem dúvida, acho que sim, que se impunha um regime excecional que viesse permitir dar resposta no imediato aquilo tinha que ser tratado.

6. Qual a sua perceção no que concerne os instrumentos legais existentes na Contratação Pública para aquisições em situações de calamidade?

Eu fiz uma informação... também para acabar por expor um bocadinho, para além daquilo que já disse, o que me parece que são as virtudes e a forma como podem ser utilizados e bem, estes instrumentos legais em termos de contratação. Penso que ainda há uma outra via que, mesmo se não tivéssemos o regime excecional, nós poderíamos explorar e eu fi-lo relativamente a um procedimento de limpeza de edifícios porque nós tínhamos um procedimento com caráter continuado, mas face à necessidade de garantir um reforço de higienização, e com características diferentes daquelas que existiam, houve necessidade de dizer à empresa: venha mais horas, aloque mais pessoas, ou traga outro tipo de materiais, consumíveis e por aí fora. Como o contrato era contínuo, acabou por o serviço estar a ser prestado e nós não tínhamos formalizado a alteração ou modificação do contrato. Eu acabei por justificar essa modificação invocando as normas do Código do Procedimento Administrativo que permitem a atuação em estado de necessidade. Portanto, eu penso que, numa situação em que não existisse um regime excecional, as entidades não ficariam impedidas de poder agir porque ativavam os seus Planos Municipais de Emergência de Proteção Civil, como nós fizemos, abre-se aqui uma porta justamente para as situações de emergência, de declaração de estado de alerta, que tem ali aqueles níveis todos da Proteção Civil que também nos permite adotar algumas medidas, e depois isto, obviamente há que entroncar com as regras e com os princípios gerais de atuação da administração pública, também em matéria de contratação pública. A minha opinião é que, sem dúvida nenhuma, o código já nos dá muito, em termos de justificação, claro que é uma justificação um bocadinho mais exigente, por exemplo, recorrer aos critérios materiais num ajuste direto sem um regime excecional, teria sido mais trabalhoso do que acabou por ser com o regime excecional. Mas mesmo que isso não tivesse acontecido, nós já tínhamos instrumentos no código, que no procedimento administrativo que se aplica subsidiariamente aos procedimentos de contratação pública, quer no próprio Código dos Contratos Públicos e, portanto, há uma base legal para acudir sempre às situações de calamidade e às respostas que têm de ser dadas.

7. Tendo por base a situação atual, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias e apropriadas para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade?

Sim, eu penso que sim. Acho que, e ainda bem que há teses como a que a doutora está a fazer, acho que deve ser uma delícia estar a desenvolver o trabalho a este nível, porque é preciso fazer algumas leituras da forma como tudo isto foi gerido. O Tribunal de Contas já avançou, com aquele relatório, que é muito estatístico, pronto, mas que também já nos permite tirar, fazer dali algumas leituras e eu acho que é importante de facto, olhar para alguns exemplos e ver como é que as coisas foram feitas e ver aquilo que se consegue otimizar. Acho que, obviamente e nós costumamos dizer isso aqui em Ovar “Deus queira que não voltemos a ter uma nova cerca, mas se tivermos de certeza que a iríamos gerir já de uma forma diferente, com melhorias, porque já não era o desconhecido, já não era novo, as pessoas já estão preparadas, os equipamentos já existem”. Portanto seria sempre diferente. Mas sim, acho que o legislador apesar de abrir muitas portas, também teve aqui um trabalho titânico que conseguiu encontrar mecanismos para que, nomeadamente em matéria de contratação pública, fosse possível fazer as aquisições que eram, sempre pelo respeito às regras de controlo orçamental, que a partir determinado momento começaram a ser quase a base, não é, desde que esteja, que haja orçamento pode-se gastar. Portanto, penso que temos um país minimamente preparado para continuar a acudir a estas situações.

8. É prática do Município proceder a análise de riscos na Contratação Pública? Em que circunstâncias?

9. O Município possui um Plano de Riscos associado à Contratação Pública?

Olhe dizer assim, formalmente, e já pegando aqui na pergunta nove, termos um plano de riscos associado à contratação, nós não temos. É daquelas coisas que se calhar reconhecemos que devíamos ter, que até devíamos dedicar mais tempo a fazer uma avaliação da forma como os procedimentos são feitos, mas de facto formalmente não o temos. Fazer uma análise, sim. Nós vamos fazendo, nomeadamente com os trabalhadores que estão associados à contratação e com o executivo, e com algumas medidas que nós fomos introduzindo nos métodos de trabalho que acabam por evitar por exemplo, que sejam sempre convidadas as mesmas entidades, que se privilegiem, entre aspas, determinados fornecedores porque se

sabe que eles dão resposta em detrimento de outros, ou até mesmo fornecedores do concelho. Nós tentamos ser sempre o mais abertos possível, o mais transparentes e concorrenciais possível e tentamos que os júris, por exemplo, tenham uma composição que vai variando, apesar de eu presidir quase aos júris todos, mas isso é para ter ali a garantia da legalidade, não é, mas depois acabamos por ter pessoas sempre responsáveis pelos serviços que dão origem às necessidades, para termos aqui também uma visão multidisciplinar a forma como o trabalho é feito. Depois temos estes controles muito apertados do 113º/2, do 22º, nós temos muito cuidado na aplicação do artigo 22º, é uma luta interna que temos com os serviços para que eles consigam de facto perceber que não podemos fracionar a despesa de forma nenhuma. Pronto e, se calhar nos momentos de avaliação do SIADAP, são momentos em que eu, com a equipa, consigo ter uma noção mais real do que é que podemos melhorar. Mas não temos um plano com metas definidas com o objetivo, com ações, não isso não temos, mas acho que de facto é importante e pode ser um desafio para os próximos tempos.

10. Em que medida considera relevante a existência de um Plano de riscos associado à Contratação Pública?

Pois é mesmo, é mesmo para conseguirmos garantir que aquilo que está lá no início do Código, no artigo 1-A, a dizer “estes são os princípios que vocês devem...”, que todos nós devemos observar estejam sempre presentes. Acho que há aqui uma cultura de atuação que todos aqueles que são os agentes da contratação pública têm que ter e, portanto a existência de um plano, que mais não seja, leva nos a definir metas para atingir determinados objetivos que definimos ali e, portanto nessa perspetiva, sim, eu acho que é importante. Eu acho que tudo aquilo que permita afastar qualquer risco, qualquer ingerência de qualquer tipo de entidade ou de vontade, e que possa burilar nestes princípios da concorrência, da transparência, da igualdade deve ser acolhido. Assim, um plano de risco sem dúvida que é um instrumento valioso de avaliação.

11. Quais os maiores riscos associados à Contratação Pública? Principalmente no que concernem as aquisições em situações emergentes, em quantidades avultadas e ainda de material específico de saúde ou outros?

Acho que também já fui respondendo um bocadinho isto. Penso que a utilização das plataformas eletrónicas vieram criar nas próprias pessoas um sentimento de que tudo está ao

alcance de todos, portanto a partir de agora os documentos são públicos, no BASE estão lá disponibilizados, qualquer pessoa pode aceder e, claro fazer um juízo de controle sobre aquilo que é feito e logo, cada vez mais, acho que há uma educação e uma cultura para aquilo que tem que ser uma atuação ética e correta em matéria, não só de contratação pública, mas em especial na contratação pública pelos riscos que ela tem associados. Nestes casos, nestas situações de emergência, em que nós somos mesmo levados a ter que adquirir, de facto eu acho que existia, aliás há um risco grande, se efetivamente não houver uma linha de atuação muito bem definida. Recordo-me, por exemplo, que estávamos nós já com muitas aquisições feitas relativamente a material de saúde e EPI e, na nossa comunidade intermunicipal, começavam a surgir as necessidades nos outros municípios. Surge a ideia de fazer um procedimento que teria um tronco comum, mas em que depois cada município adquiria os seus materiais e, quase que já estava assente que íamos fazer isto, quando eu tive conhecimento e disse ao meu presidente: “nós, Ovar, não pode fazer isto, porque não temos o histórico dos outros, nós já temos aqui um conjunto de aquisições acumuladas que, obviamente, não nos permite dizer vamos fazer uma consulta prévia, se a ideia é agora termos um conjunto de equipamentos que vão estar aqui até ao final de um ano, por exemplo. Nós temos que fazer um procedimento por concurso público”. De facto, Ovar não entrou naquele processo que estava a ser tratado. Portanto, eu acho que uma coisa é a satisfação das necessidades emergentes e, temos que avaliar em cada momento nestes casos, é para dar resposta imediata do que é que precisamos e, de facto foi isso que nós fizemos. Mesmo aí, com o teto dos 20 mil euros e sempre com este controle a ser feito, ou tentado enquadrar em tudo aquilo que a lei nos permitia. Se estamos a falar de quantidades maiores, que visam até corresponder e dar resposta às necessidades com um carácter mais prolongado, acho que, aqui, já não se compadece com aquisições ao abrigo do regime excecional. Por alguma coisa o artigo 24º/ 1 c) diz: “na medida do estritamente necessário”, é só aquilo, para acudir àquela necessidade. A partir daí vamos alargar, vamos abrir a concorrência e, portanto, nós fizemos isso. Nós logo que tivemos as primeiras necessidades todas satisfeitas, ali no primeiro mês, organizamos de imediato um procedimento de concurso público para todos os EPI e, portanto, as necessidades foram satisfeitas até final do ano, a partir de meados de junho, talvez maio, ou antes, nós regressamos à câmara, os trabalhadores todos, em maio e começou-se logo a fornecer EPI a toda a gente. Nós aí já estávamos com o procedimento continuado até o final do ano e agora, já estamos a organizar outro. Temos consciência de que as situações de

emergência são mesmo situações excecionais. O resto e, tudo aquilo que tenha um volume mais significativo, temos que tentar dar resposta através dos mecanismos normais do Código, justamente no que respeita aos princípios todos que estamos obrigados e que fazemos questão de respeitar.

1. Face ao atual contexto de pandemia, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade?

Eu acho que sim. Acho que sim porque, apesar de terem sido criadas leis especiais, o próprio Código já, por força do critério material por urgência imperiosa já permitiria fazer face a necessidades que são inadiáveis e em que é necessária uma grande celeridade na aquisição. Portanto, acho que a contratação pública em si mesma tem essas ferramentas, elas foram apenas melhoradas com o Decreto-lei 10-A, de 2020, mas parece-me a mim que a contratação pública em si mesma tem. Pode haver é alguns obstáculos que se colocam a montante da contratação pública, designadamente a questão dos fundos disponíveis, de eventualmente, necessidades que perdurem mais do que um ano económico, com a necessidade de haver autorizações superiores para encargos plurianuais. Portanto, há todo um conjunto de aspetos que podem ser um obstáculo. Em termos de contratação pública acho que existem ferramentas.

2. Na sua opinião, o regime excecional aprovado pelo D.L. n.º 10-A/2020, de 13/03, com as respetivas alterações e aditamentos, foram uma boa solução para as compras públicas?

Sim. Sim, eu penso que foram. Porque, é como disse há pouco, as ferramentas existem, vieram é melhorar as ferramentas, agilizar as ferramentas. E aí sim, o 10-A, designadamente, a possibilidade dos contratos produzirem efeitos independentemente do seu valor, mesmo não havendo fiscalização prévia do tribunal de Contas, isso melhorou muito; a possibilidade de haver pagamentos antecipados, mesmo sem que os limites do artigo 292º estejam verificados; a possibilidade de se dar execução ao contrato, mesmo sem a publicitação no portal BASE e, o aumento dos limiares para que se possam contratar por procedimentos mais céleres como o ajuste direto simplificado ou o ajuste direto do regime geral. Portanto, acho que sim, acho que foi uma boa solução. Apesar de muitos estados-membros não terem criado legislação específica para fazer face à pandemia, isto a pandemia não é nacional, é mundial e, portanto, em termos de estados da União Europeia, muitos optaram por aplicar, pura e simplesmente, a sua legislação invocando a urgência imperiosa. Nós e outros estados, fizemos este regime

especial, transitório, portanto regime excecional e transitório, melhor dizendo e, acho que sim foi uma boa solução.

3. Este regime excecional definiu novas responsabilidades para o IMPIC enquanto entidade reguladora da contratação pública. De que forma essas novas responsabilidades procuraram mitigar possíveis situações de incumprimento? E relativamente ao poder local, quais as principais alterações fiscalizadoras para os municípios?

O facto de todas as aquisições, mesmo as de ajuste direto simplificado, terem de ser publicadas no portal BASE e numa área à parte, veio permitir uma maior *accountability* destas aquisições e uma melhor monitorização, portanto uma monitorização mais eficaz. Aliás, temos os relatórios do Tribunal de Contas, que rapidamente obtiveram dados estruturados e, portanto, veio mitigar situações de incumprimento relativamente ao enquadramento legal, exatamente porque são mais facilmente detetados esses desvios e, portanto, parece-me que sim, que aqui o IMPIC, enquanto entidade gestora do portal BASE e, é por isso que ele está aqui e, enquanto regulador da contratação pública, mas sobretudo enquanto gestor do portal BASE, acho que esta nova responsabilidade procurou mitigar situações de incumprimento face ao enquadramento excecional, sim.

Esta monitorização eficaz e esta *accountability* é verdade para os municípios, aliás é verdade para todas as entidades adjudicantes e, portanto, na área dos municípios da mesma forma.

4. Qual o balanço da situação (pontos fortes, pontos fracos) ao fim de praticamente um ano?

Pontos fortes é exatamente esta possibilidade de comportamentos desviantes serem detetados. Isto são pontos fortes da monitorização. Pontos fortes do enquadramento legal, é a possibilidade de satisfazer as necessidades públicas de forma mais célere. Pontos fracos, uma diminuição clara da concorrência e o risco que continua a existir e, eu entendo, que isto é verdade, mas se calhar mais dos municípios, continua a existir de haver algum favorecimento face à redução da concorrência, isto é, favorecimento no sentido de determinados operadores económicos, eu não estou aqui a falar de fenómenos de corrupção nem nada, estou só a falar de determinados operadores económicos poderem contratar com a administração pública de forma menos concorrencial e, portanto, haver aqui, quanto menor é a concorrência, maior é

a probabilidade dos contratos serem em piores condições contratuais, não é? Portanto, eu acho que isso é um ponto fraco. O ponto fraco que, passado um ano nós detetamos em termos de monitorização, é que muitas, de facto, sendo este diploma muito abrangente, porque diz: “para mitigação, prevenção, tratamento...”, como é muito abrangente, pontos fracos, constatamos que algumas entidades adjudicantes, sobre este chapéu de chuva da lei excecional, contratualizaram coisas que, só muito remotamente, têm a ver com a covid. E, portanto, aproveitaram a deixa para contratualizar sem ser exato espírito do legislador quando fez este enquadramento.

Nas entrevistas ou em discussões informais sobre a matéria, quando mencionamos análise de riscos ou Plano de riscos associados à contratação pública, as conversas convergem para o Plano de prevenção contra a corrupção e infrações conexas, não havendo qualquer menção ou suposição sobre um qualquer outro tipo de plano.

5. No seu entender, e considerando as ocorrências de calamidade dos últimos anos, quais os maiores riscos associados à Contratação Pública, nomeadamente na aquisição de bens ou serviços específicos?

De facto, o Plano de Prevenção contra a Corrupção e infrações conexas, aliás é aquele que a Comissão de Prevenção no que concerne o Tribunal de Contas vem recomendando a todas as entidades. Aliás, todas as entidades devem ter um plano destes, mas por exemplo, para além deste plano, um Código de Ética para mim é relevante, não só na área da contratação pública, mas também na contratação pública. Que outros planos? Por exemplo, o próprio plano para existir um planeamento da contratação, isto é, prever com antecedência e, se calhar a médio prazo, prever a 3 anos por exemplo, as necessidades que devem ser satisfeitas e o plano para as satisfazer. Isto, repare, não havendo um plano, acarreta um risco. É um risco de se contratar sem plano, é um risco de o mercado, depois quando o procedimento for lançado não ter tempo para apresentar boas propostas. Portanto, a falta de planeamento, para mim é um aspeto relevante, é igualmente um aspeto que parece, ou melhor, tem a ver com um plano de capacitação do comprador público. Um plano de capacitação do comprador público é permitir que, quem trabalha na área da contratação pública cometa menos erros. Há um estudo da Comissão Europeia, que contratualizou a uma empresa de, não sei se foi à Pricewaterhouse Coopers, se foi à Deloitte, foi uma dessas empresas, que diz que 82% do

desperdício da contratação pública deriva da má formação do comprador público e, só os 18% restantes é que é de corrupção. O que é que é o desperdício? E, por isso é que, com base neste estudo, a Comissão Europeia fez a Recomendação da Profissionalização do Comprador Público, em 2017. Então, o que é o desperdício? O desperdício é, por exemplo, eu lançar um procedimento e não conseguir contratar porque o procedimento ficou deserto. Isto é um desperdício. Eu ter que prorrogar o prazo de apresentação de propostas ou, eu ter que alterar as peças do procedimento ou, eu ter erros e omissões ou ter pedidos de esclarecimentos sobre as peças. Tudo isso são desperdícios, porquê? Porque vai haver um investimento de recursos humanos que não tinha, portanto isso tudo é contabilizado como desperdício, não é. Se eu lançar um procedimento para contratar e não conseguir contratar é um desperdício. Nesse estudo, obviamente que vale o que vale, porque muita da corrupção não é detetável, mas de acordo com esse estudo 82% é falta de preparação. Portanto, é um plano de capacitação daqueles que trabalham em contratação pública. E não é só de quem está no departamento da contratação pública, porque a questão coloca-se a montante, é no planeamento, é depois na elaboração das peças, e na própria manifestação da necessidade. Portanto, há aqui todo um conjunto que, no meu entender, os maiores riscos para além da questão da corrupção e de outras infrações conexas, favorecimentos pessoais, enfim, todo um conjunto de situações patológicas, para mim, o planeamento na contratação pública e um plano de capacitação do comprador público, é talvez dos maiores riscos.

6. Tem conhecimento de entidades públicas que procedam a algum tipo de análise de riscos aquando dos processos aquisitivos?

Não. Não. Não. Aliás até tenho muito a ideia de que o Plano de Prevenção contra a Corrupção e Infrações conexas, regra geral, para as entidades adjudicantes é apenas um documento que é feito para quando for lá uma auditoria, porque ninguém olha para aquilo ... é um documento morto. Está lá para se cumprir uma obrigação. O que, no meu conhecimento, o que as entidades públicas querem é, adquirir sem que venham a ter problemas em termos de auditorias, adquirir aquilo que pretendem pelo mais baixo custo. Agora, depois se há riscos associados, eu acho que não são muito contabilizados.

7. E de entidades que disponham de um Plano de Riscos, diferente do anteriormente referido, associado à contratação pública?

Não, não.

8. Em que medida considera que poderia ser relevante a implementação de um Plano de riscos associado à Contratação Pública? E no que respeita aos municípios, como poderia este tipo de plano incentivar a adoção de procedimentos legais e adequados com vista a suprir, de forma célere e eficiente, as necessidades urgentes em situação de calamidades?

Eu acho que sim. Eu sou um defensor que... aquilo que habitualmente nós falamos em *guidances*, se nós conseguirmos... Eu sou defensor de que todas as entidades adjudicantes deviam ter um regulamento interno de contratação pública. Um regulamento interno no sentido de ficar definido quem é que tem que fazer o quê e como é que deve fazer. Com os fluxos internos, quais são os passos para que todos... Se nós tivermos num documento escrito o que é que devemos fazer, ou não, é muito mais fácil integrar novas pessoas e é muito mais fácil não haver terra de ninguém, nem sobreposições. Eu sou um defensor, sempre fui, aliás por onde tenho passado tenho feito regulamentos internos de contratação exatamente para que fique claro o que é que, quando uma unidade orgânica tem uma necessidade o que é que deve fazer e ter um formulário para ele definir qual a necessidade, o que deve lá colocar nesse formulário. Depois quais são os trajetos que esse documento tem que fazer até se lançar o procedimento. Tudo isso para mim deve estar mapeado. Para além, deste regulamento, eu também sou defensor que todas as entidades devem ter um manual de contratação pública. Não é a cópia do Código propriamente dita é um manual da contratação pública no sentido de ter, digamos, uma bússola para permitir a quem tem que seguir um caminho, qual é o caminho que deve seguir. Esse manual, na minha perspetiva, é uma espécie de... está a ver as orientações técnicas do IMPIC? São as orientações técnicas do IMPIC, mas integradas no manual, com uma linguagem muito simples com aquilo que habitualmente acontece. Agora, também nesta lógica, poderia haver e, tem todo o sentido que haja, diria eu, um capítulo nesse manual onde não se foque naquilo que habitualmente acontece, mas naquilo que habitualmente não acontece. Para situações especiais, esse manual ser uma espécie de guia para evitar que depois não se saiba exatamente o que fazer. Portanto, dentro do enquadramento legal, mesmo sem haver legislações extraordinárias, especiais o que quer que

seja, dentro do enquadramento legal e, dentro das ferramentas que o enquadramento legal já nos dá, o que é que cada um deve fazer. Portanto, eu acho que esse manual, e que os municípios, como eu digo, isto não é um *prêt à porter*, o Município de Lisboa tem especificidades que o Município de Lagoa não tem, portanto não há um manual igual para todos. O manual tem de ser algo que tem de ser construído *in house*, *in house* no sentido de: “são as necessidades da nossa organização, como é que nós vamos espelhar essas nossas dificuldades para satisfazer as necessidades? Como é que nós vamos torná-las mais fáceis?”. Porque senão o que nós muitas das vezes temos é, um conhecimento de uma Ana Piscarreta que depois sai e, quem lá ficou depois fica sem Norte, porquê? Porque, pode ter ficado algum conhecimento mas não ficou nada materializado em documentos, portanto eu acho que este manual que a Ana fala, acho que faz todo o sentido e, como lhe digo, eu sou um defensor de que as entidades deviam ter duas coisas: um regulamento interno, com formulários, qual é o formulário da manifestação da necessidade, qual o formulário... para quando as peças para serem aprovadas o que é que deve dizer, portanto há “n” coisas, por exemplo os elementos do júri, quem é que propõe os elementos do júri, se podem ser todos da mesma unidade orgânica ou se podem ser de orgânicas diferentes... portanto, tudo isso estar num documento, num regulamento. Eu falo do regulamento e do manual. Qual a diferença? O regulamento é o que é que se deve fazer, quando e por quem. No fundo uma espécie de fluxograma do procedimento aquisitivo. Quem é que faz a consulta preliminar? Como deve ser feita a consulta preliminar? Tudo isso. Este regulamento e depois o manual, que serão dois documentos autónomos, mas que têm um cordão umbilical entre eles, o manual para que todos saibam... aquele que não trabalha em contratação pública, mas se for membro do júri o que tem que fazer, quais são as preocupações que deve ter e portanto isso para mim faz todos o sentido. Habitualmente estes manuais são para aquilo que são a regra, admito que possa haver um capítulo do manual para situações que fogem da regra e, situações concretamente de calamidade, como disse, pode ser uma pandemia, pode ser um incêndio, pode ser uma inundação, pode ser um tremor de terra, pode ser qualquer coisa. É porque habitualmente nessas situações a resposta tem que ser muito rápida, e como a resposta tem que ser muito rápida, não vamos ter tempo sequer para andar à procura de soluções porque elas já têm de estar mais ou menos definidas e, portanto, eu não vou ter tempo para andar a estudar soluções, eu tenho de ter ali um guia qualquer onde eu encontre as soluções, não vou andar a pesquisar na net o que é que vou fazer. Assim, eu acho que faz todo o sentido, até porque é

“em tempo de paz que se limpam as espingardas”, por isso se calhar é em tempo de paz que eu prevejo situações de guerra e quando ela aparecer eu já tenho as tenho definidas. Eu tive a felicidade de passar 18 anos no exército português, como Assessor Jurídico do General Comandante da Logística e, fui 12 vezes à Bósnia e ao Kosovo e, nós quando íamos em missão para fora do país, mesmo dentro do país, todos sabíamos o que tínhamos de fazer, porque estava tudo escrito. Chamávamos as NEP’s que são as Normas de Execução Permanente e antes de uma missão estavam todas. Ninguém saía para o aeroporto sem saber tudo... se fosse abordado pela polícia do outro país o que fazer, se houvesse um acidente o que fazer, tudo estava escrito, não eram só reuniões, tudo estava escrito. Isso tem uma outra vantagem, é que ninguém pode dizer que desconhecia, como está escrito ninguém pode dizer “eu não percebi bem”, “não ouvi” ou “não me foi comunicado” porque aquilo que nos dizem é “quem vai para esta missão é este dossier que tem de saber”. Lembrei-me disto porque, “é em tempo de paz que nós temos de preparar a guerra” e, é um bocadinho isso, não é quando estamos fora e, aqui fazendo o paralelismo, não é quando estamos com uma inundação que vamos andar a ver como é que vamos fazer, isso já deve estar previsto como é que vamos fazer. Por isso, esse manual Ana, eu acho que tem todo o sentido, faz todo o sentido e tem toda a razão de ser.

1. No início da pandemia e antes das adaptações legais quais as normas que foram aplicadas para as compras relacionadas com a covid19?

Perante a situação de emergência de saúde pública declarada pela Organização Mundial de Saúde, provocada pela pandemia do novo Coronavírus – covid-19, foi adotado um conjunto de medidas de carácter extraordinário e temporário, para fazer face aos graves efeitos causados por este vírus.

No que respeita a aquisições de bens ou serviços que já tinham contratos em vigor, nomeadamente serviços de higiene e limpeza, serviços de segurança e vigilância e produtos de higiene e limpeza, recorreu-se ao seu consumo no âmbito desses contratos, como tal, não houve necessidade de desenvolver novos procedimentos pré-contratuais em momento anterior à entrada em vigor do Diploma que veio aprovar um Regime Excecional.

A título de exemplo, no âmbito do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil de Lisboa, ativado através do Despacho nº 45/P/2020 do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Lisboa, de 27 de março, foram disponibilizados/requisitados os espaços da Mesquita de Lisboa e na Pousada da Juventude da Cruz Vermelha para serem utilizados como abrigos temporários e locais de apoio a emigrantes e a refugiados que estavam alojados em hostels e pensões na cidade, mas que, face ao aparecimento de casos de covid-19, tornou-se necessária, por razões sanitárias, a evacuação destes espaços. Estes espaços necessitaram de serviços de limpeza e vigilância que inicialmente foram prestados ao abrigo de bolsas de horas dos contratos que já se encontravam em vigor. Ocorreu também a transferência de alguns desses serviços de edifícios que ficaram desocupados ou temporariamente inativados por via da obrigatoriedade de confinamento e teletrabalho, para novos locais cuja necessidade surgiu com a pandemia.

Acresce que o início da pandemia foi acompanhado pela aprovação e entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que sofreu sucessivas alterações e cujo âmbito de aplicação permitiu a efetivação das compras consideradas mais prioritárias: EPI.

2. Como foram geridos os processos de Contratação Pública no seu Município?

Os processos de contratação pública de bens e serviços relacionados com a covid-19 foram centralizados do Departamento de Aprovisionamentos (DA), cabendo exclusivamente a este o desenvolvimento dos respetivos procedimentos de contratação pública, em estreita articulação com o Serviço Nacional de Proteção Civil, o Departamento de Higiene e Segurança no trabalho e outras unidades orgânicas cuja atividade implicou necessidade de promover a aquisição dos referidos bens e serviços, canalizando-as ao DA.

Foi criada uma rubrica orçamental específica e única na Organização, sob gestão do referido Departamento.

Desta forma, foi possível garantir-se um rigoroso controlo orçamental das aquisições covid - 19. Da mesma forma, foi publicado o Despacho n.º 82/P/2020, no 3.º Suplemento ao Boletim Municipal n.º 1377, relativo à Aquisição de bens e serviços no âmbito da pandemia por covid-19, de acordo com o qual, estas aquisições de bens e serviços, devem cumprir, rigorosamente, o disposto na legislação em vigor, nomeadamente, no Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, na sua redação atual, e são submetidas a autorização prévia do Senhor Vice-presidente, incluindo nos casos em que as mesmas estejam sujeitas a deliberação por parte dos Órgãos Municipais, e sem prejuízo das competências delegadas e subdelegadas, incluindo em matéria de realização de despesa, nos Senhores Vereadores, diretores municipais e de departamento, com exceção das aquisições de bens e serviços a realizar, no contexto da pandemia por covid-19, no âmbito das competências delegadas e subdelegadas na diretora municipal de Finanças e na diretora do Departamento de Aprovisionamentos, da Direção Municipal de Finanças, da Câmara Municipal de Lisboa, dentro dos limites de autorização de despesa pública. Também esta medida vem demonstrar o rigoroso controlo das referidas aquisições.

3. Quais os instrumentos/ normas utilizado(a)s?

Foi utilizado o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, nas suas várias redações, bem como a Lei n.º 4-A/2020, a Lei n.º 1-A/2020 e o Decreto-Lei n.º 10-E/2020.

Foi criada uma aplicação de gestão de stocks de EPI e outros bens específicos para a mitigação da covid-19. Esta aplicação permite não só gerir os stocks como ainda gerar alertas quando os bens atingem uma quantidade mínima pré-definida, com vista a novas aquisições.

4. Como aplicaram o DL 10-A/2020, de 13/03 que estabeleceu, no seu capítulo II, o Regime excecional de contratação pública e de autorização de despesa?

Aplicámos nos termos do disposto no próprio diploma, às medidas que implicaram a prevenção, contenção, mitigação e tratamento de infeção epidemiológica por covid-19, bem como à reposição da normalidade em sequência da mesma.

Desenvolvemos os necessários procedimentos pré-contratuais ao abrigo dos Diplomas que previam as medidas de exceção.

5. Considera que a aplicação do Regime Excecional, aprovado pelo DL 10-A/2020, de 13/03, contribuiu para processos aquisitivos mais eficientes e eficazes?

Sim, as medidas excecionais aprovadas contribuíram significativamente para a eficiência e celeridade das compras públicas do município, no âmbito da covid-19. O referido diploma conjugado com outras medidas legislativas, nomeadamente a Lei n.º 4-A/2020, a Lei n.º 1-A/2020, o Decreto-Lei n.º 10-E/2020, permitiram tornar os procedimentos mais céleres. A elasticidade das medidas permitiu também fazer face aos constrangimentos relacionados com o mercado e fornecedores.

6. Qual a sua perceção no que concerne os instrumentos legais existentes na Contratação Pública para aquisições em situações de calamidade?

O CCP já prevê o recurso ao ajuste direto ao abrigo de critérios materiais, nomeadamente em caso de urgência imperiosa, não imputável à entidade contratante. No entanto, esta possibilidade, por si só, é manifestamente insuficiente em situações de calamidade, como foi facilmente perceptível. Existe um conjunto de diplomas legais que são complementares ao CCP e cuja aplicação condicionam a eficiência e celeridade em casos como o que atualmente vivemos. Por essa razão, este Regime Excecional foi importante e necessário.

7. Tendo por base a situação atual, considera que a Contratação Pública detém as ferramentas necessárias e apropriadas para responder eficaz e eficientemente às necessidades inerentes a situações de calamidade?

Em momento anterior à Pandemia, a Contratação Pública não tinha essas ferramentas e como tal foi necessário definir-se um Regime Excecional. Face à inexistência de um conjunto de

medidas de exceção, consolidadas e maturadas, impôs-se uma ação legislativa urgente, o que determinou a publicação de norma avulsas e de alguma forma dispersas.

Com a experiência vivida, entendo que existirão condições para que seja definido um Diploma único contendo um conjunto de medidas excepcionais, para o qual o legislador poderá remeter, sempre que seja necessário o seu acionamento, mediante uma definição clara dos respetivos requisitos, tais como o Estado de Emergência.

8. É prática do Município proceder a análise de riscos na Contratação Pública? Em que circunstâncias?

Sim. O Município tem implementado um Plano de Prevenção de Riscos de Gestão e Corrupção e Infrações Conexas (PPRGIC) onde se encontra definido um conjunto de medidas específicas para a Contratação pública, sendo que é feita a sua monitorização anual. Neste Plano encontram-se descritos os riscos identificados e as medidas preventivas a implementar para mitigação dos mesmos. Em cada ano este Plano é revisto e atualizado no que respeita a novos riscos identificados e respetivas medidas a implementar.

9. O Município possui um Plano de Riscos associado à Contratação Pública?

O PPRGIC implementado no Município enceta várias temáticas onde o risco possa existir e que vão para além da matéria da Contratação Pública. Não obstante, esta área de risco está claramente identificada no Plano.

10. Em que medida considera relevante a existência de um Plano de riscos associado à Contratação Pública?

A área da Contratação Pública é sensível e comporta riscos de gestão, corrupção e infrações conexas. Como tal, a identificação desses mesmos riscos e a implementação de medidas preventivas é essencial para a sua mitigação.

11. Quais os maiores riscos associados à Contratação Pública? Principalmente no que concernem as aquisições em situações emergentes, em quantidades avultadas e ainda de material específico de saúde ou outros?

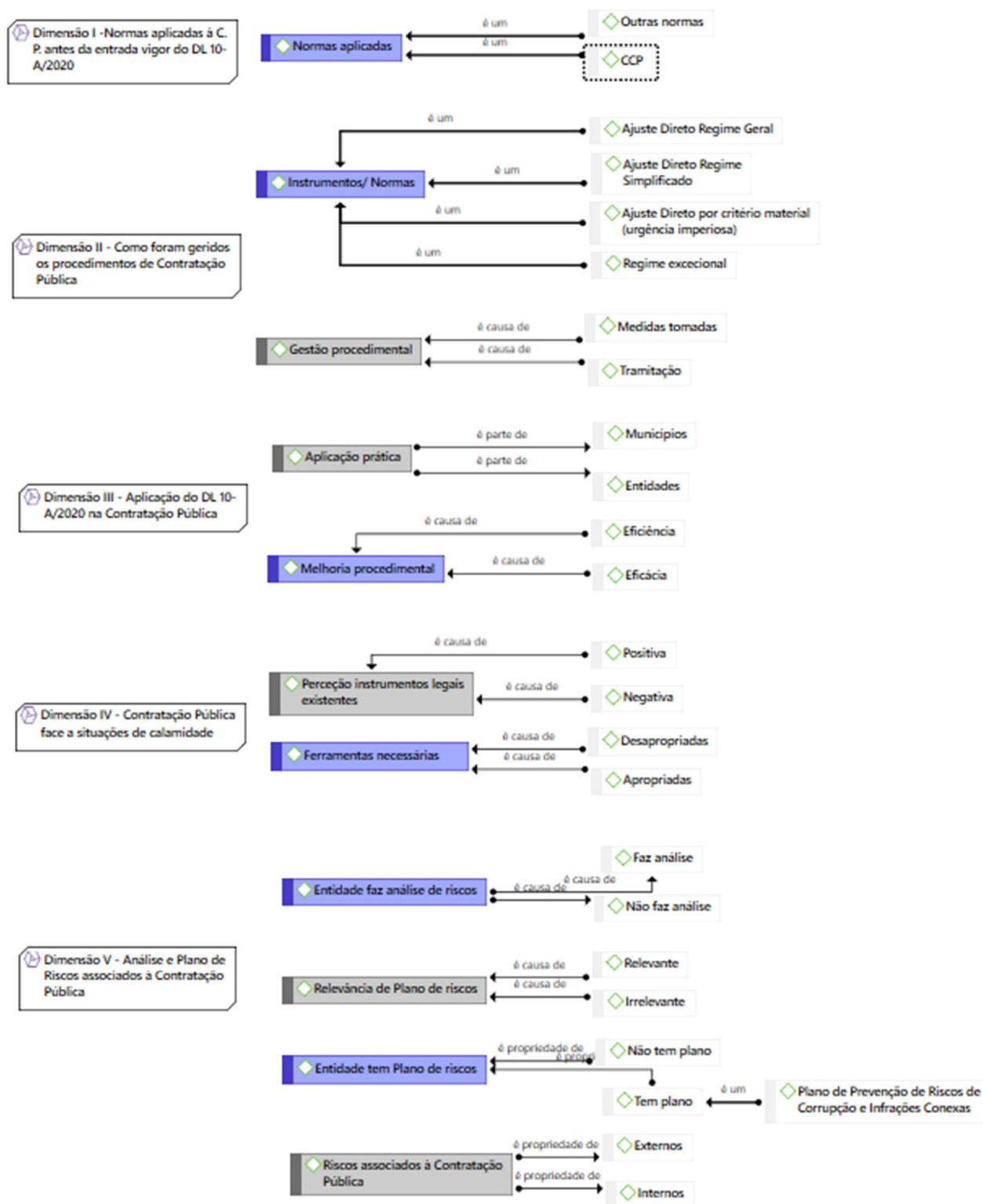
Em termos gerais o maior risco associado à Contratação pública será a compra que não cumpra os normativos legais, por desconhecimento do regime jurídico existente ou por ausência ou insuficiência de mecanismos tecnológicos que auxiliem ao seu cumprimento.

Também a inexistência de uma carreira profissional de especialização dos compradores públicos, poderá conduzir a compras ineficientes e desvantajosas para o interesse público. A área das compras necessita de uma equipa multidisciplinar que possa garantir uma compra de qualidade, em termos técnicos e jurídicos, que cumpra o objetivo de satisfação do interesse público.

Quanto às aquisições em situações de urgência, o maior risco será a compra impulsiva, face à urgência na aquisição dos bens ou serviços, sem consulta preliminar responsável ao mercado, o que pode originar uma compra financeiramente desvantajosa, aliado ao risco de compra a fornecedores pouco qualificados, isto é, aqueles que surgem fruto do momento de uma oportunidade de negócio, que aumenta o risco de compra de produtos de baixa qualidade.

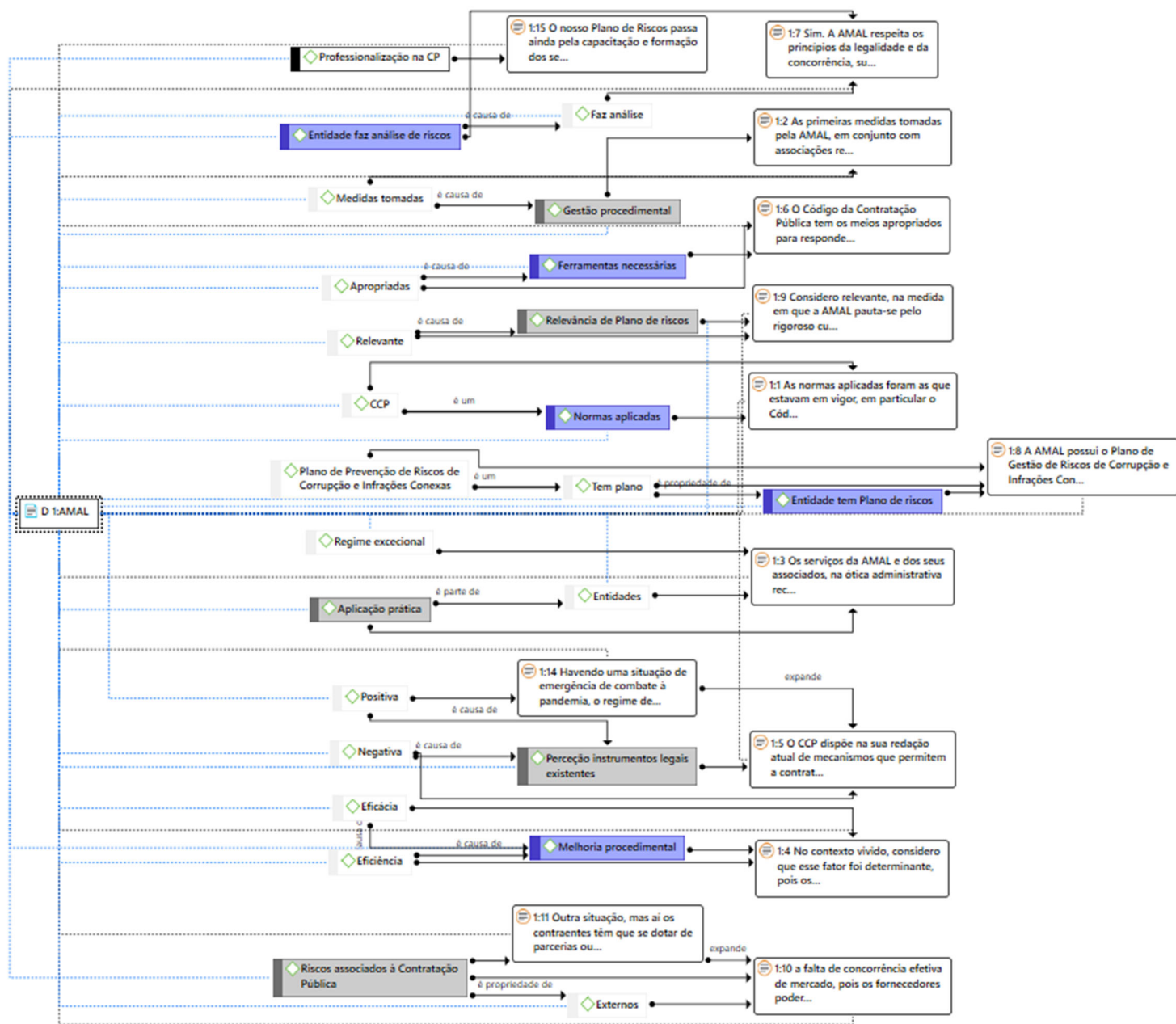
ANEXO III – ESQUEMAS RESUMO DO ATLAS.TI

3.1 – RESUMO DIMENSÕES COM CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS

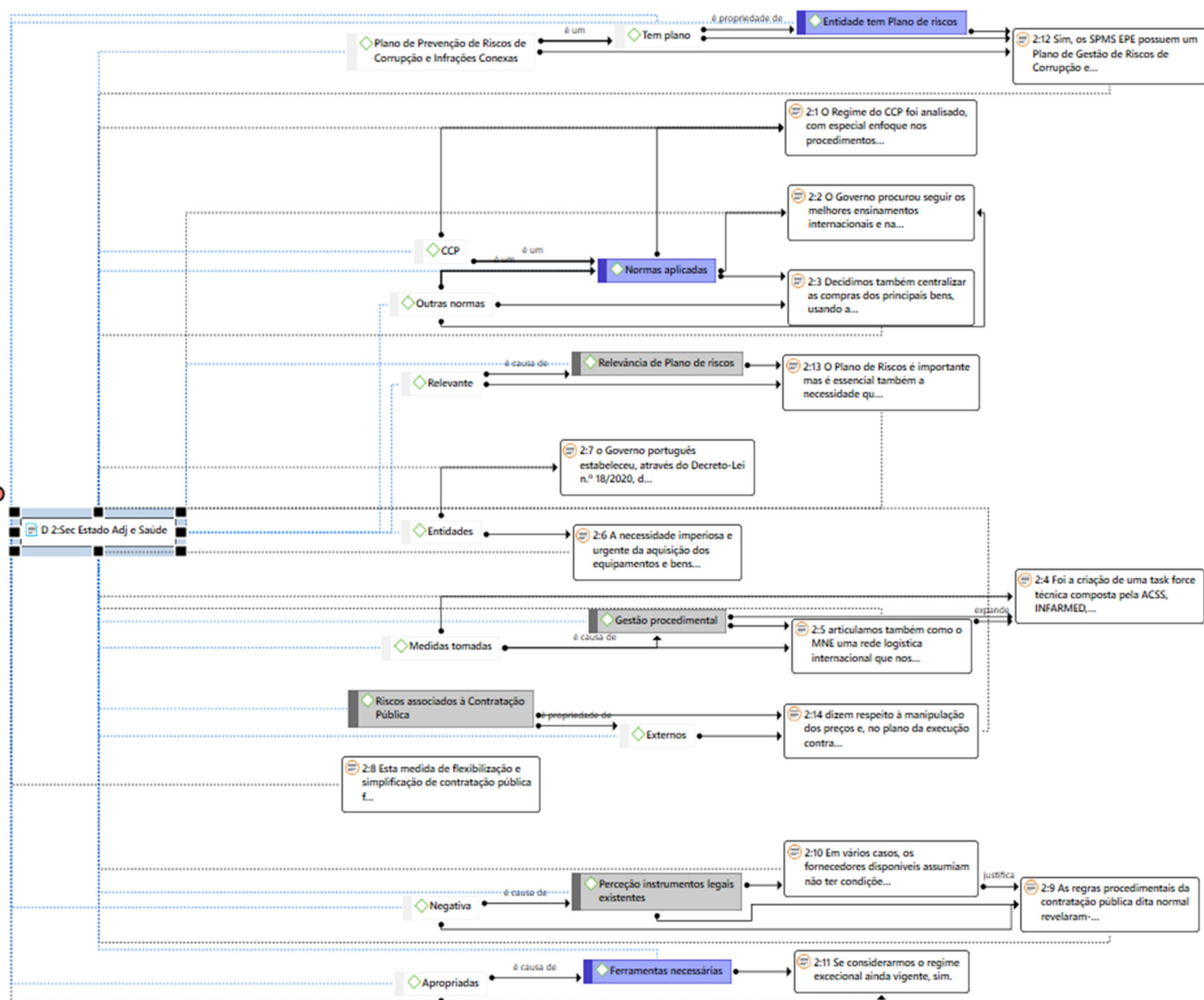


3.2 – RESUMO UNIDADES DE REGISTO COM CATEGORIAS E SUBCATEGORIAS POR ENTIDADE ENTREVISTADA

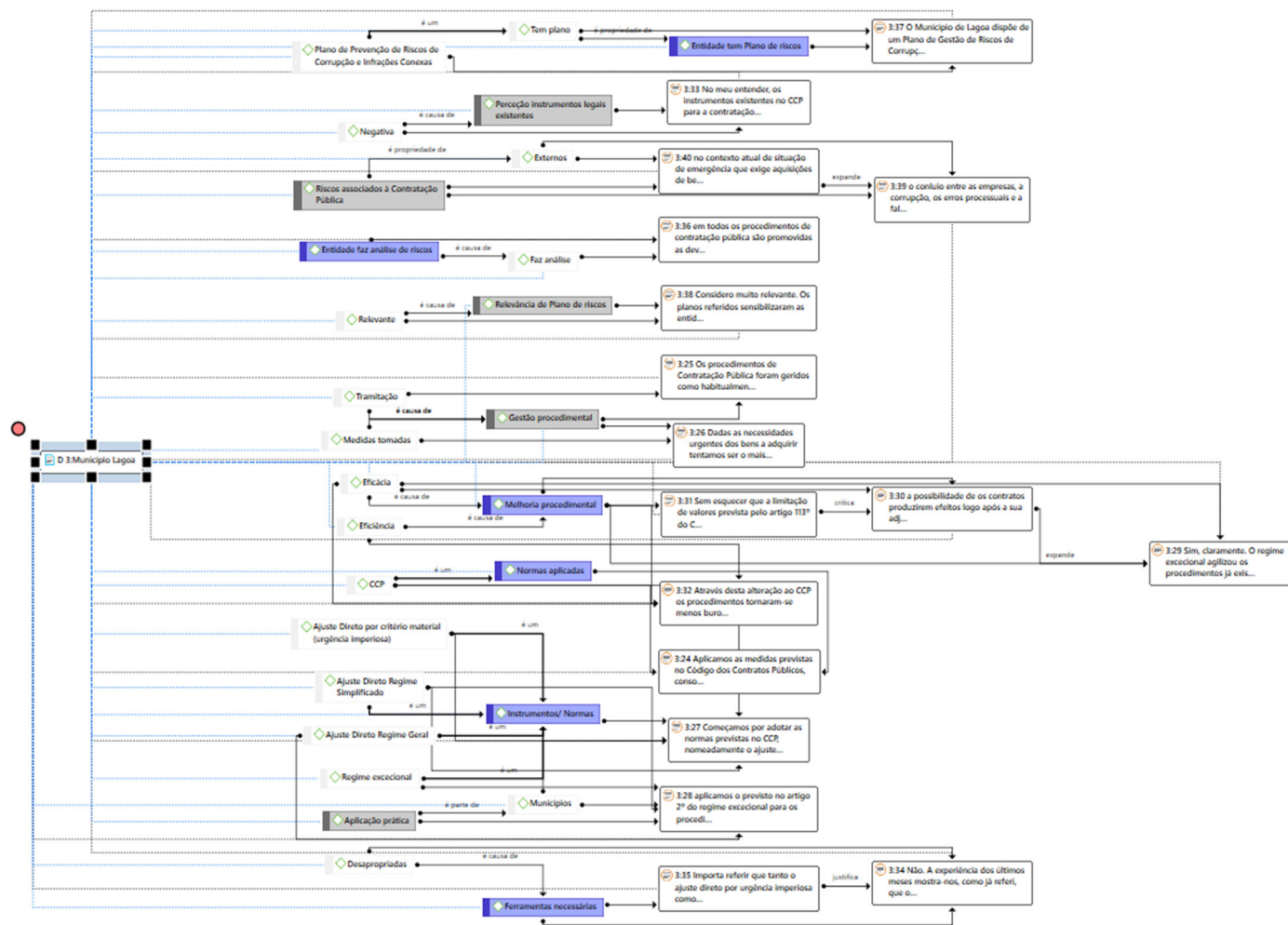
AMAL – COMUNIDADE INTERMUNICIPAL DO ALGARVE – CIM ALGARVE



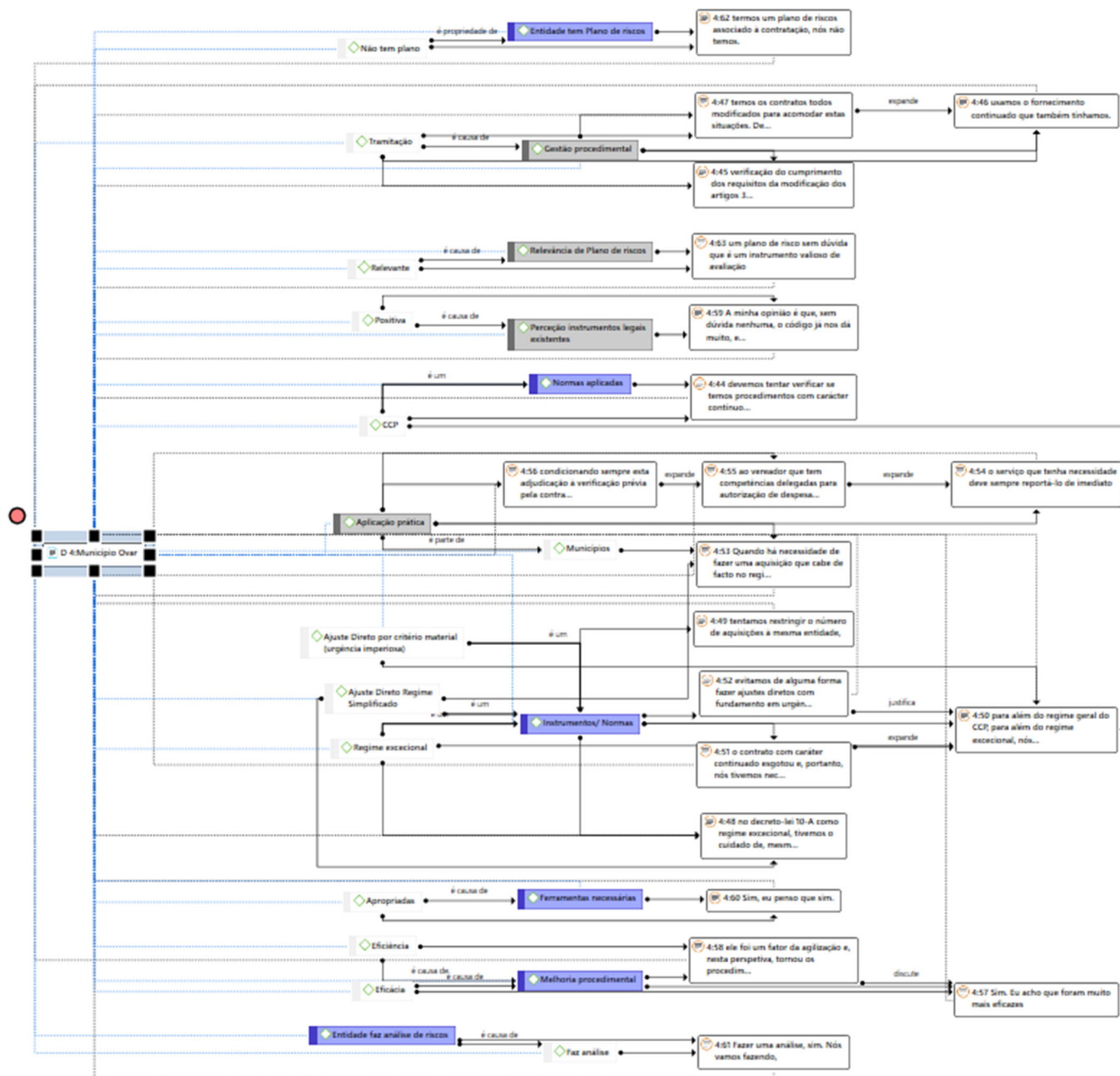
SECRETÁRIA DE ESTADO ADJUNTA E DA SAÚDE



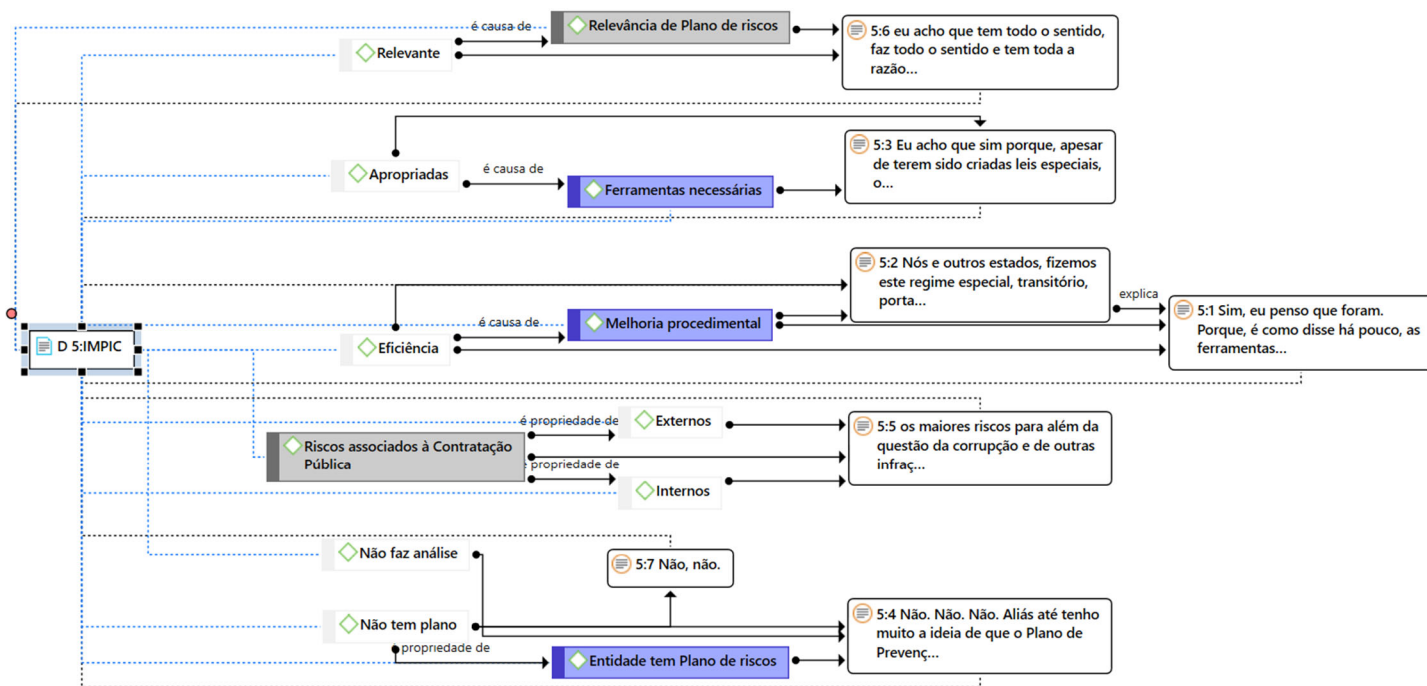
MUNICÍPIO DE LAGOA



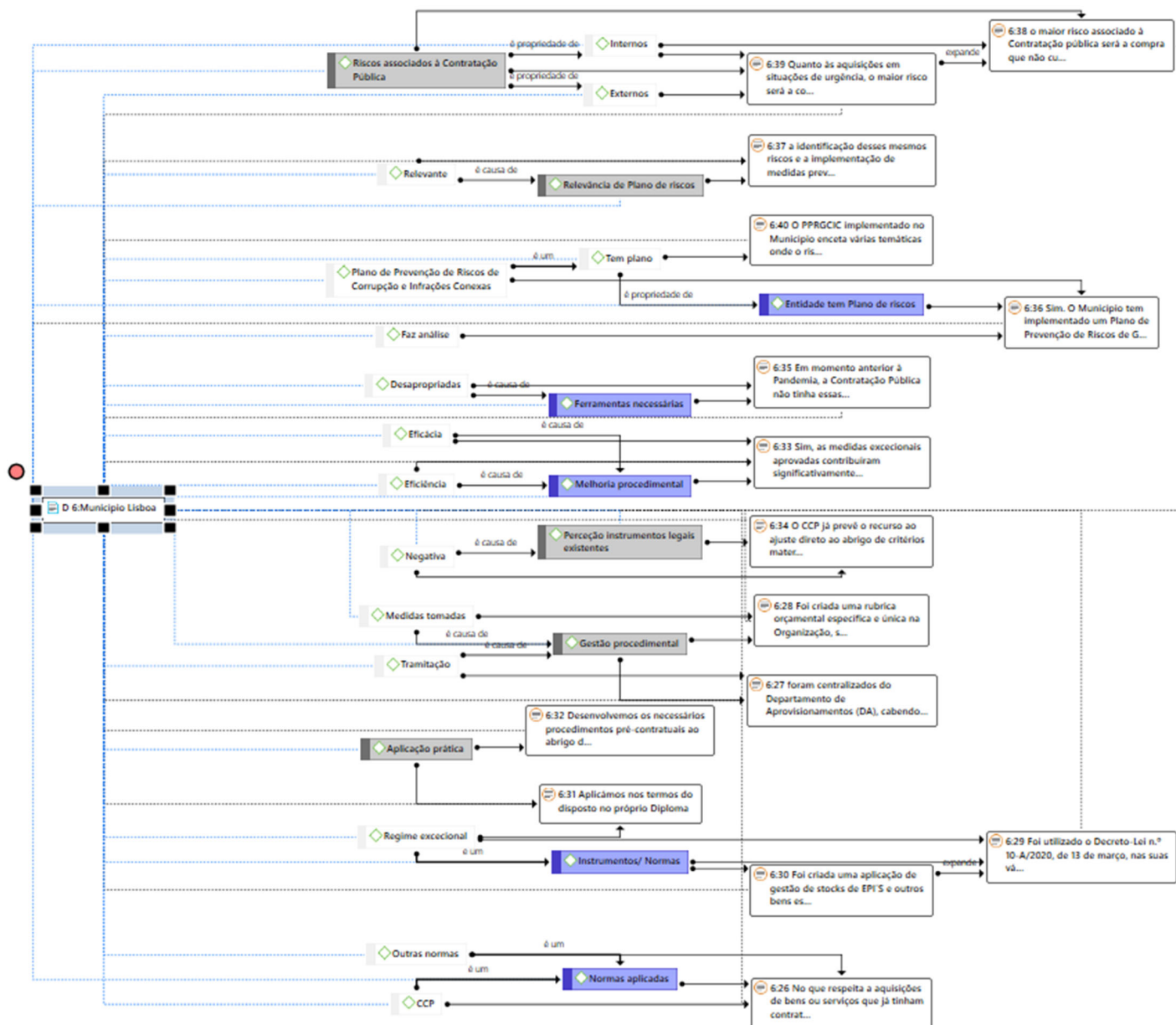
MUNICÍPIO DE OVAR



IMPIC – INSTITUTO DOS MERCADOS PÚBLICOS DO IMOBILIÁRIO E DA CONSTRUÇÃO



MUNICÍPIO DE LISBOA



ANEXO IV – MEDIDAS IMPLEMENTADAS PELOS PAÍSES DA OCDE

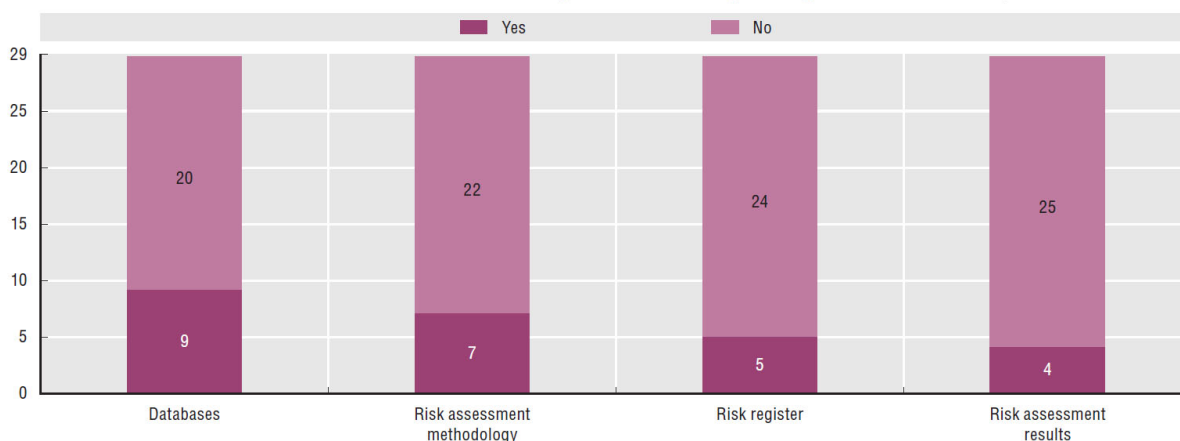
8.8. Public procurement measures implemented between March and June 2020 to respond to the COVID-19 outbreak, 2020

	Guidance	Centralisation	Supporting businesses	Changes in regulations
Australia	●	○	○	○
Austria	●	●	○	●
Belgium	●	●	●	○
Chile	●	○	○	○
Colombia	●	○	●	●
Estonia	●	●	○	○
Finland	○	●	○	○
France	○	●	●	●
Germany	●	●	○	○
Greece	●	○	○	●
Iceland	●	○	○	○
Ireland	●	●	●	○
Italy	●	●	●	●
Japan	●	○	○	●
Korea	●	●	●	●
Latvia	●	●	○	●
Lithuania	●	●	○	●
Luxembourg	○	●	○	●
Netherlands	●	○	○	○
New Zealand	●	●	●	○
Norway	●	○	○	○
Poland	●	●	●	●
Slovak Republic	●	●	○	●
Slovenia	●	●	●	●
Spain	○	●	●	○
Sweden	●	●	●	○
Switzerland	●	●	○	●
United Kingdom	●	○	●	○
United States	●	○	○	○
OECD Total				
● Yes	25	19	12	14
○ No	4	10	17	15
Costa Rica	●	○	○	○

Source: OECD (2020), "Stocktaking report on immediate public procurement and infrastructure responses to COVID-19".

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934258496>

8.9. Number of countries with tools in place to assess public procurement risks, 2018



Source: OECD (2018), Survey on the Implementation of the 2015 OECD Recommendations on Public Procurement.

StatLink  <https://doi.org/10.1787/888934258515>