



ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA

**O PAPEL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
APOIO À GESTÃO DAS IPSS: A IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS
DENSIFICADORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA COMO
ORIENTADORES DAS BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO**

Adriana Patrícia Oliveira João

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do
Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

Orientada por

Professora Paula Xavier

Bragança, Outubro 2024



Instituto Politécnico
de Viana do Castelo

ASSOCIAÇÃO DE POLITÉCNICOS DO NORTE (APNOR)
INSTITUTO POLITÉCNICO DE BRAGANÇA

**O PAPEL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE
APOIO À GESTÃO DAS IPSS: A IMPORTÂNCIA DOS PRINCÍPIOS
DENSIFICADORES DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA COMO
ORIENTADORES DAS BOAS PRÁTICAS DE GESTÃO**

Adriana Patrícia Oliveira João

Dissertação apresentada ao Instituto Politécnico de Bragança para obtenção do
Grau de Mestre em Gestão das Organizações, Ramo de Gestão Pública

Orientada por
Professora Paula Xavier

Bragança, Outubro 2024.

Resumo

O Direito Administrativo desempenha um papel crucial na manutenção da ordem e do funcionamento adequado da administração pública num Estado de Direito. Procura equilibrar o poder do Estado com a proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e das entidades privadas.

Com esta dissertação, pretende-se abordar a conformidade dos contratos públicos com os princípios administrativos orientadores da atividade dos entes administrativos, locais, centrais e periféricos, tendo em conta que o Direito Administrativo é o ramo do direito público que regula os contratos celebrados entre entidades públicas e privadas. Tais contratos devem seguir procedimentos específicos e atender aos referidos princípios da administração pública, orientadores das ações das entidades administrativas.

Os contratos públicos desempenham um papel crucial na Administração Pública, garantindo que as entidades governamentais possam adquirir os bens e serviços necessários para atender às necessidades da sociedade, ao mesmo tempo em que promovem a integridade, a concorrência e a eficiência na utilização dos recursos públicos.

Em Portugal, os contratos públicos estão sujeitos a regulamentação específica que se encontra vertida no Código dos Contratos Públicos, que incorpora os princípios fundamentais do Direito Administrativo.

Pretende-se analisar a forma como os princípios da legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e outros são aplicados. Este estudo analisa o impacto da conformidade com esses princípios no modo de atuação da Administração Pública, e concretamente no recurso à contratação pública, como instrumento privilegiado de gestão dos meios materiais e humanos da entidade administrativa.

O caso de estudo inclui, nesta dissertação, uma investigação detalhada sobre o impacto da conformidade com esses princípios na administração pública e na gestão de contratos públicos no contexto das IPSS. Ao explorar os desafios e as boas práticas, esta pesquisa fornece insights significativos sobre a relação entre o Direito Administrativo, contratos públicos e as atividades das IPSS, com implicações relevantes para ambas as áreas.

Pode concluir-se dessa forma, que o fortalecimento da interação entre o Direito Administrativo e as IPSS é crucial para promover uma gestão pública eficiente, garantindo a justiça social e o bem-estar da população. O estudo sugere que futuras pesquisas podem explorar práticas administrativas em contextos específicos e a adaptação das IPSS a novos desafios, como a digitalização e a gestão de recursos.

Palavras-Chave: Direito Administrativo, Princípios Administrativos, Contratos Públicos, Administração Pública e IPSS

Abstract

Administrative Law plays a crucial role in maintaining order and ensuring the proper functioning of public administration in a Rule of Law state. It seeks to balance the power of the state with the protection of the rights and interests of citizens and private entities.

This dissertation aims to address the compliance of public contracts with the administrative principles guiding the activities of administrative entities, both local and central, as well as peripheral. Administrative Law is the branch of public law that regulates contracts entered between public and private entities. Such contracts must follow specific procedures and adhere to the principles of public administration that guide the actions of administrative entities.

Public contracts are essential for public administration, ensuring that government entities can acquire the goods and services necessary to meet societal needs while promoting integrity, competition, and efficiency in the use of public resources.

In Portugal, public contracts are subject to specific regulations set out in the Public Contracts Code, which incorporates the fundamental principles of Administrative Law.

This study intends to analyze how the principles of legality, impersonality, publicity, efficiency, and others are applied. It examines the impact of compliance with these principles on the functioning of public administration and, specifically, on the use of public procurement as a privileged instrument for managing the material and human resources of administrative entities.

The case study included in this dissertation provides a detailed investigation into the impact of compliance with these principles on public administration and the management of public contracts in the context of Private Institutions of Social Solidarity. By exploring the challenges and best practices, this research offers significant insights into the relationship between Administrative Law, public contracts, and the activities of IPSS, with relevant implications for both areas.

It can be concluded that strengthening the interaction between Administrative Law and IPSS is crucial to promote efficient public management, ensuring social justice and the well-being of the population. The study suggests that future research could explore administrative practices in specific contexts and the adaptation of IPSS to new challenges, such as digitization and resource management.

Keywords: Administrative Law, Administrative Principles, Public Contracts, Public Administration, and IPSS.

Dedicatória

Dedico este trabalho à minha família e amigos, cujo apoio incondicional me deu forças para continuar, e à minha orientadora, que me guiou com sabedoria e paciência ao longo desta jornada.

Agradecimentos

A conclusão desta dissertação de mestrado representa a realização de um sonho que não seria possível sem o apoio de várias pessoas, a quem dedico meu mais sincero agradecimento.

Em primeiro lugar, quero expressar minha profunda gratidão à minha mãe, uma mulher extraordinária que, sendo mãe solteira, me ensinou, com amor e resiliência, o valor da dedicação e do trabalho árduo. Sem o teu exemplo e apoio incondicional, eu não estaria onde estou hoje. A ti, dedico esta conquista com todo o meu carinho.

Ao meu pai drasto, pela presença e apoio incondicional ao longo deste percurso, e ao meu irmão, por estar sempre ao meu lado e me incentivar a seguir em frente.

À minha família, pelo apoio incondicional em cada passo desta caminhada, e, em especial, à minha madrinha, pelo carinho, pela orientação e por ser uma presença constante de amor e força na minha vida. A vocês, que acreditaram em mim nos momentos de dúvida e celebraram cada conquista como se fosse vossa, dedico este trabalho com toda a gratidão e amor que me ensinaram a carregar.

Agradeço também às minhas amigas, por estarem sempre presentes, oferecendo não só amizade, mas também apoio emocional e encorajamento ao longo de toda esta jornada.

Um especial agradecimento às minhas colegas de casa, por terem sido uma fonte de motivação, companheirismo e leveza nos momentos mais desafiadores. A vossa amizade e apoio tornaram esta caminhada muito mais fácil e agradável.

À minha avó, a minha estrela eterna, ainda que ausente fisicamente, sinto a tua presença em cada passo, a guiar-me e a inspirar-me em todas as conquistas. A tua memória vive em mim, e este trabalho é fruto da força e dos valores que aprendi ao teu lado.

Por fim, gostaria de agradecer à minha orientadora, Professora Paula Xavier, por ter aceitado orientar este trabalho e, desde o início, acreditar no meu tema e oferecer todo o apoio necessário. A sua orientação foi essencial para que esta dissertação fosse concluída com êxito.

A todos, o meu muito obrigado!

Lista de Acrónimos e Siglas

A.P. – Administração Pública

C.C.- Código Civil

C.C.P. – Código dos Contratos Públicos

C.L.D.S.+ – Contratos Locais de Desenvolvimento Social Mais

C.N.I.S. – Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade

C.O.N.F.E.C.O.O.P. – Confederação Cooperativa Portuguesa

C.P.A. – Código do Procedimento Administrativo

C.P.T.A. – Código do Processo dos Tribunais Administrativos

C.R.P. – Constituição da República Portuguesa

D.G.S.S. – Direção-Geral da Segurança Social

D.L. – Decreto-Lei

D.R.E. – Diário da República Eletrónico

E.I.P.S.S. – Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social

E.R.C. – Entidade Reguladora para a Comunicação Social

F.E.A.C. – Fundo Europeu de Auxílio aos Carenciados

F.S.E. – Fundo Social Europeu

I.N.A. – Instituto Nacional de Administração

I.P.S.S. – Instituições Particulares de Solidariedade Social

L.B.S.S. – Lei de Bases da Segurança Social

O.C.P. – Observatório das Obras Públicas

O.N.G. – Organizações de Não Governamentais

P.A.R.E.S. – Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais

P.I.B. – Produto Interno Bruto

P.I.D.D.A.C. – Programa de Investimento e Despesas de Desenvolvimento da Administração Central

P.O.P.H. – Programa Operacional Potencial Humano

Q.C.A. – Quadro Comunitário de Apoio

Q.R.E.N. – Quadro de Referência Estratégico Nacional

T.C. – Tribunal Constitucional

T.C.A – Tribunal Central Administrativo

T.J.U.E. – Tribunal de Justiça da União Europeia

U.E. – União Europeia

U.M. – União das Mutualidades Portuguesas

U.M.P. – União das Misericórdias Portuguesas

S.S. – Segurança Social

Índice Geral

Índice Geral	ix
Introdução.....	1
1. Enquadramento Teórico.....	3
1.1 Princípios do Direito Administrativo	4
1.2 Contratos Públicos	9
1.2.1 Evolução Histórica.....	10
1.2.2 Definição e Tipos.....	12
1.3 Princípios gerais de Direito Administrativo e a sua incidência na Contratação Pública	16
1.4 Relevância da Aplicação dos Princípios nos Contratos Públicos	21
2. As Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal.....	27
2.1 O Regime Jurídico.....	28
2.2 As Tipologias	34
2.3 A análise do seu conceito legal e constitucional.....	37
3. Organismos de Direito Público em Portugal: Fundamentos Jurídicos e Características	40
3.1 O conceito de "organismo de direito público" e as Instituições Particulares de Solidariedade Social	41
3.2 O modo de financiamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social	43
Considerações Finais.....	54
Referências Bibliográficas.....	57
Jurisprudência	59

Introdução

O Direito Administrativo, como ramo do direito público, é fundamental na estruturação e regulação das relações entre o Estado e os cidadãos, assegurando que a administração pública atue de forma legal, eficiente e transparente. Este campo do direito é responsável por delinear os princípios que guiam a atuação dos entes administrativos, incluindo a legalidade, impessoalidade, publicidade, eficiência e moralidade, que são cruciais para a manutenção da confiança pública nas instituições. Compreender a aplicação desses princípios nos contratos públicos é essencial, uma vez que estes contratos não apenas regulamentam a aquisição de bens e serviços pelo Estado, mas também garantem que a utilização dos recursos públicos ocorra de forma ética e responsável.

Os Contratos Públicos, que são regidos pelo Código dos Contratos Públicos em Portugal, representam uma via privilegiada para a execução de políticas públicas e a implementação de serviços essenciais. A definição e a tipologia desses contratos são de extrema relevância, pois afetam diretamente a qualidade e a eficiência da prestação de serviços à sociedade. A conformidade com os princípios administrativos, portanto, não é apenas uma questão de legalidade, mas um pilar

para a construção de uma administração pública que responde adequadamente às necessidades dos cidadãos.

Dentro deste contexto, as Instituições Particulares de Solidariedade Social desempenham um papel vital no tecido social português, oferecendo serviços essenciais a populações vulneráveis. O regime jurídico que rege estas instituições é uma parte fundamental da discussão, uma vez que determina como as IPSS operam, quais são os seus direitos e deveres, e como elas interagem com o Estado. A análise das diferentes tipologias de IPSS e do seu conceito legal e constitucional é crucial para entender como estas instituições contribuem para a proteção social e para o bem-estar da comunidade.

Além disso, a interligação entre os organismos de direito público e as IPSS revela uma complexa rede de responsabilidades e colaborações. O financiamento das IPSS, que frequentemente combina recursos estatais e contribuições privadas, é um aspeto que merece uma atenção especial, dado que a sustentabilidade financeira é um fator determinante para a eficácia das suas operações. A discussão sobre os modos de financiamento das IPSS é, portanto, central para entender o impacto das políticas públicas na prestação de serviços sociais e na mitigação de desigualdades.

A presente dissertação tem como objetivo analisar a conformidade dos contratos públicos com os princípios administrativos que orientam a atuação dos entes públicos, especialmente no que diz respeito às IPSS. Serão examinados os desafios enfrentados na prática e as boas práticas que podem emergir dessa relação, proporcionando uma visão abrangente da dinâmica entre o Direito Administrativo, a Contratação Pública e as atividades das IPSS. Com este estudo, espera-se contribuir para uma melhor compreensão do papel dessas instituições no contexto da ação social em Portugal e das implicações jurídicas que decorrem dessa interação.

1. Enquadramento Teórico

A revisão da literatura que se segue oferece uma análise abrangente dos princípios fundamentais que sustentam o Direito Administrativo e a sua aplicação nos contratos públicos. O Direito Administrativo é alicerçado em princípios essenciais, como a legalidade, imparcialidade, publicidade e eficiência, que garantem a atuação transparente e responsável das entidades públicas, promovendo a confiança da sociedade na administração pública. Os contratos públicos, por sua vez, configuram-se como acordos entre entidades públicas e privadas para a aquisição de bens ou serviços, englobando diversas modalidades, como contratos de prestação de serviços e de fornecimento. A interação entre os princípios do Direito Administrativo e a Contratação Pública é crucial, pois assegura que os processos de aquisição respeitem a legislação vigente e maximizem a utilização eficiente dos recursos públicos. A relevância da aplicação rigorosa desses princípios não pode ser subestimada, uma vez que a sua violação pode resultar em corrupção, desperdício e perda de confiança por parte da população nas instituições estatais. Portanto, este estudo visa destacar a importância da conformidade com os princípios administrativos no âmbito da contratação pública e suas implicações para a governança e integridade do serviço público.

1.1 Princípios do Direito Administrativo

Algumas correntes afirmam que o Direito Administrativo é o único regulador da Administração Pública, enquanto outras, como Paulo Otero (2003), consideram que a Administração Pública é regulada não apenas pelo Direito Administrativo, mas também por outros ramos do Direito. Nesse sentido, seria mais adequado falar em Direito da Administração Pública, por ser um termo mais abrangente.

Historicamente, antes da Revolução Francesa, a Administração Pública era regulada pelo direito comum ou privado. Durante a revolução, surgiram críticas aos juízes formados anteriormente, que poderiam limitar a ação administrativa. Assim, foi criado o Conselho de Estado, encarregado de criar normas ao resolver casos, afastando a aplicação do direito comum. À medida que a administração se fortalecia, emergia um conflito entre suas prerrogativas de autoridade e as garantias dos indivíduos. A partir da década de 1950, a legalidade passou a limitar a administração, levando-a a buscar refúgio no direito privado. Esse movimento resultou no afastamento do direito administrativo pela própria administração pública, gerando uma tendência de impedir a aplicação do direito privado pela administração pública.

O direito administrativo compreende um conjunto de normas, que são classificadas em normas-regras e normas-princípio. A diferenciação entre essas normas ocorre com base na densidade normativa presente em cada uma delas. Ilustra a importância de discutir a definição do direito administrativo. Muitas vezes, essa discussão se concentra em uma visão orgânica, que considera o direito administrativo como aquele que se aplica à função pública. Em oposição a essa visão, surge o funcionalismo, que defende que o direito administrativo se aplica às entidades que exercem funções administrativas materialmente, adaptando-se à crescente privatização administrativa.

Atualmente, não é tão preciso caracterizar o direito administrativo como o direito da administração pública, ou seja, apenas o direito dos órgãos que a compõem. Ao longo do tempo, surgiram perspectivas que cruzam os dois critérios mencionados. Essas reflexões destacam a importância de definir o direito administrativo de maneira mais abrangente e flexível.

No que se refere aos princípios gerais de Direito Administrativo, o Código do Procedimento Administrativo estabelece que eles se aplicam a qualquer entidade que exerça a função administrativa. Isso significa que os princípios são válidos para todas as atividades administrativas, independentemente da natureza da entidade que as realiza. Porém, é importante ressaltar que esses princípios não foram criados pelo legislador no CPA. Eles são condicionados por uma série de opções tomadas anteriormente, como a adoção, pelo Estado português, de um sistema executivo de administração. Esse sistema permite que a administração atue sem a necessidade de uma decisão judicial que a autorize, ao contrário do modelo judiciário, em que esses poderes não são conferidos à administração.

No entanto, no momento atual, essa dicotomia está desatualizada. O nosso sistema, atualmente, representa um executivo moderado ou atenuado, assim como o sistema anglo-saxão que está a

tornar-se cada vez mais um sistema misto, pois em muitas áreas evoluiu de um sistema puramente judiciário para um sistema executivo. Portanto, tudo isso acaba sendo uma questão de nuances e não mais uma questão de bipolaridade absoluta. Além dos princípios gerais decorrentes do exposto, outros princípios derivam necessariamente da própria configuração das entidades e da forma de exercício da função administrativa em um determinado sistema.

Os princípios genéricos de direito são refletidos no campo do Direito Constitucional e no Direito Administrativo. O Direito Administrativo é considerado uma concretização do Direito Constitucional. Portanto, os princípios do Direito Administrativo são uma forma de concretizar os princípios gerais constitucionais. A República Portuguesa baseia-se nos princípios do Estado de direito democrático e do Estado social. Esses princípios influenciam uma série de outros princípios, como a proteção da confiança dos particulares, a boa-fé do Estado e a participação dos cidadãos na condução da Administração Pública. Um exemplo seria a opção do poder constituinte ao decidir adotar um Estado unitário, que é parcialmente regionalizado e no qual as autarquias locais têm um papel de destaque. Apesar de o sistema de governo em Portugal ser semipresidencial, existem algumas exceções, como o Presidente da República ter responsabilidades administrativas em áreas como defesa e negócios estrangeiros. Os princípios fundamentais de Direito Administrativo também são condicionados pelas opções de configuração constitucional do sistema administrativo.

Existe uma conexão entre o Direito Administrativo e o Direito Constitucional, especialmente no que diz respeito aos princípios genéricos. É comum dizer que o Direito Administrativo é, de certa forma, uma aplicação prática do Direito Constitucional. Os princípios do Direito Administrativo derivam e concretizam os princípios constitucionais mais amplos. Na República Portuguesa, alicerçada nos ideais de Estado de direito democrático e Estado Social, surgem princípios que impactam diversas áreas. Alguns exemplos incluem a proteção da confiança dos cidadãos, a boa-fé do Estado e a participação ativa dos cidadãos na gestão da Administração Pública. Esses princípios refletem e moldam a natureza do sistema jurídico, influenciando diretamente as práticas administrativas.

No âmbito desse quadro geral, dois pontos são particularmente cruciais: o princípio da separação de poderes e a relevância dos direitos fundamentais tanto para a Administração Pública portuguesa quanto para o funcionamento do Direito Administrativo. Começando com o princípio da separação de poderes, é importante destacar que a Constituição Portuguesa estabelece o princípio da separação e interdependência de poderes (artigo 111.º CPR). Isso significa que a Constituição não trata a separação de poderes como algo rígido, que exige uma separação absoluta entre os vários poderes. Em outras palavras, não seguimos uma lógica "montesquiana" que preconiza uma separação total entre os poderes judiciário, executivo e legislativo. A distribuição atual dos poderes implica uma ideia de cooperação entre eles, pois é somente através dessa cooperação que o Estado pode funcionar de maneira adequada.

As normas-regras são mais detalhadas e específicas, estabelecendo uma relação binária de cumprimento ou descumprimento da norma de forma clara e objetiva. Já as normas-princípio são mais flexíveis, permitindo a conciliação de princípios que podem parecer antagônicos. Por exemplo, é possível conciliar o interesse público com a proteção dos interesses dos particulares, mesmo que

a princípio eles possam parecer em conflito. Essa classificação é considerada a mais segura e confiável, sendo tradicionalmente adotada no campo do Direito Administrativo.

A administração pública inicialmente se submete à Parte II do Código do Procedimento Administrativo, além de seguir os princípios gerais da atividade administrativa conforme estabelecido no artigo 3.º e seguintes desse código. Nesse contexto, aplicam-se os princípios constitucionais, independentemente de estarem expressos na legislação. No entanto, é relevante notar que o CPA de 2015 destaca e proclama de maneira mais abrangente esses princípios. Exemplos incluem o princípio da legalidade, da busca pelo interesse público, da igualdade e da proporcionalidade, sendo estes últimos sempre enfatizados de maneira significativa.

Os princípios constitucionais e os princípios gerais de direito desempenham um papel fundamental no Direito Administrativo, assim como em outras áreas do direito. Eles são fundamentais para guiar a interpretação, aplicação e integração das normas jurídicas, atuando como bússolas para o ordenamento jurídico. Esses princípios estão embasados em premissas éticas e refletem a evolução histórica e cultural da sociedade. Alguns são expressamente previstos na Constituição, sendo denominados princípios constitucionais, enquanto outros são implícitos e considerados princípios gerais de direito. No contexto do Direito Administrativo, os princípios garantem um exercício legítimo e eficiente da administração pública, além de proteger os direitos dos cidadãos. Eles refletem o momento político da sociedade e são amplamente debatidos por estudiosos do direito.

Os princípios possuem normas com flexibilidade e capacidade de adaptação, ajustando-se conforme sua relevância na situação específica. Enquanto as regras impõem exigências específicas de maneira imperativa, os princípios funcionam como diretrizes de otimização, aplicáveis em diferentes graus, variando de acordo com as circunstâncias jurídicas e factuais pertinentes (Alexy, 2000). Esses princípios orientam todas as ações de gestão da administração pública, estabelecendo requisitos de atuação e assegurando a conformidade com o direito, evitando violações (Lopes, 2018, 2019).

Os princípios gerais do direito aplicam-se amplamente à atividade administrativa, abrangendo não apenas a regulação da atuação privada, mas também todos os aspetos da administração pública, incluindo suas funções constitutivas, de prestação e de apoio a instituições sem fins lucrativos reconhecidas como de utilidade pública. Esses princípios, agora constitucionalizados e explicitamente delineados no CPA, são essenciais para compreender e regular atividades ligadas à política econômica e social.

Os princípios administrativos estabelecem a lógica e a racionalidade do sistema normativo, conferindo harmonia e sentido coeso à atuação da administração pública. Eles funcionam como pilares do ordenamento jurídico, fundamentais para resolver situações não descritas explicitamente na lei. Além disso, refletem influências sociológicas e permanecem válidos mesmo que não estejam consagrados no direito positivo, conforme disposto no artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa.

Os princípios jurídicos desempenham um papel crucial na interpretação e aplicação do direito. Em situações de dúvidas interpretativas ou lacunas normativas, esses princípios orientam decisões apropriadas. Eles também reforçam a necessidade de combinar lei e moral como entidades inseparáveis, destacando que decisões administrativas devem respeitar os direitos dos cidadãos e refletir bom senso e equidade.

O termo "princípios" teve origem em um contexto positivista, servindo inicialmente para preencher lacunas no sistema jurídico. Sociologicamente, podem ser vistos como crenças escolhidas racionalmente pela sociedade ou ideias influenciadas por tradição, filosofia, religião e ciência. A transgressão de um princípio é mais grave que a violação de uma regra, pois afeta todo o sistema jurídico.

Contudo, além dos princípios clássicos, o CPA introduziu novidades significativas, ampliando o alcance e a aplicabilidade dos princípios administrativos.

O princípio da boa administração, derivado do princípio da prossecução do interesse público, já tinha certo respaldo na Lei de Enquadramento Orçamental e na Lei do Tribunal de Contas, especialmente no que diz respeito à eficiência das despesas públicas.¹ Esse princípio é, em parte, uma adaptação ao sistema jurídico português do artigo 41.º da CDFUE. Em síntese, o princípio da boa administração impõe a busca pela solução mais eficaz, não apenas do ponto de vista organizacional, mas também como um critério para a tomada de decisões.

Quanto ao princípio da justiça, apesar de estar presente CRP, sempre teve um alcance amplo e difícil de definir. Há questionamentos sobre se este não seria um princípio residual, aplicável apenas em situações onde nenhum outro princípio diretamente relevante possa ser encontrado. Esse princípio é comparável ao princípio da razoabilidade, pois invoca a ideia de direito, embora tenha um caráter mais filosófico.

Os princípios da imparcialidade e da boa-fé podem ser analisados sob duas vertentes: negativa e positiva. Na vertente negativa, a imparcialidade está relacionada ao afastamento de indivíduos que possam suscitar dúvidas sobre sua neutralidade, como nos casos de impedimentos e suspeição. Nesse sentido, a imparcialidade funciona como critério para evitar a participação de entidades que possam comprometer a legitimidade dos procedimentos.

Por outro lado, a vertente positiva da imparcialidade, agora expressamente afirmada na legislação, estabelece que, no processo de tomada de decisão, apenas os interesses legalmente relevantes podem ser considerados. Nessa perspetiva, a imparcialidade impõe à administração pública a obrigação de reunir todos os elementos necessários e de ponderar cuidadosamente todos os fatos relevantes para assegurar a validade das decisões administrativas.

Por fim, o princípio da boa-fé procura promover uma relação de confiança e colaboração entre a Administração Pública e os particulares. Além da participação dos particulares nas decisões que os

¹ Portugal. Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro. *Diário da República* n.º 176/2015
Portugal. Lei n.º 98/97, de 26 de agosto. *Diário da República* n.º 197/1997

afetam, esse princípio implica em uma relação bilateral, onde informações são fornecidas, decisões são tomadas com base em determinados pressupostos e tudo deve ser considerado ao longo do procedimento administrativo.²

As entidades da administração pública, em termos organizacionais, também estão sujeitas às normas do CPA, que concretizam princípios constitucionais. Isso é de extrema importância, pois a administração está sujeita à lei e, conseqüentemente, à CRP. Se a Constituição estabelece diretivas específicas para o legislador, essas diretrizes tornam-se vinculativas para a administração quando são concretizadas.

Por exemplo, ao considerar as garantias do indivíduo perante a administração no contexto do procedimento administrativo, é fundamental que o indivíduo não seja tratado como um mero objeto, mas como sujeito ativo na relação procedimental. Essa garantia não apenas emana do CPA, mas também se fundamenta no fato de vivermos em um estado de direito, onde os cidadãos têm o direito de participar ativamente nas decisões de poder, não podendo ser simplesmente passivos e sem a oportunidade de intervenção efetiva no procedimento.

Quando nos referimos às disposições do CPA que concretizam princípios constitucionais, a CRP estabelece diversas orientações no âmbito do direito administrativo, incluindo o dever de fundamentação. Contudo, destaca-se especialmente o direito de audiência prévia ao considerarmos as disposições do CPA que implementam princípios constitucionais.

Os princípios não apenas se manifestam nas leis, mas também podem ser invocados diretamente como fonte de direito, sendo aplicados para resolver questões específicas para as quais a legislação não forneça uma resposta direta.

O Código do Procedimento Administrativo consagra um conjunto de princípios fundamentais que orientam a atuação da administração pública em Portugal, promovendo a eficiência, a transparência e a responsabilidade na prestação de serviços aos cidadãos. O princípio da boa administração estabelece que a administração deve pautar-se por critérios de eficiência, economicidade e celeridade, sendo organizada de modo a aproximar os serviços das populações e de forma não burocratizada, conforme o artigo 5.º do CPA. Relacionado a isso, os princípios aplicáveis à administração eletrónica impõem à administração a utilização de meios eletrónicos no desempenho da sua atividade, promovendo a eficiência e a transparência administrativas, além da proximidade com os interessados, como descrito no artigo 14.º do CPA.

Adicionalmente, o princípio da responsabilidade estabelece que a administração deve responder pelos danos causados no exercício da sua atividade, nos termos da Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, que regula a responsabilidade civil extracontratual do Estado (artigo 16.º do CPA). O princípio da administração aberta garante o direito de acesso aos arquivos e registos administrativos, conforme regulado pela Lei n.º 467/2007, de 24 de agosto (artigo 17.º do CPA).

² Portugal. Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro. *Diário da República* n.º 4/2015

Outro aspeto relevante é o princípio da proteção dos dados pessoais, que assegura aos particulares o direito à proteção dos seus dados e à segurança e integridade dos suportes, sistemas e aplicações utilizados para tal, de acordo com a Lei n.º 67/98, de 26 de outubro (artigo 18.º do CPA). No que diz respeito ao princípio da adequação procedimental, o responsável pela direção do procedimento deve orientá-lo pelos interesses públicos da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão, conforme estipulado no artigo 56.º do CPA.

O princípio do inquisitório permite que o responsável pela direção do procedimento realize quaisquer diligências que sejam adequadas e necessárias à preparação de uma decisão legal e justa, conforme o artigo 58.º do CPA. O dever de celeridade implica que a administração deve garantir um andamento rápido e eficaz do procedimento, evitando tudo o que seja impertinente e dilatatório, enquanto promove o seguimento diligente e a tomada de decisões dentro de prazos razoáveis (artigo 59.º do CPA).

Por fim, a cooperação entre os órgãos da administração e os interessados é um dever fundamental para a obtenção de decisões legais e justas, conforme o artigo 60.º, n.º 1 do CPA. A boa-fé procedimental exige que os interessados colaborem para a decisão do procedimento dentro de prazos razoáveis, abstendo-se de requerer atos ou diligências inúteis (artigo 60.º, n.º 2 do CPA). A utilização preferencial de meios eletrónicos na instrução dos procedimentos é promovida pelo artigo 61.º do CPA, refletindo a modernização e a eficiência na administração pública.

Em Portugal, a regulamentação da contratação pública não se limita à simples racionalidade económica, mas abrange também a aplicação de princípios fundamentais consagrados no Código dos Contratos Públicos. Entre estes princípios, destacam-se a concorrência, que garante a participação de diversas entidades no processo; a defesa do interesse público, que assegura que os contratos sirvam ao bem comum; a igualdade e não discriminação, que promovem condições equitativas para todos os concorrentes; a transparência, que exige clareza e acesso à informação; a imparcialidade, que garante que as decisões sejam tomadas sem favorecimentos; a proporcionalidade, que assegura que as medidas adotadas sejam adequadas aos fins visados; e, por último, a legalidade e discricionariedade, que estabelecem os limites e a margem de manobra da administração na sua atuação (Gonçalves, 2018).

Estes princípios estruturam não só o processo de contratação pública, mas também refletem a necessidade de uma gestão pública responsável, orientada para a eficiência e para o respeito pelos direitos dos cidadãos.

1.2 Contratos Públicos

De acordo com a Organização Mundial do Comércio, os mercados de contratos públicos representam hoje 15 a 20 % do PIB mundial (2022).

Os mercados de contratos públicos da UE estão entre os mais importantes a nível global em termos de valor e encontram-se amplamente abertos à concorrência. No entanto, as empresas europeias nem sempre têm acesso, em condições de igualdade, aos mercados de contratos públicos de países terceiros, onde frequentemente enfrentam práticas restritivas e mundial estão acessíveis às empresas europeias.

Estes números demonstram o impacto das compras públicas na economia, dado que é através da contratação pública que se obtêm os bens e serviços essenciais para o desenvolvimento de qualquer país, tornando-se, assim, fundamentais para o funcionamento do estado (Arzileiro, 2017).

Dada a evolução registada a nível europeu, foi imprescindível criar um CCP que, além de transpor as diretivas comunitárias, as ajustasse ao contexto jurídico nacional.

O CCP é um documento legal que se propõe a orientar o processo de contratação pública em Portugal. Tem como objetivo estabelecer as normas e as relações entre os agentes privados e o estado. O CCP fundamenta-se na transposição e consolidação das diretivas comunitárias 2004/18/CE e 2004/17/CE, promulgadas pelo parlamento europeu e pelo conselho em 31 de março de 2004, as quais regulam a elaboração, execução e supervisão dos procedimentos de compras públicas, incluindo empreitadas de obras públicas, aquisição ou locação de bens móveis, e contratação de serviços.

Segundo, Survila, Tvaronavičienė, Shapoval, e Peleckienė (2016), os contratos públicos são vistos como um sistema complexo, com diversos componentes, sendo uma ferramenta crucial para as instituições do setor público³.

1.2.1 Evolução Histórica

Na década de 80, surgiram indícios de transformação, marcando uma mudança nas responsabilidades assumidas pelo estado e no modelo de interação entre o setor público e o privado. Essas transformações tiveram implicações significativas nos tipos de acordos estabelecidos. O estado social passou por uma fase de crise, evidenciada no contexto português por meio de revisões constitucionais voltadas para a promoção de privatizações e uma lógica de reestruturação da administração pública. Nesse período, houve uma percepção de que o estado tinha se tornado ineficiente e crescido em demasia. Essa constatação impulsionou esforços para revisar as estruturas existentes, visando à promoção da eficiência e à redução do tamanho do

³ Survila, T., Tvaronavičienė, M., Shapoval, V., & Peleckienė, V. (2016). Defence and security public procurement: Analyses of managerial and legal issues. *Journal of Security and Sustainability Issues*, 5(2), 299–314.

estado. As mudanças implementadas buscavam encontrar um equilíbrio mais adequado entre as esferas pública e privada, refletindo uma reavaliação do papel do estado na sociedade.

Simultaneamente à reconsideração da organização da administração pública, observam-se diversas ramificações no que diz respeito aos contratos.

As aquisições públicas apresentaram uma notável diversificação e expansão durante esse período. Houve um aumento evidente nas compras de bens por parte das administrações públicas, ocorrendo em paralelo à reestruturação necessária. A Administração Pública, visando a eficiência e uma nova configuração, precisou passar por um processo de redução de tamanho, dada sua expansão anterior. No contexto dos contratos, à medida que o estado buscava diminuir sua presença na esfera institucional pública, observou-se um aumento na celebração de contratos com o intuito de transferir para o setor privado as responsabilidades anteriormente desempenhadas pelo estado. Nessa fase, também ocorreu uma crescente diversificação nos tipos de contratos, refletindo as mudanças na dinâmica das relações entre o público e o privado.

A partir dos anos 80, além dos contratos de colaboração, observa-se um aumento significativo nos contratos que substituem atos administrativos. Estes contratos, designados como contratos públicos, desempenham o papel de substituir diretamente os atos administrativos. Em Portugal, embora exista um código para contratos públicos, nota-se uma lacuna considerável de informações específicas, sendo comum a referência ao CPA. Essa falta de detalhamento cria uma situação problemática, já que a abordagem muitas vezes se limita a remissões sucessivas, perdendo-se detalhes importantes ao longo do processo. A negociação com particulares nesse contexto torna-se uma área particularmente sensível do ordenamento jurídico, acentuando os desafios associados à regulamentação e prática desses contratos substitutivos de atos administrativos.

No contexto do direito português nesta área, a influência do direito europeu é profundamente marcante. O CCP foi introduzido pela primeira vez em 2008 como resultado da transposição das diretivas de 2004⁴. Posteriormente, passou por uma revisão em 2018, em consonância com as diretivas de 2014⁵.

Embora o CCP aborde uma ampla gama de questões que não estão explicitamente mencionadas nas diretivas, há uma ligação estreita com essas diretrizes. Ao analisar a transposição dessas diretivas, é crucial compreender o fio condutor em termos europeus, ou seja, a razão de ser das diretrizes. Um elemento central, notadamente nas mais recentes, é a promoção da sustentabilidade, refletindo a ênfase comum nesse princípio.

⁴ Parlamento Europeu e Conselho. (2004). Diretiva n.º 2004/17/CE, de 31 de março, alterada pela Diretiva n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e retificada pela Diretiva n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e da Comissão, de 16 de novembro.

⁵ Parlamento Europeu e Conselho. (2014). Diretiva n.º 2014/24/UE, de 26 de fevereiro, sobre adjudicação de contratos públicos.

1.2.2 Definição e Tipos

Em Portugal, os contratos públicos são regidos pela legislação nacional que estabelece as regras e procedimentos para a aquisição de bens, serviços e empreitadas de obras públicas por entidades governamentais. O principal enquadramento legal para os contratos públicos em Portugal é o CCP, que define as regras e os princípios a serem seguidos durante todo o processo de contratação pública.

O CCP estabelece as várias fases do processo de contratação, desde a preparação do procedimento até a execução do contrato. Inclui disposições sobre os tipos de procedimentos de contratação como concursos públicos, procedimentos por ajuste direto, consultas prévias, critérios de seleção, conteúdo e formalidades dos contratos, entre outros aspetos importantes.

Além do CCP, existem outros regulamentos e diretivas que podem impactar os contratos públicos em Portugal, como as diretivas europeias relacionadas à contratação pública, que visam harmonizar as práticas de contratação entre os estados-membros da União Europeia. A legislação comunitária desempenha um papel crucial na regulamentação dos contratos públicos nos estados-membros da União Europeia, incluindo Portugal. As diretivas europeias estabelecem normas comuns que visam harmonizar as práticas de contratação, promovendo a transparência, a concorrência e a eficiência. Segundo Gonçalves (2018), "a transposição das diretivas europeias para a ordem jurídica nacional não só assegura a conformidade com as exigências da União Europeia, mas também contribui para a modernização e a melhoria dos processos de contratação pública".

Exemplos de diretivas relevantes incluem a Diretiva n.º 2014/24/UE, que regula a adjudicação de contratos públicos, e a Diretiva n.º 2014/25/UE, que abrange a contratação nos setores de água, energia, transportes e serviços postais. Estas diretivas, ao serem incorporadas na legislação nacional, fortalecem o quadro jurídico da contratação pública em Portugal e asseguram que as melhores práticas sejam seguidas.

A transparência, a concorrência justa e a promoção da eficiência na utilização dos recursos públicos são alguns dos princípios fundamentais que regem os contratos públicos em Portugal, alinhados com as diretrizes da União Europeia. As entidades responsáveis pela contratação pública em Portugal devem seguir essas leis e regulamentos para garantir a legalidade, equidade e transparência nos processos de contratação e na gestão dos fundos públicos.

A contratação pública é um tema de grande relevância no contexto jurídico e administrativo, refletindo a relação entre a administração pública e os particulares. José Carlos Vieira de Andrade define o contrato público como " (...) um acordo de vontades celebrado entre a Administração Pública e um particular, com vista à realização de um interesse público, mediante a prestação de bens, serviços ou obras, e que está sujeito a um regime jurídico específico que garante a transparência e a concorrência (...) " (Andrade, 2019). Esta definição sublinha a importância do contrato público não apenas como um mecanismo jurídico de obrigação, mas também como um

instrumento que visa a defesa do interesse público e a observância de princípios que regem a contratação pública.

O conceito de contrato público não se alinha necessariamente com os conceitos de contrato administrativo ou contrato da administração pública. Há contratos realizados por entidades exercendo funções administrativas, sem serem entidades adjudicantes⁶, assim como contratos públicos feitos por entidades adjudicantes que não fazem parte da administração pública⁷.

A contratação pública refere-se à ação pela qual a AP adquire bens, serviços, obras e outros recursos para atender às necessidades coletivas, priorizando a utilização eficiente dos recursos públicos ao buscar as melhores condições de compra. Essa prática é normatizada pelo CCP, e, como anunciado no nº 1 do artigo 1º do CCP, este "estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo" (CCP, 2020).

O CCP é um documento legal que serve como guia para o processo de contratação pública em Portugal. Seu propósito é estabelecer diretrizes e regular as relações entre entidades privadas e o estado, essas diretrizes abrangem a elaboração, execução e supervisão dos procedimentos de compras públicas, englobando empreitadas de obras públicas, aquisição ou locação de bens móveis e aquisição de serviços. O CPP baseia-se na incorporação e consolidação das diretivas comunitárias 2004/18/CE e 2004/17/CE do parlamento europeu e do conselho, datadas de 31 de março de 2004.

De acordo com o Diário da República, a "contratação pública corresponde ao procedimento de formação dos contratos públicos (celebrados por entidades adjudicantes), isto é, o conjunto de atos e formalidades relativos à formação, conclusão e produção de uma plena eficácia jurídica de um contrato público" (Diário da República, 2020).

De acordo com o Código dos Contratos Públicos, a contratação pública é regulada por três fases principais: preparatória, conclusiva e complementar. A fase preparatória abrange a decisão de contratar e o procedimento até a adjudicação, a fase conclusiva refere-se à celebração do contrato e a fase complementar envolve atos posteriores à celebração que asseguram a plena eficácia do contrato público (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro).

A fase preparatória da contratação pública inicia-se com a decisão de contratar e abrange tanto uma fase preparatória do procedimento quanto uma fase instrutória, que culminará na adjudicação, isto é, na escolha da proposta "vencedora". Em seguida, temos a fase conclusiva, que refere à conclusão do contrato, através da sua celebração, que deve ser reduzida a escrito, podendo ser em suporte papel ou informático, exceto quando a celebração seja inexigível ou dispensável. Por fim, a fase complementar ocorre quando a plena eficácia do contrato público depende de atos posteriores à sua celebração, como a aprovação, visto e publicidade.

⁶ Entidade Reguladora para a Comunicação Social (ERC). (s.d.). *Funções e competências*.

⁷ Código dos Contratos Públicos (CCP). (2018). *Lei n.º 30/2018, de 30 de julho*. Diário da República, 1.ª série, n.º 147.

Relativamente aos procedimentos de contratação pública, o CCP, no seu artigo 22.º, identifica vários tipos. O ajuste direto é um procedimento simplificado que pode ser utilizado para contratos de valor inferior aos limites estabelecidos por lei, permitindo uma maior celeridade na contratação. A consulta prévia consiste na obtenção de informações de mercado para avaliar a viabilidade e o custo do contrato, podendo ajudar na tomada de decisão. O concurso público é um procedimento mais formal, onde todas as entidades interessadas podem apresentar propostas, assegurando a igualdade de tratamento e a concorrência. Já o concurso limitado por prévia qualificação é similar ao concurso público, mas apenas entidades previamente qualificadas podem participar, garantindo que os concorrentes atendam a critérios específicos. O procedimento de negociação permite à entidade adjudicante negociar os termos do contrato com um ou mais concorrentes, oferecendo flexibilidade na definição das condições contratuais. O diálogo concorrencial é um procedimento em que a entidade adjudicante dialoga com os concorrentes para desenvolver soluções que atendam às suas necessidades, sendo particularmente útil em casos complexos. Por fim, a parceria para a inovação permite à administração pública estabelecer colaborações com entidades privadas para desenvolver soluções inovadoras, promovendo a pesquisa e a inovação no setor público.

Uma abordagem administrativa que tem ganho destaque é a adoção do contrato administrativo. Cada vez mais, a administração pública procura a colaboração de particulares para alcançar objetivos de interesse público, estabelecendo acordos que implicam uma maior complexidade na gestão administrativa.

Quando a administração pública adota a abordagem contratual, dispõe de duas opções de contrato, conforme estabelecido no artigo 200.º, n.º 1 do CCP: se a atividade exercida for de gestão privada, a escolha recairá sobre um contrato de natureza civil, de trabalho ou comercial, caso contrário, se a atividade for de gestão pública, será utilizado um contrato administrativo (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro). Os contratos podem ser elaborados entre a administração pública e particulares, entre entidades públicas ou somente entre particulares.

Essa classificação considera os sujeitos envolvidos no contrato administrativo. Os contratos mais distintivos ocorrem entre a administração e particulares, onde o contratante público (uma pessoa coletiva pública ou uma entidade exercendo funções administrativas) se contrapõe ao cocontratante particular (indivíduo ou pessoa coletiva privada). Quando o contratante público é uma entidade privada desempenhando funções administrativas, podem ocorrer contratos entre particulares. Por outro lado, os contratos entre entidades públicas envolvem apenas pessoas coletivas públicas ou entidades que, mesmo possuindo uma forma jurídica privada, fazem parte da administração pública. Exemplos incluem contratos entre o estado e um município, o estado e uma empresa pública, ou entre dois municípios, vários municípios e uma associação, entre outras possibilidades (Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro).

A classificação dos contratos administrativos pode ser abordada a partir de diferentes modalidades. Nesta circunstância, e segundo Sérvulo Correia⁸, podemos destacar quatro categorias. Os contratos

⁸ Correia, S. (2020). Contratos administrativos (3.ª ed.)

de colaboração e atribuição consideram a causa-função dos contratos. Os contratos de colaboração referem-se a acordos em que uma das partes se compromete a oferecer à outra uma colaboração temporária no desempenho de atribuições administrativas, mediante remuneração. Nesse contexto, a prestação fundamental provém do cocontratante da pessoa coletiva. Por outro lado, os contratos de atribuição são aqueles cuja causa-função é conceder uma determinada vantagem ao cocontratante da administração. Nestes contratos, a prestação essencial e distintiva é fornecida pela administração, enquanto a do contratado é apenas uma contrapartida ou uma consequência. Um exemplo é o contrato de urbanização. A importância dessa classificação reside no facto de que os procedimentos pré-contratuais estabelecidos pelo CCP são obrigatórios apenas para os contratos de colaboração.

Outra classificação é a dos contratos de subordinação e de cooperação, que considera a posição relativa dos contratantes no equilíbrio contratual. Em certos casos, o contratante público pode orientar a execução das obrigações, supervisioná-las, alterá-las e impor sanções; são os contratos de colaboração subordinada, que predominam nas relações contratuais entre entidades públicas e particulares. Por outro lado, o contrato administrativo estabelece relações de igualdade entre as partes, colaborando num mesmo nível; são os contratos de cooperação paritária, frequentes em interações entre entidades privadas.

Além disso, temos a classificação entre contratos primários e secundários. Os contratos administrativos típicos são aqueles que possuem uma definição e caracterização estabelecidas por lei. Em contraste, os contratos administrativos atípicos são aqueles que a lei não define ou caracteriza, mas que a administração pública pode legalmente criar de forma inédita, exercendo a sua autonomia contratual. Por fim, a categorização dos contratos administrativos com objeto passível de ato administrativo ou passível de contrato de direito privado é apresentada por Sérvulo Correia (2020) em relação aos contratos atípicos. Alguns desses contratos envolvem situações que poderiam ser regulamentadas por atos administrativos, enquanto outros têm como objeto situações jurídicas adequadas a contratos de direito privado.

1.3 Princípios gerais de Direito Administrativo e a sua incidência na Contratação Pública

Os princípios gerais de direito administrativo desempenham um papel crucial na regulação e orientação da contratação pública. Esses princípios são fundamentais para garantir a legalidade, transparência, eficiência e equidade nos processos de contratação realizados por entidades públicas.

Em 2008, Portugal promulgou e implementou um CCP, marcando a primeira legislação do gênero no país. Este código engloba uma série de disposições que, por um lado, regulam os procedimentos de formação da maioria dos contratos públicos e, por outro lado, estabelecem o regime aplicável à maioria dos contratos administrativos. Conforme indicado no artigo 1º/1, o CCP possui um duplo escopo regulatório. Após uma breve Parte I dedicada a definir o alcance de sua aplicação, o código inclui uma Parte II que estabelece as diretrizes para a contratação pública, ou seja, os procedimentos de formação de contratos qualificados como contratos públicos pelo código. Além disso, há uma Parte III que define o regime substantivo aplicável aos contratos que, de acordo com o Código, têm a natureza de contratos administrativos.

O CCP introduz de maneira inovadora a distinção entre contratos públicos e contratos administrativos, como detalhado nos termos a seguir.

Em consonância com o direito da União Europeia, o CCP identifica como contratos públicos aqueles sujeitos aos regimes procedimentais de contratação pública delineados na Parte II. Estes contratos seguem procedimentos de formação que, em seus aspetos essenciais, aderem às diretrizes das diretivas da U E, notadamente a Diretiva 2014/24. Essas diretivas visam garantir transparência, publicidade e não discriminação na seleção de empresas para contratos de maior valor económico celebrados por entidades públicas. De acordo com a mencionada diretiva europeia, o CCP equipara entidades formalmente privadas a entidades públicas quando atendem a necessidades de interesse geral sem seguir uma lógica de mercado e possuem capital maioritariamente público, são predominantemente financiadas por entidades públicas ou têm órgãos de fiscalização ou gestão compostos maioritariamente por designações de entidades públicas (ver artigos 2º e 7º do CCP). O CCP submete essas entidades aos mesmos procedimentos de formação para contratos de obras públicas, concessão de serviços públicos e locação ou aquisição de bens móveis e serviços (ver artigos 6º e 11º do CCP).

A contratação pública, como um procedimento administrativo, está sujeita à aplicação de uma variedade de princípios da atividade administrativa, incluindo a legalidade, a proporcionalidade, a imparcialidade e a boa-fé. Entretanto, destacam-se três princípios que são especialmente pertinentes no contexto da contratação pública. Esses princípios moldaram as soluções jurídicas estabelecidas pelo legislador no CCP e devem ser invocados ao interpretar as suas normas: o princípio da transparência, o princípio da igualdade e o princípio da concorrência.

Princípios jurídicos são "(...) uma fonte de direito fundamental no sistema da contratação pública (...)". Para Ana Fernanda Neves (Neves, 2011), "Os princípios da contratação pública conformam a definição concreta e a realização dos procedimentos de contratação pública, assim como a atuação do co-contratante público na relação jurídica, constituindo padrões de controlo da sua correção jurídica".

Na área da contratação pública, a presença e importância tangível dos princípios jurídicos são particularmente evidentes. Tanto os tribunais administrativos nacionais quanto a jurisprudência do TJUE frequentemente invocam esses princípios como fundamentos diretos e autônomos para a resolução de casos específicos neste domínio. Na ausência de uma regra específica no sistema legal ou se a regra existente foi excluída (por razões como inconstitucionalidade, violação do direito comunitário ou ilegalidade), o intérprete pode recorrer a uma regra existente no sistema que regule uma situação semelhante (extensão analógica) ou invocar um princípio que resolva diretamente o caso concreto (o princípio, por si só, serve como a "norma-do-caso"). Nessa função regulativa do caso, os princípios revelam a capacidade de fundamentar de forma direta e autônoma a solução para casos específicos. Nesse contexto, o princípio desempenha uma "função positiva", contribuindo de maneira decisiva e positiva para a formulação da norma que irá regular a situação em questão. No que diz respeito à "função positiva" dos princípios, quando há uma regra no sistema que é legítima (não contrária à fonte de direito hierarquicamente superior) e se trata de uma norma aberta ou que permite juízos discricionários, essa regra é aplicada em colaboração com o princípio, que assume uma "função integrativa", contribuindo para a densificação desses espaços normativos em aberto. Mesmo se a regra existente for fechada/vinculada e não permitir discricionariedade, a função positiva do princípio ainda é relevante para a resolução do caso. Nesse contexto, o princípio assume uma "função interpretativa" ou "*Green Light*", auxiliando na interpretação das regras presentes nas Diretivas Europeias ou na legislação interna. Em contrapartida, se existir uma regra hierarquicamente inferior que seja incompatível com o princípio, este invocado terá uma força paramétrica, regulativa e de aplicabilidade direta. Nesse cenário, o princípio situa-se em um patamar hierárquico superior ao das regras, uma vez que provém do direito comunitário e da CRP, assumindo um valor supralegal na hierarquia normativa. Aqui, o princípio desempenha uma "função negativa" ou "*red light*", afastando a aplicação de uma determinada regra que viole o princípio, e dispendo em sentido divergente. Subsequentemente, pode-se buscar no sistema uma nova regra análoga àquela que foi excluída da resolução do caso, ou então o princípio, neste segundo momento, assume uma "função positiva", como será explicado oportunamente. Para concluir, citando o Professor Doutor Rodrigo Esteves de Oliveira, os princípios também exercem uma função de legitimação, atuando como uma "sanção" ou um "sinal verde" para as regras presentes na lei ou nos regulamentos, moldando as soluções por elas estabelecidas⁹.

Portanto, a solução é juridicamente válida na medida em que não viola um princípio situado em um patamar hierárquico-normativo inferior. Em um domínio altamente propenso à aplicação de

⁹ Esteves de Oliveira, R. (ob. cit.), p. 52.

princípios, como a regulação de casos procedimentais de adjudicação, encontramos diversos princípios que desempenham um papel significativo.

Na aplicação de princípios, como a regulação de casos procedimentais de adjudicação, encontramos diversos princípios que desempenham um papel significativo. Nesse contexto, destacam-se os princípios gerais de direito interno e comunitário, entre os quais se incluem a igualdade, a imparcialidade, a transparência e a concorrência, entre outros. Para além destes, existem também princípios específicos comunitários, como a proibição da discriminação em razão da nacionalidade e o reconhecimento mútuo, entre outros. Adicionalmente, podemos mencionar os princípios específicos da contratação pública, como o (sub)princípio da estabilidade objetiva, entre outros.

Além do exposto, a atividade de contratação pública também é regida pelos princípios gerais da atividade administrativa e os princípios gerais previstos no CPA, tais como a tutela da confiança, da boa-fé, da prossecução do interesse público e da publicidade. É crucial observar que, embora os princípios exerçam uma influência significativa na interpretação e aplicação das normas, eles serão convocados apenas na medida em que não sejam excluídos da aplicação prática por regras legais constantes do CCP ou de outros diplomas legais. Dentre os princípios fundamentais da contratação pública, conforme estipulado no art. 1º, n.º 4 do CCP e no art. 18º da diretiva "clássica" de 2014, destacam-se os princípios da igualdade, da concorrência, da transparência, da imparcialidade e da tutela da confiança. Esses princípios, sem desconsiderar a importância dos demais, orientam as entidades adjudicantes ao longo do processo adjudicatório, exercendo uma influência qualificada e um peso reforçado, prevalecendo sobre outros princípios em caso de conflito, conforme reconhecido por Marcelo Rebelo de Sousa e André Salgado Matos¹⁰.

Os procedimentos adjudicatórios estão sujeitos aos princípios gerais de direito administrativo, conforme estabelecido no art. 266.º da CRP e no art. 2.º, n.º 3 do CPA. Estes princípios não oferecem soluções concretas aos órgãos decisórios; em vez disso, orientam esses órgãos ao longo do processo que culmina na celebração do contrato. O desrespeito por qualquer desses princípios compromete todo o procedimento e, conseqüentemente, o ato final, conforme estipulado no art. 283.º do CCP. Para assegurar a legalidade de um procedimento adjudicatório de contratação pública, é essencial não apenas cumprir a lei, mas também aderir aos princípios normativos da contratação pública. Isso inclui o princípio da igualdade de tratamento, da proibição de discriminação em razão da nacionalidade, da imparcialidade, proporcionalidade, reconhecimento mútuo, tutela jurisdicional efetiva e, particularmente relevante neste caso, o princípio da concorrência.

Nesse contexto, é seguro afirmar que os princípios jurídicos desempenham um papel fundamental como fonte de direito no sistema da contratação pública. Segundo Ana Fernanda Neves, "Os princípios da contratação pública moldam a definição concreta e a realização dos procedimentos de contratação pública, assim como a atuação do cocontratante público na relação jurídica, constituindo padrões de controle da sua correção jurídica." A Contratação Pública emerge como uma das áreas

¹⁰ Rebelo de Sousa, M., & Salgado de Matos, A. (2008). *Contratos públicos* (Direito administrativo geral, T. III).

onde os princípios jurídicos exercem um "peso" e uma relevância prática notáveis. Tanto os tribunais administrativos nacionais quanto a jurisprudência do TJUE fazem referência frequente aos princípios, convocando-os como fundamentos diretos e autônomos para a resolução de casos de contratação pública.

Em situações em que não existe uma regra no sistema ou a regra existente foi afastada (por inconstitucionalidade, violação do direito comunitário ou ilegalidade), o intérprete pode recorrer a uma regra existente no sistema que regule um caso análogo (extensão analógica) ou invocar um princípio que resolva diretamente o caso (o princípio fornece por si só a "norma-do-caso"). Nessa função regulativa do caso, os princípios revelam a capacidade de fundamentar diretamente e autonomamente a solução de casos concretos, desempenhando uma "função positiva" ao contribuir decisivamente para a elaboração da norma que regulará a situação específica. Além disso, na "função positiva" dos princípios, mesmo quando há uma regra no sistema, e esta é legítima e envolve uma norma aberta ou atributiva de juízos discricionários, a regra é aplicada em colaboração com o princípio, que assume uma "função integrativa", contribuindo para a densificação desses espaços normativos em aberto. Mesmo em casos nos quais a regra existente é fechada/vinculada e não envolve poder discricionária, a função positiva do princípio é relevante para a resolução do caso. Nesse cenário, o princípio assume uma "função interpretativa" ou "*Green Light*", auxiliando na interpretação das regras presentes nas Diretivas Europeias ou na legislação interna. Por outro lado, se houver uma regra inferior que seja incongruente ou incompatível com o princípio invocado, este último terá uma força paramétrica e regulativa de aplicação direta. Em outras palavras, ele estará situado em um patamar hierárquico superior ao das regras, uma vez que provém do Direito Comunitário e da CRP, assumindo um valor supralegal na hierarquia normativa. Nessa situação, o princípio desempenhará uma "função negativa" ou "*red light*", afastando, na regulação do caso, a aplicação de uma determinada regra que esteja em conflito com ele, e apresentando uma orientação divergente. Posteriormente, é possível procurar no sistema uma nova regra análoga àquela que foi excluída da resolução do caso. Alternativamente, o princípio, neste segundo momento, assumirá uma "função positiva", como será explicado oportunamente.

No âmbito do concurso público, destacam-se como princípios orientadores fundamentais: o princípio da concorrência, da igualdade, da publicidade e da transparência. O princípio da concorrência exerce uma influência crucial na própria aplicabilidade dos procedimentos pré-contratuais. Estes procedimentos devem ser adotados exclusivamente para a formação de contratos cujo objeto envolva prestações sujeitas à concorrência no mercado, conforme estipulado no art. 5.º, n.º 1 e 16.º do CCP. Essa abordagem visa garantir a otimização dos interesses da entidade adjudicante em termos de preço e qualidade das prestações a serem adquiridas. O princípio da concorrência reflete o reconhecimento da liberdade de iniciativa econômica privada e da economia de mercado como o principal meio de satisfazer as necessidades econômicas gerais, colocando-as a serviço do interesse público. Isso se concretiza ao permitir que a Administração escolha a melhor proposta, em vez de privilegiar interesses nacionais, relações pessoais ou poderes mais robustos. Em essência,

busca-se assegurar que a seleção seja baseada na meritocracia e na eficiência, promovendo a escolha da proposta mais vantajosa para a entidade adjudicante.

No que concerne ao princípio da igualdade, este estabelece a necessidade de garantir a abertura no acesso ao procedimento e a manutenção de uma condição de igualdade entre os candidatos ao longo de todo o concurso. Isso implica que as regras do processo devem ser claramente definidas antecipadamente e permanecer inalteradas após o início do procedimento. Além disso, proíbe qualquer forma de discriminação injustificada entre os candidatos. O princípio da igualdade de tratamento desempenha um papel central em todas as fases do processo adjudicatório, sendo possível afirmar que possui uma importância absolutamente fundamental na estruturação do direito interno e do direito da UE no contexto da contratação pública. Este princípio visa assegurar que todos os concorrentes sejam tratados de maneira justa e equitativa, promovendo a imparcialidade e a transparência ao longo de todo o procedimento.

O princípio da publicidade estabelece que todas as decisões ou deliberações dos órgãos da entidade adjudicante devem ser divulgadas a todos os potenciais interessados no procedimento concurso, tanto aqueles que possam vir a estar interessados quanto aqueles que já manifestaram interesse. Este princípio também se expressa na exigência de que os atos ou fases que determinam a concorrência existente ou que estabelecem as principais condições documentais e materiais de cada candidatura ou proposta devem ocorrer publicamente perante os interessados.

Já o princípio da transparência exige que a administração pública justifique os seus atos e assegure uma audição completa dos particulares interessados, não podendo ocultar informações sobre o andamento dos processos em que estão diretamente envolvidos ou sobre as decisões definitivas tomadas a respeito deles.

O princípio da proporcionalidade é reconhecido como um critério de constitucionalidade não apenas para intervenções legislativas que restrinjam direitos, liberdades e garantias (conforme estabelecido no artigo 18.º, n.º 3, da Constituição), mas também para todos os atos do poder em geral (conforme o artigo 2.º da Constituição) e, em particular, para o poder administrativo (conforme o artigo 266.º, n.º 2, da Constituição). Este princípio desempenha um papel crucial na definição do universo concorrencial admitido a participar no procedimento. Assim, implica que, à luz da função e objetivos específicos do procedimento em questão, não devem ser adotadas medidas restritivas da concorrência sem uma justificação suficiente e adequada para tal efeito.

1.4 Relevância da Aplicação dos Princípios nos Contratos Públicos

Embora a história dos contratos administrativos tenha começado com uma rejeição doutrinária, ao longo do tempo evoluiu para uma versão legalmente restrita e excepcional. Atualmente, seu amplo emprego é inegável, comparável em aplicabilidade ao regulamento e ato administrativo. Na verdade, quando surgiram em França e se espalharam para Espanha e Portugal, os contratos administrativos foram caracterizados como especiais e "exorbitantes" (Amaral, 2003). Alguns autores questionavam a sua aplicabilidade devido ao potencial choque e incompatibilidade com a atuação administrativa de autoridade. Isso apontava para uma separação significativa entre a liberdade negocial, igualdade e consenso entre as partes, características dos contratos, e a legalidade, autoridade administrativa e busca pelo interesse público, princípios fundamentais que orientavam a administração pública e que eram enfatizados pela caracterização liberal da época.

Somente com a transição para o estado social, que implicou uma ampliação de cargos, conteúdos e formas jurídicas na administração, é que ocorreu uma extensiva adoção de contratos no setor público. Agora, não se refere apenas à execução de obras (com destaque para empreitadas) ou à aquisição de bens e serviços, que inicialmente justificaram a aceitação de contratos em nosso ordenamento jurídico. O alcance expandiu-se para incluir novas áreas como controle, prestação, infraestruturação, promoção, garantia e regulação. Essa abrangente figura que permite à administração interagir com particulares é inicialmente definida no CPA como um "acordo de vontades pelo qual é constituída, modificada e extinta uma relação jurídica administrativa". Essa definição estabelece uma distinção com o direito privado, fundamentada em um "critério estatutário" que incorpora diversos critérios públicos. Entre esses critérios, destaca-se a necessidade de os sujeitos envolvidos serem públicos, a existência de uma relação de supremacia e a prevalência de um interesse último puramente público.

A alteração definitiva de rumo surge previamente na União Europeia, que decide estabelecer um regime que permita autonomizar as duas categorias, unindo-as sob a égide dos contratos públicos como um todo. Portugal adota essa concepção, regulamentando os contratos públicos por meio do Decreto-Lei 18/2008 de 29 de janeiro, ou seja, o CCP. O país opta por uma polarização de dois conceitos: a contratação administrativa (que regula a formação do contrato) e o regime da relação contratual (que regula a execução do contrato).

Antes de prosseguir no âmbito da formação de contratos, permito-me abordar uma figura prevista no CCP que assume uma especial relevância no âmbito da administração pública, o contrato administrativo. Este é "celebrado por contraentes públicos para efeitos de aplicação do regime substantivo de contratos de natureza administrativa, ou seja, de execução, modificação e extinção das relações jurídicas administrativas" (Correia, 2020).

Assim, utilizando o critério do objeto proposto por Maria João Estorninho, a distinção dos contratos administrativos dos contratos públicos dependerá da capacidade de atuação sobre as relações

jurídicas. Seguindo este critério e introduzindo outro, estatutário, Mário Sérvulo Correia apresenta o contrato administrativo como um processo peculiar de interação entre pessoas coletivas da administração ou entre esta e particulares. Também é mencionada a doutrina do professor Marcelo Rebelo de Sousa sobre o assunto, que enfoca na sua caracterização a bilateralidade (qualificando-a como "concurso de duas vontades") e na produção visada de efeitos sobre as relações jurídicas (Rebelo de Sousa, 2008), não restringindo a atuação dos contratos administrativos apenas às três funções do artigo 178º/1 do CPA.

Ao contrário do contrato administrativo, o contrato público é apenas um contrato celebrado pela administração pública, podendo estar sujeito tanto ao direito administrativo quanto ao privado, sendo regulado por normas decorrentes do direito da União Europeia. Vou agora me concentrar nessas normas e nos princípios deles decorrentes.

Para entender melhor o surgimento do amplo pacote normativo comunitário sobre contratação pública, é importante lembrar a importância que o mercado interno tem para os objetivos da DUE. Inicialmente, a regulamentação busca evitar que empresas privadas poderosas prejudiquem a livre concorrência e a competitividade que o mercado deve manter (art. 119º TFUE e art. 3º/3 TFUE). Assim, eles procuraram criar condições que fomentassem o mercado único e garantissem a igualdade dos operadores económicos na participação nos procedimentos de formação de contratos públicos.

No entanto, o direito comunitário, incluindo as diretivas 204/24/EU (clássica e geral); 2014/23/EU (sobre concessões) e 2014/25/EU (sobre setores especiais), não se limita a legislar apenas sobre princípios fundamentais para o mercado interno. Ele amplia suas disposições para abranger os princípios fundamentais consagrados na CRP e no CCP. Esses princípios tornam-se as linhas-mestras, às quais o TJUE adicionou outros, incluindo igualdade de tratamento, liberdade de circulação, reconhecimento mútuo, imparcialidade, publicidade, transparência, proporcionalidade, tutela jurisdicional efetiva e concorrência.

Embora todos os princípios tenham o mesmo valor normativo no âmbito procedimental e causem uma invalidade igual quando desrespeitados (art. 283º CCP), eles podem ter pesos diferentes. O último dos princípios mencionados, pelos valores da União já sublinhados, terá uma importância significativa e chegará a sobrepor-se aos interesses financeiros (entre outros interesses públicos) dos Estados-membros. Este princípio é encontrado na diretiva clássica (no art. 18º) e, juntamente com outros princípios que analisaremos, no art. 1º do CCP.

Pedro Costa Gonçalves afirma que este princípio terá uma manifestação fundamentalmente procedimental, condicionando inicialmente a aplicabilidade dos procedimentos pré-contratuais disciplinados no CCP, que só podem ser adotados em contratos com objeto suscetível de concorrência (arts. 5º/1 e 16º). Além disso, no contexto da contratação pública, permite o acesso ao maior número de candidatos ao procedimento adjudicatório e valoriza os procedimentos competitivos e concorrenciais. Isso se concretiza nos subprincípios da comparabilidade, intangibilidade das propostas e o princípio da estabilidade das peças do procedimento, concorrentes e candidatos.

Esse princípio, portanto, traduz a liberdade da iniciativa de mercado, assegurando condições para otimizar os interesses dos contratantes e proporcionando ao mercado a possibilidade de oferecer soluções mais vantajosas. Assim, é uma busca pela melhor proposta, combatendo o protecionismo nacional, a influência indevida ou o poder. Qualificado como trave-mestra, ou por Rodrigo Esteves de Oliveira, ele chega a modificar os outros princípios gerais do contrato público, interligando-se estritamente com o princípio da igualdade, pois, de certa forma, é o promotor deste último. Pela ligação que une os princípios, a violação e a consequente invalidade são igualmente intrínsecas. A violação da liberdade nunca permitirá uma livre e sã concorrência, e vice-versa.

O princípio da igualdade (art. 1º/4 CCP), em parte como uma ramificação do princípio da concorrência, assegura a igualdade dos candidatos em todos os momentos do procedimento, e dele decorre um subprincípio, o da não discriminação (injustificada). Prosseguindo no mesmo artigo, o princípio da transparência obriga à fundamentação dos atos procedimentais e à garantia da audiência dos interessados. O artigo 315º concretiza esse princípio, tendo como objetivo garantir que as decisões decorrentes da contratação sejam lógicas, racionais e, possivelmente, controversas. Por fim, conforme desenvolvido no curso de direito administrativo do professor Freitas do Amaral e pela ligação que o princípio estabelece com os princípios da concorrência e igualdade, é relevante mencionar o princípio da publicidade. Assim, todos os momentos do procedimento concorrencial, bem como o estabelecimento dos critérios do mesmo, devem ocorrer perante ou ser comunicados aos interessados, ou àqueles que poderão vir a ser interessados.

De acordo com as palavras de Gomes Canotilho¹¹, esses princípios serão analisados no âmbito deste trabalho, assim como os outros mencionados, como "normas impositivas de uma otimização", visando permitir uma melhor interação entre os contratos públicos, uma figura de aplicação extensa e importância significativa, e os particulares ou pessoas coletivas privadas. Os princípios, aqui desempenhando uma função positiva (Oliveira, 2015), são verdadeiros elaboradores de normas que se aplicam a todos nos procedimentos, enquanto atuam como afastadores de possíveis injustiças através de seu valor negativo e como sinais de alerta. No final deste trabalho, assim como no universo normativo administrativo, devido à importância que assumem, os princípios serão os decisores do valor das normas.

A aplicação dos princípios nos contratos públicos é de extrema relevância para garantir a transparência, eficiência, legalidade e equidade nas relações entre o Estado e os particulares. Esses princípios estabelecem diretrizes fundamentais que devem nortear a gestão pública e a celebração de contratos, visando assegurar o interesse público e prevenir possíveis desvios ou abusos.

No âmbito dos contratos públicos, a observância de princípios fundamentais é essencial para assegurar a legalidade e a eficiência na gestão pública. O princípio da legalidade garante que todos os atos da administração pública, incluindo os contratos, estejam em conformidade com a legislação vigente, promovendo a segurança jurídica ao assegurar que o Estado atua dentro dos limites da lei. O princípio da publicidade, por sua vez, permite que a sociedade tenha acesso às informações sobre

¹¹ Canotilho, J., & Gomes, V. (2021). *Direito constitucional* (5.ª ed.).

as transações realizadas pelo governo, contribuindo para a transparência, *accountability* e controle social. Já o princípio da impessoalidade evita que decisões administrativas sejam influenciadas por interesses pessoais, políticos ou discriminatórios, garantindo tratamento igualitário a todos os participantes nos processos licitatórios.

Além destes, o princípio da moralidade assegura que a administração pública atue de maneira ética e moral, prevenindo práticas prejudiciais ao interesse público e atos de corrupção. O princípio da eficiência busca otimizar a utilização dos recursos públicos, assegurando a máxima efetividade na execução dos contratos, contribuindo assim para o alcance dos objetivos públicos de forma econômica e eficaz. O princípio da igualdade garante que todos os participantes em processos licitatórios sejam tratados de forma equitativa, sem favorecimentos ou discriminações, assegurando a competitividade e a qualidade nas contratações.

Ainda, o princípio da vinculação ao instrumento convocatório estabelece que as partes devem submeter-se às regras do edital ou contrato, conferindo segurança jurídica e evitando desvios que possam comprometer a lisura do processo. Por fim, o princípio do julgamento objetivo busca garantir que a seleção dos contratados seja realizada de forma clara e objetiva, com base em critérios previamente estabelecidos, evitando subjetividades que possam comprometer a impessoalidade e a transparência. A aplicação adequada destes princípios é crucial para a efetivação dos objetivos públicos, a prevenção de irregularidades, a promoção de uma concorrência justa e a construção de uma gestão pública mais transparente e eficiente.

É relevante mencionar que o CCP tem sido um documento em constante evolução, refletindo a necessidade de se adaptar às circunstâncias nacionais e europeias. Desde a sua aprovação em 2008, através do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o CCP já foi alterado 14 vezes. Este Decreto-Lei realizou a transposição das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, emitidas pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em 31 de março, além das Diretivas n.º 2005/51/CE, da Comissão, de 7 de setembro, e n.º 2005/75/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de novembro.

Ao longo dos anos, diversas modificações e retificações foram introduzidas neste importante documento legal. A versão mais atual, a 14.^a do CCP, foi estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 33/2018, de 15 de maio, e visa definir disposições específicas para a celebração de contratos de empreitada.

Dada a evolução que ocorreu a nível europeu, tornou-se essencial desenvolver um CCP que não apenas transpusesse as diretivas comunitárias, mas que também se ajustasse ao contexto jurídico nacional. As principais preocupações centravam-se na definição de contrato público e na delimitação do âmbito de aplicação do código, na formulação de princípios gerais da contratação pública, na consideração da contratação pública como uma ferramenta para políticas sociais e ambientais, na diversificação dos procedimentos adjudicatórios e na desmaterialização dos processos (Viana, 2007).

O legislador português enfrentou o desafio de equilibrar, de forma adequada, a flexibilidade necessária para assegurar a eficiência e o dinamismo na contratação pública, com a rigidez essencial para combater o desperdício de recursos públicos e a corrupção (Estorninho, 2006).

O CCP tem, portanto, um triplo objetivo: em primeiro lugar, realiza a transposição das Diretivas Comunitárias de 2004, estabelecendo um conjunto coerente de normas para os procedimentos públicos pré-contratuais; em segundo lugar, sistematiza e uniformiza os regimes substantivos dos contratos administrativos; e, por último, moderniza as regras de contratação, incorporando técnicas mais avançadas de financiamento de concessões, promovendo a utilização de meios eletrónicos para a contratação e demonstrando uma preocupação com as políticas ambientais e sociais (Fonseca, 2008).

A aplicação dos princípios no âmbito dos contratos públicos é um tema central no direito administrativo, especialmente em Portugal, onde o regime jurídico dos contratos administrativos visa assegurar uma gestão pública eficiente e transparente. A legislação portuguesa, particularmente o CCP, define os princípios fundamentais que norteiam as contratações públicas, com o objetivo de garantir a imparcialidade, a transparência, a eficiência e a igualdade de oportunidades nas relações entre a administração pública e os contratantes (Tavares, 2020).

O princípio da legalidade é um dos pilares do direito administrativo, e, no contexto dos contratos públicos, implica que todas as ações da administração pública devem ser realizadas dentro dos limites da lei, garantindo que não haja arbitrariedade nas escolhas feitas durante o processo de contratação (Aires, 2019). Este princípio assegura que a gestão pública se dê conforme as normas estabelecidas, prevenindo abusos de poder e assegurando a equidade no processo de seleção de fornecedores e prestadores de serviços.

Outro princípio fundamental é o da transparência, que implica na divulgação clara e acessível de todas as informações relevantes sobre o processo contratual, garantindo que todos os agentes envolvidos compreendam os critérios e as condições da contratação. A transparência é essencial para evitar práticas de favorecimento ou corrupção, sendo um elemento-chave para o fortalecimento da confiança pública na administração (Barros, 2021). Este princípio foi reforçado com as reformas legislativas mais recentes, como as alterações introduzidas no Código dos Contratos Públicos pela Lei nº 30/2021, que visam aumentar a visibilidade e o acompanhamento das contratações públicas.

Adicionalmente, o princípio da competitividade é essencial para assegurar que os processos licitatórios permitam a participação de um número adequado de fornecedores, evitando situações de monopólio ou de seleção viciada. Este princípio, juntamente com a eficiência, implica que os recursos públicos sejam usados de forma ótima, garantindo que o processo contratual traga os melhores resultados para a administração e, conseqüentemente, para a sociedade (Nogueira, 2020).

A aplicação prática desses princípios no contexto dos contratos públicos em Portugal tem sido objeto de diversas discussões e estudos, com autores como Silva (2022) destacando a importância da responsabilidade administrativa, que se traduz na necessidade de os gestores públicos justificarem

as suas decisões e responderem por eventuais falhas ou prejuízos causados ao erário público. A boa aplicação dos princípios do direito administrativo é, assim, um elemento essencial para a construção de uma administração pública mais eficiente, justa e transparente, que consiga responder adequadamente às necessidades da sociedade e promover o bem-estar coletivo.

2. As Instituições Particulares de Solidariedade Social em Portugal

As Instituições Particulares de Solidariedade Social têm uma longa história na sociedade portuguesa e estão presentes em todo o país ao longo de muitos séculos, desempenhando um papel fundamental na proteção social. Ao longo do tempo, especialmente a partir do século XX com o estabelecimento da previdência e, mais tarde, da segurança social, elas passaram por uma evolução significativa, assumindo um papel diferente enquanto mantinham e, em alguns casos, ampliavam suas atividades. Essa mudança foi marcada, principalmente, pelo Estado assumindo a responsabilidade política pela proteção social, garantindo direitos e fornecendo uma variedade de serviços.

Para atender a essa demanda, o Estado envolveu as IPSS, estabelecendo regulamentos para sua operação e garantindo uma parcela significativa de seu financiamento. Isso resultou em um estatuto que, embora possa parecer ambíguo, foi inovador para o avanço da ação social: as instituições foram efetivamente contratadas pelo Estado para fornecer serviços que este deveria fornecer, ao

mesmo tempo em que buscavam manter sua identidade distinta, enraizada na sociedade civil, independentemente do papel desempenhado pelo Estado.

Essa evolução gerou três perspectivas distintas sobre a missão das IPSS: a estatizante, a de autorresponsabilidade e a de cooperação. Na primeira, o Estado é visto como o principal responsável pela ação social, podendo delegar, total ou parcialmente, às IPSS e outras entidades; assim, as instituições são vistas como prestadoras de serviços tanto para o Estado quanto para os usuários. Na segunda perspectiva, as instituições são consideradas expressões da sociedade civil e, portanto, diretamente envolvidas na resolução dos problemas sociais; no entanto, desde os estágios iniciais de sua história, sempre houve contribuições dos poderes públicos, reconhecendo-se sua co-responsabilidade pelo bem comum. A terceira perspectiva é uma síntese das duas anteriores: as instituições estão comprometidas e até identificadas com as pessoas necessitadas, oferecendo ajuda com seus próprios recursos, buscando a intervenção subsidiária do Estado e o reconhecendo como co-responsável e regulador. Nessa visão, as instituições não se colocam em oposição ao Estado em termos de garantir sua própria viabilidade, mas sim a favor das pessoas necessitadas dessa forma, junto com essas pessoas e suas famílias, com o Estado, com as comunidades locais e outras entidades, buscam as melhores soluções possíveis.

Através do Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro, “o setor social e solidário, representado pelas misericórdias, instituições de solidariedade social e mutualidades, vulgo Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS, tem assumido uma posição de enorme preponderância no estabelecimento e desenvolvimento de um conjunto de respostas sociais, em todo o território nacional, alicerçado no quadro axiológico da solidariedade social e desenvolvendo-se num modelo de atuação que é revelador de uma abordagem mais humanista, mais próxima, menos dispendiosa para o Estado e mais benéfica para os cidadãos” (Decreto-Lei n.º 172-A/2014, 2014).

2.1 O Regime Jurídico

O regime jurídico refere-se ao conjunto de leis e normas que uma determinada área deve seguir, fundamenta-se nas leis vigentes. Assim, a sua existência depende da presença de normas estabelecidas e em pleno vigor. Em situações no qual não há leis específicas para uma determinada questão, isto é uma lacuna legal, o regime jurídico torna-se ambíguo e é moldado pela jurisprudência em desenvolvimento.

O atual regime jurídico das IPSS está consagrado no Decreto-Lei nº 119/83, de 25 de fevereiro, que foi alterado por vários diplomas, incluindo os Decretos-Leis n.os 9/85, de 9 de janeiro, 89/85, de 1 de abril, 402/85, de 1 de outubro, e 29/86, de 19 de fevereiro. Recentemente, foi publicado o Decreto-Lei nº 172-A/2014, de 14 de novembro, que introduziu novas alterações ao estatuto das IPSS, com vigência a partir de 15 de novembro. Este novo diploma traz uma reformulação da definição de IPSS, sublinhando que a atuação destas instituições deve ser orientada pelo cumprimento dos princípios da economia social, conforme estabelecido na Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8 de maio). Além disso, o diploma promove uma clara

separação entre os fins principais e instrumentais das IPSS, introduz normas que possibilitam um controlo mais efetivo sobre os titulares dos órgãos de administração e fiscalização, e limita os mandatos dos presidentes das instituições ou cargos equiparados a três mandatos consecutivos. Por fim, estabelece regras mais claras para a concretização da autonomia financeira e orçamental, assegurando o equilíbrio técnico e financeiro das instituições.

O mencionado regulamento promoveu algumas mudanças sistemáticas, incluindo a revisão da nomenclatura de seções e artigos, e estabeleceu um prazo de um ano, após sua entrada em vigor, para que os estatutos fossem ajustados por deliberação da assembleia geral, por maioria simples. Caso contrário, havia o risco de perder a qualificação como instituições particulares de solidariedade social, e o registo correspondente seria cancelado. Além disso, com a extinção da figura jurídica da associação de voluntários de ação social, ela passaria a ser qualificada como uma associação de solidariedade social.

No artigo 1º, apenas se aborda o conceito de IPSS, enquanto um normativo específico é separadamente elaborado para as atividades permitidas, que são essencialmente as mesmas que foram previamente reguladas. Assim, é estabelecido que essas instituições são entidades coletivas sem fins lucrativos, criadas unicamente por iniciativa de indivíduos, com o intuito de promover de forma organizada os princípios morais de justiça e solidariedade, com o objetivo de garantir os direitos sociais dos cidadãos, desde que não sejam geridas pelo Estado ou por qualquer outro organismo público. Além disso, é imposto o dever de observar os princípios fundamentais de economia social e as disposições estabelecidas no estatuto, que se aplicam subsidiariamente às IPSS com regimes especiais, como fundações e associações mutualistas.

São introduzidos dois artigos, no que concerne às atividades a prosseguir, antes inseridas no artº 1, e globalmente reformuladas (artº 1º-A e 1º-B). No que diz respeito às atividades principais do artº 1º-A, é estabelecido que os objetivos das IPSS são alcançados através da concessão de bens, prestação de serviços e outras iniciativas que visam promover o bem-estar e a qualidade de vida de indivíduos, famílias e comunidades. Isso inclui apoio à infância e juventude, incluindo aqueles em situação de risco; apoio à família; assistência a idosos; apoio a pessoas com deficiência e incapacidade; integração social e comunitária; proteção social em situações como doença, velhice, invalidez e morte, bem como em casos de falta de meios de subsistência ou incapacidade para o trabalho; promoção da saúde através de cuidados preventivos, curativos, reabilitação e assistência medicamentosa; educação e formação profissional; resolução de questões habitacionais; e outras respostas sociais que contribuam para a realização dos direitos sociais dos cidadãos.

No que diz respeito aos fins secundários do artº 1º-A, continua-se a permitir a busca de outros objetivos não lucrativos, desde que sejam compatíveis com os objetivos principais. No entanto, ampliam-se a abrangência para incluir atividades instrumentais relacionadas aos fins não lucrativos, mesmo que sejam realizadas por outras entidades criadas pelas IPSS, inclusive em parceria, e cujos resultados financeiros contribuam exclusivamente para o financiamento desses objetivos. Além disso, o estatuto não se aplica aos fins secundários e atividades instrumentais desenvolvidas, mas isso não prejudica a competência dos serviços de fiscalização ou inspeção para verificar a natureza

dessas atividades e aplicar sanções adequadas, se necessário. Isto inclui associações de solidariedade social, associações de socorros mútuos, fundações de solidariedade social e irmandades da misericórdia. A referência às associações de voluntários de ação social foi eliminada, sendo acrescentada a designação de associações mutualistas ou de socorros mútuos, mais precisa (artigo 2.1). Como novidade, é estabelecido que, além das formas mencionadas, as instituições podem, de acordo com a Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa de 18 de maio de 2004, assumir a forma de Institutos de Organizações ou Instituições da Igreja Católica, como Centros Sociais Paroquiais e Cáritas Diocesanas e Paroquiais (artigo 2.2).

O princípio da autonomia das IPSS, conforme estabelecido no artigo 3º, continua a garantir a liberdade de organização interna. No entanto, o conceito de liberdade de atuação é reformulado, enfatizando o respeito pela identidade das instituições. Reconhece-se que, dentro do cumprimento da legislação aplicável, as IPSS têm o direito próprio de exercer suas atividades, guiadas pelos próprios valores e princípios¹².

No que diz respeito ao apoio público, continua a ser possível estabelecer acordos de cooperação. No entanto, é introduzido um novo artigo 4º-A, que estipula que as instituições devem cumprir as cláusulas dos acordos de cooperação celebrados com o Estado. Também pode existir a intercooperação, que é incluída numa nova disposição no artigo 4º-B, permitindo às IPSS estabelecer formas de cooperação entre si. Essas formas de cooperação podem incluir a utilização conjunta de serviços ou equipamentos, bem como o desenvolvimento de iniciativas de solidariedade social com responsabilidade partilhada ou complementar. Esta cooperação pode surgir por iniciativa das próprias instituições ou através de organizações de uniões, federações ou até mesmo de confederações.

Ao contrário do que estava estabelecido no regime anterior, agora é obrigatório o registo nos termos regulamentados, conforme previsto no artigo 7º. Como consequência dessa obrigação, o artigo 8º é refinado, mantendo-se a aquisição automática, por força da lei, da natureza de pessoa coletiva de utilidade pública para as IPSS devidamente registadas. Através do artigo 10º, as obrigações estatutárias obrigatórias sofrem pequenas modificações, abordando a inclusão de forma legal escolhida, a identificação dos órgãos, incluindo sua composição e processo de nomeação dos membros, e as competências e procedimentos operacionais.

A competência do órgão de administração é esclarecida para garantir a organização e o funcionamento dos serviços e equipamentos, incluindo a elaboração de regulamentos internos adequados e a supervisão da contabilidade, conforme exigido por lei no artigo 13.1-c. Quanto à representação, é introduzida uma nova redação que estabelece que as funções de representação podem ser atribuídas, através dos estatutos, a outro órgão ou a algum dos seus membros. Além disso, o órgão de administração tem a possibilidade de delegar poderes de representação e administração para a realização de certos atos ou categorias de atos em qualquer um dos seus membros, profissionais qualificados ao serviço da instituição ou em mandatários (art. 13.2.3).

¹² Portugal. Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro. *Regime jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS)*. Diário da República, 1.ª série, n.º 47.

As competências do órgão de fiscalização passam por uma reformulação abrangente, mantendo, no entanto, a essência da configuração anteriormente em vigor. Este órgão é responsável pelo controle e supervisão da instituição, podendo, nesse âmbito, fazer recomendações aos demais órgãos para assegurar o cumprimento da lei, dos estatutos e dos regulamentos. Especificamente, compete ao órgão de fiscalização fiscalizar o órgão de administração, incluindo a possibilidade de consultar a documentação necessária para esse fim. Além disso, deve emitir parecer sobre o relatório e contas do exercício, bem como sobre o programa de ação e orçamento para o ano seguinte. O órgão de fiscalização também é responsável por emitir parecer sobre quaisquer assuntos que lhe sejam submetidos à apreciação pelos outros órgãos e verificar o cumprimento da lei, dos estatutos e dos regulamentos.

Adicionalmente, é acrescentado que os membros do órgão de fiscalização podem participar das reuniões do órgão de administração quando convocados pelo presidente deste último. Além disso, é estabelecido que, sem prejuízo do que é estipulado por lei, o órgão fiscalizador pode ser composto ou assessorado por um revisor oficial de contas ou uma sociedade de revisores oficiais de contas, sempre que o movimento financeiro da instituição justificar tal medida (art. 14º).

No que diz respeito à contratação pública, a realização de obras e reparos, há uma atualização na terminologia e nas fontes legais. Especifica-se que as obras de construção ou grandes reparações pertencentes às instituições devem seguir as diretrizes estabelecidas no Código dos contratos públicos. Adiciona-se uma exceção para obras realizadas por administração direta, até um limite máximo de 25 mil euros. Esta obrigação não se aplica às instituições que não recebem apoio financeiro (art. 23º).

O artigo 34º, que trata da fiscalização, é completamente reformulado. O novo regime estabelece que o Estado, por meio de seus órgãos e serviços competentes, de acordo com a legislação geral, exerce os poderes de inspeção, auditoria e fiscalização de inquéritos, sindicâncias e inspeções, sendo executados pelos serviços competentes do ministério responsável pela área da segurança social, conforme definido nos estatutos dentro da lei. Além disso, os serviços competentes devem comunicar ao órgão de administração da instituição os resultados das ações de fiscalização e inspeção realizadas, incluindo recomendações para corrigir irregularidades e deficiências identificadas.

Segundo o Decreto-Lei n.º 119/83, ainda em vigor, pela resolução n.º 96/81, de 30 de abril, propôs-se o governo proceder à revisão da legislação em vigor e à preparação de um novo diploma legal contendo a regulamentação global das instituições particulares sem fins lucrativos que se proponham a resolução de carências sociais. Esta decisão fundamentou-se na necessidade de obstar aos inconvenientes resultantes da excessiva delimitação do objetivo específico das instituições privadas de solidariedade social, tal como foi definido no artigo 1.º do estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de Dezembro, ou seja, o «objetivo de facultar serviços ou prestações de segurança social».

A restrição assim estabelecida quanto aos objetivos próprios destas instituições viera limitar, de modo que pareceu de corrigir, o âmbito de aplicação de tal diploma, na medida em que dele ficaram

formalmente excluídas muitas outras instituições, criadas com idêntico propósito, de autêntica solidariedade social, embora prosseguindo ações que não dizem respeito à área da segurança social. Com efeito, a solidariedade social exerce-se não só no setor da segurança social, mas também em domínios como os da saúde (atividade hospitalar e serviços médicos ambulatoriais), da educação, da habitação e de outros em que as necessidades sociais dos indivíduos e das famílias encontram apoio e resposta na generosidade e capacidade de intervenção próprias do voluntariado social organizado.

É vontade firme do governo criar as condições adequadas para o alargamento e consolidação de uma das principais formas de afirmação organizada das energias associativas e da capacidade de altruísmo dos cidadãos, através de instituições que prossigam fins de solidariedade social. Com efeito, quer as instituições prossigam objetivos sociais por assim dizer complementares dos que integram esquemas oficiais de proteção social (caso típico das associações de socorros mútuos e outras instituições relativamente aos regimes de segurança social e ao sistema de saúde), quer representem a intervenção principal no respetivo setor (caso das instituições que atuam nas áreas de ação social, em particular no que se refere a equipamentos), em todas estas situações está em causa o respeito e a preservação do princípio de que a ação das organizações particulares de fim não lucrativo é fundamental para a própria consecução, mais rica e diversificada, dos objetivos de desenvolvimento social global de que o estado é o superior garante.

Aliás, o fato de as instituições particulares de solidariedade social ultrapassarem já o número de 1570 dá bem conta da sua irrecusável importância, da sua profunda inserção no corpo social do País e do papel fundamental que desempenham no apoio às famílias e as comunidades na resolução de variadas formas de carência social. Assim, e em cumprimento da resolução citada, procedeu-se ao alargamento do conceito legal de instituição particular de solidariedade social, o que implicou desde logo uma alteração sensível na economia do estatuto aprovado pelo Decreto-Lei n.º 519-G2/79 e a sua substituição integral pelo diploma agora aprovado.

Para esse efeito de extensa remodelação legislativa contribuiu também uma cuidadosa análise da experiência decorrente da aplicação do estatuto aprovado pelo citado Decreto-Lei n.º 519-G2/79, de 29 de dezembro, bem como o valioso contributo das uniões representativas das instituições e a ponderação das condições específicas que caracterizam as instituições de solidariedade social de expressão religiosa. O novo estatuto contém essencialmente normas respeitantes à constituição, modificação, extinção e organização interna das instituições, bem como a enunciação dos poderes de tutela atribuídos ao Estado. Esta relativa simplificação do sistema do diploma foi, no entanto, acompanhada do enriquecimento normativo da parte respeitante à organização interna das instituições.

A experiência adquirida desde a publicação do Decreto-Lei n.º 519-G2/79 permitiu concluir que aquele diploma não compensou inteiramente a manifesta insuficiência da regulamentação constante do código civil. Entretanto, quer o código cooperativo (Decretos-Leis n.os 454/80, de 9 de Outubro, e 238/81, de 10 de Agosto), quer os diplomas respeitantes às mutualidades (Decreto-Lei n.º 347/81, de 22 de Dezembro, e Decreto Regulamentar n.º 58/81, de 30 de Dezembro) avançaram com uma

regulamentação mais desenvolvida e aperfeiçoada da organização interna das instituições abrangidas, consagrando soluções cuja adaptação ao conjunto do regime das instituições particulares de solidariedade social se considerou oportuna.

Por outro lado, afigurou-se inconveniente fazer remissões frequentes ou genéricas para o código civil, tendo em conta eventuais dificuldades na conciliação dos dois regimes, especialmente sentidas pelos dirigentes, associados e beneficiários das instituições, aos quais deverá ser facilitado o conhecimento do regime jurídico das instituições. Assim, procurou-se, tanto quanto possível, reproduzir no novo estatuto as disposições da lei geral para que o estatuto revogado já remetia, procedendo-se, entretanto, à sua adaptação à natureza própria destas instituições. O desenvolvimento da regulamentação das matérias referidas teve também como objetivo a valorização da autonomia, criando-se condições para uma atuação mais eficiente e coordenada dos órgãos estatutários, evitando-se situações extremas de conflitos internos e de impasses ou paralisia orgânica, com a conseqüente perturbação no funcionamento das instituições e podendo, assim, atenuar-se a intervenção dos serviços tutelares do estado.

Entre as alterações introduzidas no Estatuto em vigor, destacam-se a autonomização, em capítulo próprio, das normas que integram o regime especial das organizações religiosas, incluindo uma secção especial para as pessoas da Igreja Católica. Essa mudança visa conferir maior coerência a esse regime e evitar a indeterminação que resultava da mera remissão para as disposições da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa. Adicionalmente, foi eliminada a forma "cooperativas de solidariedade social", uma vez que a sua regulamentação no Estatuto se justificava pela falta de um regime comum atualizado para todas as cooperativas, situação que foi resolvida com a publicação do código cooperativo. É importante frisar que não está prejudicada a aplicação às cooperativas dos diplomas setoriais que respeitam ao apoio do Estado e à tutela das atividades abrangidas por esses diplomas. Por último, foram eliminadas as disposições de conteúdo meramente programático relacionadas ao funcionamento das instituições e à tutela do estado.

Desenvolveu-se, por este modo, o processo de autonomização das instituições e de distanciamento do velho regime da tutela administrativa das antigas «instituições particulares de assistência», já iniciado com a publicação do Decreto-Lei n.º 519-G2/79, ainda que sem prejuízo do exercício dos poderes constitucionais de regulamentação e fiscalização que ao estado competem. Consideram-se ainda não só como reproduzidos e devidamente realçados, mas também claramente ampliados os princípios já consignados no preâmbulo daquele diploma sobre o importante papel das instituições particulares na resolução das carências sociais dos cidadãos e sobre a obrigação que incumbe ao Estado de reconhecimento, valorização e apoio às mesmas instituições.

2.2 As Tipologias

As IPSS em Portugal, com número superior a 2.000, desempenham um papel essencial no apoio à comunidade e à família, abordando de maneira significativa diversas necessidades sociais. Essas entidades abrangem uma variedade de tipologias, incluindo creches, lares de idosos, centros de dia, centros de apoio à deficiência, centros de acolhimento temporário, entre outros. Cada uma dessas tipologias visa atender às necessidades de diferentes grupos da sociedade, desde crianças e jovens até idosos e pessoas com deficiência, contribuindo para o apoio e desenvolvimento da comunidade.

No ordenamento jurídico português, uma ampla variedade de entidades pode ser considerada IPSS. O legislador deliberadamente optou por não restringir a formação dessas organizações a um formato específico, utilizando o termo “instituições”. O artigo 2º do EIPSS lista as possíveis configurações que essas instituições podem assumir.

Portanto, é possível estabelecer pessoas coletivas com propósitos fundacionais ou associativos, que podem se agrupar em uniões, federações e confederações, conforme estabelecido pela lei. Essa abordagem flexível visa promover uma ampla participação da sociedade na promoção do bem-estar comum e na solidariedade social.

As associações de solidariedade social têm a liberdade de perseguir qualquer um dos objetivos estipulados no Estatuto, cujo regime está delineado nos artigos 52.º a 67.º do diploma. No momento de sua formação, essas associações adquirem personalidade jurídica por meio de uma escritura pública. Nesse documento, devem ser especificados os seguintes elementos: a contribuição dos associados para o patrimônio social por meio de quotas, donativos ou serviços; a designação, propósito e localização da entidade coletiva; o método de funcionamento e, se aplicável, a duração da associação quando não for por tempo indeterminado. Os associados possuem direitos e responsabilidades, com o dever principal de apoiar a realização dos objetivos institucionais por meio de contribuições financeiras, donativos ou serviços.

Compete à Assembleia Geral deliberar sobre assuntos que não estão dentro das atribuições legais de outros órgãos, seguindo as diretrizes estabelecidas no EIPSS. Além disso, as regras que regem essas associações baseiam-se no regime geral para associações estabelecido no CC, no Regime Geral de Direito de Livre Associação, estipulado pelo DL n.º 594/74 de 7 de novembro, e no Regime Especial de Constituição Imediata de Associação, conforme a Lei n.º 40/2007 de 24 de agosto.

As associações de voluntários de ação social têm como objetivo a consecução dos mesmos propósitos delineados no artigo 1.º do EIPSS, que são distintos dos objetivos de outras instituições ou serviços/estabelecimentos públicos. Além disso, complementa-se esse regime com a Lei de Bases do Enquadramento Jurídico do Voluntariado, estipulada na Lei n.º 71/98 de 3 de novembro. Os princípios fundamentais que regem essas associações estão descritos nos artigos 72.º a 75.º do EIPSS.

As associações de socorros mútuos, enquanto IPSS, possuem uma quantidade ilimitada de associados e dedicam-se a oferecer serviços de segurança social e saúde para seus membros e famílias, podendo também abranger outras formas de proteção social. Sua regulação é estabelecida pelo DL n.º 72/90 de 3 de março e pelo Código das Associações Mutualistas. No entanto, o EIPSS pode ser aplicado de forma subsidiária para questões não abordadas diretamente pelo Código.

Os objetivos principais dessas associações incluem a prestação de benefícios de segurança social e saúde para lidar com situações imprevistas relacionadas com a vida e a saúde dos associados e seus familiares, além de outros propósitos de proteção social e melhoria da qualidade de vida, por meio da organização e gestão de equipamentos e serviços de apoio social. A formação das associações requer uma escritura pública que detalha sua identificação, objetivos e sede, conferindo-lhes personalidade jurídica. Todos os documentos relacionados à constituição, estatutos, regulamentos e outros são registados, garantindo o reconhecimento como pessoa coletiva de utilidade pública. Além das leis mencionadas, a Portaria n.º 135/2007 trata do registo das associações. Isso permite documentar eventos jurídicos, reconhecer sua utilidade pública, facilitar a arrecadação de fundos e permitir a criação e operação de serviços e instalações. O registo é responsabilidade da DGSS.

As associações têm o direito exclusivo de administrar regimes profissionais complementares, conforme estabelecido pelo DL n.º 225/89 de 6 de junho. Esses regimes proporcionam benefícios financeiros extras aos trabalhadores independentes, agrupados em empresas ou grupos de empresas, além das garantias do regime geral da Segurança Social. A gestão desses regimes pelas associações mutualistas requer a criação de fundos separados para cada um, garantindo sua estabilidade financeira, e sua operação é regulada pelo Código das Associações Mutualistas.

As irmandades da misericórdia ou Santas Casas da misericórdia são instituídas no âmbito do direito canônico com o objetivo de atender necessidades sociais e praticar rituais católicos. O EIPSS é aplicável a elas em todas as atividades de solidariedade social, embora ainda estejam sujeitas às normas canônicas. São conhecidas como "associações canonicamente estabelecidas com atividades de proteção social" e seguem o regime das associações de solidariedade social. Distingue-se entre duas categorias de Santas Casas da misericórdia: aquelas que foram estabelecidas antes ou após a entrada em vigor do EIPSS e optaram por adotar o estatuto de irmandade da misericórdia, e aquelas que permaneceram com o estatuto mencionado na lei civil, sendo designadas apenas como "associações de solidariedade social".

As associações de organizações ou instituições religiosas não católicas têm como objetivo, além das atividades religiosas, alcançar os objetivos do artigo 1.º do EIPSS. Elas não se limitam a ser apenas associações culturais, que sustentam o culto como objetivo principal, mas também podem ser qualificadas como religiosas, mesmo quando o culto não é essencial. Além das leis mencionadas, também se aplica a Lei n.º 16/2001 sobre Liberdade Religiosa e o DL n.º 134/2003 sobre o Registo das Pessoas Coletivas Religiosas.

As cooperativas de solidariedade social são definidas como instituições que, seguindo os princípios cooperativos e sem fins lucrativos, buscam satisfazer as necessidades sociais de seus membros,

promovendo sua integração. Embora a constituição de IPSS sob a forma de cooperativa tenha sido reconhecida anteriormente, não é mais consagrada pelo atual EIPSS. No entanto, a figura é permitida pelo Código Cooperativo. Essas cooperativas são equiparadas a IPSS pela lei e são obrigadas a seguir os objetivos estabelecidos pelo EIPSS.

As casas do povo são consideradas equiparadas a IPSS devido à sua relevância nas atividades de segurança social. Seu regime básico é definido pelo DL n.º 4/82 de 11 de janeiro, com o propósito de promover atividades sociais e culturais com a participação dos interessados, colaborando com o Estado e as autarquias para resolver problemas da população local. Ao serem equiparadas às IPSS, devem seguir o regime jurídico associado a essas entidades de natureza associativa. As casas do povo continuam a desempenhar um papel significativo na ação social, especialmente em áreas rurais.

As pessoas coletivas de natureza fundacional têm uma variedade de tipologias menos extensa em comparação com as associativas. As fundações de solidariedade social são organizações habilitadas a buscar qualquer um dos objetivos mencionados no artigo 1.º do EIPSS. Seu regime está estabelecido nos artigos 77.º a 86.º do EIPSS. As fundações podem ser estabelecidas por ato entre vivos ou por testamento. Sua formação envolve dois atos jurídicos: instituição e reconhecimento. A personalidade jurídica da fundação é adquirida através do reconhecimento. Esse processo combina uma manifestação de vontade privada com o reconhecimento público, envolvendo uma decisão sobre a criação de uma entidade dotada de patrimônio para fins sociais, que requer avaliação do direito público sobre os objetivos propostos e o patrimônio envolvido.

O regime das fundações de solidariedade social é regido pelo direito civil, semelhante ao das associações de solidariedade social. Além disso, as fundações de segurança social têm a possibilidade de administrar regimes profissionais complementares, conforme estabelecido pelo DL n.º 225/89, sendo então denominadas de "Fundações de Segurança Social Complementar", assim como as associações mutualistas. Além do regime jurídico previamente mencionado, destaca-se a Lei-Quadro das fundações, que regula as fundações portuguesas e estrangeiras que operam em território nacional. Essa legislação é aplicável às fundações de solidariedade social abrangidas pelo EIPSS, sujeitando-as às regras das fundações privadas, com especificações nos artigos 39.º a 41.º da Lei-Quadro. O reconhecimento dessas fundações é de responsabilidade do Primeiro-Ministro, com possibilidade de delegação, mediante requerimento apresentado nos serviços do Ministério da Solidariedade e Segurança Social. As entidades competentes têm prazos definidos para emitir parecer sobre o pedido, com 45 dias de prazo geral ou 60 dias se a fundação atuar nas áreas de saúde ou educação, devendo o requerimento obedecer aos requisitos estabelecidos na Lei-Quadro.

O novo regime pode ser considerado discriminatório, pois as fundações de solidariedade social enfrentam discriminação negativa em comparação com outras IPSS. O estatuto de utilidade pública torna-se mais exigente para essas fundações, devido às disposições da Lei-Quadro, em comparação com outras entidades sem fins lucrativos.

Os institutos da Igreja Católica, equiparados às fundações de solidariedade social em termos de regulamentação, são entidades estabelecidas, dirigidas ou apoiadas pela Igreja Católica. Seu

regime é estabelecido nos artigos 44.º a 51.º do EIPSS, respeitando as disposições da Concordata entre a Santa Sé e a República Portuguesa. Existem diversas categorias de fundações, incluindo os institutos de outras organizações ou confissões religiosas, que se equiparam às fundações de solidariedade social em termos de regime, mantendo considerações religiosas específicas.

Além disso, existem as instituições particulares de solidariedade atípicas, conhecidas como "agrupamentos", que coordenam ações e interesses comuns das instituições associadas, como uniões, federações ou confederações. Elas promovem cooperação para o uso compartilhado de serviços, organização de ações sociais comuns, representação de interesses e desenvolvimento das instituições. As uniões, federações e confederações de instituições são consideradas como associações de solidariedade social, exceto quando se trata de agrupamentos de associações de socorros mútuos ou de cooperativas de solidariedade social, que seguem regimes específicos. Uniões são formadas quando as instituições têm a mesma forma e atuam na mesma área geográfica. Federações são criadas quando as instituições têm atividades semelhantes, e as confederações resultam da agregação de federações e uniões. Em resumo, existem IPSS de tipo fundacional, associativo e entidades equiparadas legalmente.

2.3 A análise do seu conceito legal e constitucional

O conceito de IPSS, conforme estipulado no artigo 1.º do EIPSS, envolve entidades criadas "sem fins lucrativos" por indivíduos, com o propósito de organizar e expressar o dever moral de solidariedade social e justiça entre as pessoas. Ao enfatizar o caráter não lucrativo das IPSS, o legislador pretendeu ressaltar que a solidariedade social é originada de um espírito solidário, anterior a qualquer estrutura institucional. Essa mesma ideia é refletida na Constituição, que também utiliza a expressão "sem fins lucrativos" para descrever a atuação dessas instituições (Constituição da República Portuguesa, 2005).

As IPSS podem realizar atividades secundárias, acessórias ou instrumentais sem fins lucrativos, desde que estejam relacionadas ao objetivo fundamental dessas entidades. As IPSS são entidades de natureza privada, estabelecidas por iniciativa individual ou coletiva, com a finalidade de promover a solidariedade social. Embora o Estado possa criar entidades privadas com interesse público para esse fim, elas não são consideradas IPSS. Tais entidades são legitimadas por disposições constitucionais que se referem às "outras instituições de reconhecido interesse público sem fins lucrativos", conforme o artigo 63.º, n.º 5 da CRP. No entanto, a promoção da solidariedade social é, em grande medida, atribuída à iniciativa privada, e não ao Estado.

Em relação aos objetivos das IPSS, a solidariedade social é o propósito fundamental dessas entidades, sendo um elemento essencial de sua identidade. A solidariedade é um dos princípios fundamentais do sistema de proteção social, conforme estabelecido na LBSS. Dessa forma, as IPSS foram escolhidas pelo legislador constitucional para fornecer os bens e serviços necessários para garantir os direitos sociais estabelecidos. O subsistema da solidariedade, conforme estipulado pelo

artigo 36.º, n.º 1 da LBSS, tem como objetivo garantir os direitos essenciais, prevenindo e erradicando situações de pobreza e exclusão, além de fornecer prestações em casos de comprovada necessidade pessoal ou familiar. Esses objetivos estão alinhados com o conceito de justiça social, o que justifica o apoio e a supervisão do Estado sobre as atividades das IPSS, conforme estabelece o artigo 63.º, n.º 5 da CRP. No entanto, a supervisão do Estado deve ser limitada ao necessário e proporcional aos interesses públicos envolvidos, evitando formas extremas de tutela, como a autorização administrativa para a criação da instituição, a aprovação dos estatutos ou a homologação de órgãos.

Conforme estipulado pelo artigo 29.º, n.º 1 da LBSS, o subsistema da ação social tem como objetivo prevenir e remediar situações de carência, desigualdade socioeconômica, dependência, disfunção, exclusão ou vulnerabilidade social, além de promover a integração comunitária e o desenvolvimento das capacidades das pessoas. As prestações de ação social visam satisfazer as necessidades básicas das pessoas e famílias em situação de maior vulnerabilidade. Essa ação social é realizada tanto pelo Estado e pelas autarquias quanto por instituições privadas sem fins lucrativos, incluindo as IPSS.

A amplitude do conceito de solidariedade social abrange diversas áreas de atuação além da ação social. Isso é expresso constitucionalmente no artigo 63.º, n.º 5 da CRP, que utiliza o termo "nomeadamente" para indicar o escopo de atuação dessas entidades. Portanto, a constituição permite ao legislador especificar outros objetivos, desde que sempre relacionados à solidariedade social e respaldados pela própria constituição. Como discutido anteriormente, as IPSS desempenham um papel crucial na prestação de serviços essenciais à sociedade, muitas vezes em áreas que são responsabilidade do Estado. Por essa razão, é fundamental que as IPSS estejam vinculadas aos direitos fundamentais dos cidadãos. Licínio Lopes (2014) argumenta que seria incoerente permitir que um beneficiário reclame seus direitos fundamentais contra a administração direta do Estado, mas não contra a direção de uma IPSS que gerência uma instituição estatal através de um contrato de gestão¹³.

É legítimo que os usuários de uma IPSS possam invocar direitos como igualdade de tratamento ou respeito à intimidade da vida privada. Essa noção está consagrada no EIPSS, que afirma que os beneficiários devem ser tratados com respeito à sua dignidade e privacidade, e que não podem ser discriminados com base em critérios ideológicos, políticos, religiosos ou raciais (EIPSS, 2012). Embora o EIPSS não faça uma menção explícita aos princípios que devem reger a organização, funcionamento e atuação das IPSS, é possível identificar uma série de princípios fundamentais que devem ser observados.

As IPSS são entidades criadas por iniciativa privada para servir a interesses públicos, estando, portanto, sujeitas ao princípio da prossecução do interesse público. Para adquirirem esse estatuto, é necessário que, legal, estatutária e constitucionalmente, as IPSS persigam objetivos de

¹³ Lopes, L. (2011). *Direitos fundamentais e as instituições particulares de solidariedade social*.

solidariedade social, que são incumbência do Estado, mas que essas instituições realizam de forma descentralizada (Constituição da República Portuguesa, 2005).

O princípio da igualdade de tratamento está explicitamente consagrado no EIPSS. A admissão de usuários e o funcionamento das instituições devem ser conduzidos de forma a evitar desigualdades injustificadas. No entanto, é permitido que o apoio aos usuários varie conforme suas necessidades socioeconômicas, desde que isso não resulte em tratamento desigual (EIPSS, 2012). As contribuições financeiras dos usuários devem ser determinadas com base em suas capacidades, seguindo o princípio da proporcionalidade. Esse princípio está relacionado à seletividade do sistema de ação social, que visa atender às necessidades dos mais desfavorecidos, garantindo que o acesso seja universal, mas prioritariamente direcionado para aqueles que mais necessitam. Nesse contexto, outros princípios importantes incluem a tendencial gratuidade dos serviços prestados e a prioridade de apoio para aqueles em maior carência.

Outro princípio relevante é o da prevalência dos interesses e direitos dos beneficiários sobre os das instituições, associados ou fundadores, conforme estabelecido estatutariamente. As IPSS são estabelecidas, reconhecidas e apoiadas pelo Estado para servir à população, e essa primazia é refletida no artigo 5.º, n.º 1 do EIPSS, que estabelece que os interesses e direitos dos beneficiários têm preferência sobre os das próprias instituições, associados ou fundadores (EIPSS, 2012).

O princípio da imparcialidade tem implicações organizacionais, exigindo que as instituições tenham regras estatutárias claras sobre a composição e funcionamento de seus órgãos para garantir a transparência na gestão. Embora isso possa limitar a liberdade de atuação das IPSS, é constitucionalmente admissível devido à necessidade de uma gestão transparente e democrática dessas instituições. Este princípio leva a outro fundamental: o princípio da transparência na gestão e nos procedimentos, especialmente em função do financiamento público recebido por essas instituições.

Por fim, podemos mencionar outros princípios importantes, como o princípio da compatibilização dos objetivos e atividades das instituições com os do sistema de ação social, o princípio da qualidade dos serviços prestados e o princípio da justiça do sistema como efetivador dos direitos sociais.

Após examinar o regime jurídico das IPSS, é essencial avaliar como essas instituições estão sujeitas às regras de contratação pública. O objetivo principal é determinar em que medida as IPSS podem participar da contratação pública e em que termos podem ser consideradas entidades adjudicantes. Embora não se encaixem na categoria de entidades adjudicantes da "Administração Pública Tradicional" devido à sua natureza e a outros requisitos discutidos, é necessário investigar se podem ser classificadas como outra tipologia de entidade adjudicante, como "organismos de direito público". Para explorar essa possibilidade, é crucial examinar os requisitos específicos desses organismos, que foram elaborados de forma detalhada a nível europeu.

3. Organismos de Direito Público em Portugal: Fundamentos Jurídicos e Características

Os organismos de direito público desempenham um papel central na administração pública em Portugal, assumindo a responsabilidade pela prestação de serviços essenciais e pela execução de políticas públicas que visam o bem-estar coletivo. Essas entidades, dotadas de personalidade jurídica própria e autonomia administrativa, são criadas para garantir a gestão eficiente de funções que o Estado considera vitais para o interesse público, como saúde, educação, segurança, regulação de mercados e outros setores estratégicos. A atuação desses organismos, no entanto, está sujeita a um rigoroso controle por parte do Estado, visando assegurar o cumprimento dos princípios fundamentais de legalidade, transparência e responsabilidade (CRP, 2005).

A base jurídica para a criação e funcionamento desses organismos está solidamente ancorada na CRP e em legislação complementar, como a Lei n.º 97/2019, que estabelece o regime jurídico das entidades públicas. A CRP, no seu artigo 266.º, sublinha o princípio da legalidade como um pilar da administração pública, estabelecendo que todos os atos administrativos devem ser praticados em conformidade com a lei. Este princípio reveste-se de particular importância para os organismos de direito público, que, apesar da sua autonomia, não se encontram imunes à supervisão estatal. Além disso, o CPA fornece o enquadramento normativo para a atuação desses organismos, impondo normas de conduta que garantem justiça, igualdade e imparcialidade no tratamento dos cidadãos (Lei n.º 97/2019, 2019).

Contudo, os organismos de direito público não se distinguem apenas pelo seu enquadramento jurídico. As suas características estruturais e funcionais, como a autonomia administrativa e financeira, a sujeição a um regime de controle público e a sua natureza de serviços de interesse geral, diferenciam-nos de outras formas de entidades públicas ou privadas. A existência de um regime de funcionários públicos, a organização interna regida por normas próprias e a necessidade de operar sob a vigilância de entidades de fiscalização, como o Tribunal de Contas, refletem o equilíbrio delicado entre autonomia e responsabilidade pública (CPA, 2015).

Este capítulo propõe-se, assim, a explorar em profundidade os fundamentos jurídicos que sustentam a criação e operação dos organismos de direito público em Portugal, bem como a analisar suas características essenciais. Serão discutidos os princípios constitucionais aplicáveis, o quadro legal e regulamentar que orienta o seu funcionamento e a forma como essas entidades se inserem no modelo de administração pública português. A análise incidirá também sobre os desafios contemporâneos enfrentados por esses organismos, num contexto de crescente complexidade administrativa e exigências de eficiência e transparência (Lei n.º 97/2019, 2019).

3.1 O conceito de "organismo de direito público" e as Instituições Particulares de Solidariedade Social

Após a exposição das características essenciais e do regime fundamental das IPSS, assim como a análise dos requisitos necessários para que uma entidade possa ser qualificada como "organismo de direito público", é necessário determinar se as IPSS podem ou não assumir tal designação.

As IPSS, sendo entidades de natureza particular, adquirem personalidade jurídica através da sua constituição ou reconhecimento, conforme analisado anteriormente. Elas realizam atividades de indiscutível interesse geral, associadas à solidariedade social, e a sua atuação é considerada crucial para a promoção da justiça social (CRP, 2005).

A questão que se coloca reside na natureza das atividades de interesse geral que as IPSS desenvolvem. Estas atividades são desprovidas de interesse comercial ou industrial? Para responder a essa questão, é fundamental analisar a forma como estas instituições são financiadas, verificando se operam no mercado com prerrogativas especiais ou se funcionam em condições de igualdade em relação às demais entidades.

O termo "organismo de direito público" é utilizado para designar entidades que exercem funções administrativas e que estão integradas no sistema de administração pública. Essas entidades são criadas por norma jurídica, que pode ser uma lei ou um regulamento, com o propósito de servir o interesse público e gerir recursos que pertencem ao Estado ou a outras entidades coletivas. A natureza pública desses organismos implica que suas atividades são orientadas para a satisfação de necessidades coletivas e que estão sujeitas a um regime jurídico específico.

Os organismos de direito público apresentam várias características que os distinguem de entidades privadas e outras instituições. Primeiramente, a sua criação é realizada por norma jurídica que estabelece as suas competências, organização e funcionamento, conferindo legitimidade às suas ações. Em segundo lugar, esses organismos gozam de autonomia administrativa, permitindo-lhes decidir sobre a gestão interna e a execução das suas funções, sempre dentro do princípio da legalidade (Lei n.º 97/2019, 2019).

A principal função desses organismos é a prossecução de políticas públicas e a prestação de serviços essenciais à comunidade, o que implica uma atuação orientada para a coletividade e focada na promoção do bem-estar social e na proteção de direitos fundamentais. Além disso, estão sujeitos a princípios de responsabilização e transparência, sendo obrigados a prestar contas da utilização dos recursos públicos e a garantir que as suas ações sejam acessíveis e auditáveis pela sociedade.

Os organismos de direito público desempenham várias funções fundamentais para o funcionamento do Estado e a implementação de políticas públicas. Entre essas funções, destacam-se a regulação de atividades económicas e sociais, assegurando o cumprimento de normas; a prestação de

serviços públicos essenciais, como educação e saúde; e a gestão de recursos públicos, garantindo a utilização adequada e responsável dos mesmos (Lei n.º 97/2019, 2019).

É importante distinguir os organismos de direito público de outras entidades, como as privadas e as organizações não governamentais (ONG). Ao contrário destas, os organismos de direito público têm uma ligação direta com o Estado e estão sujeitos a um regime jurídico que lhes confere poderes e deveres específicos. Enquanto as entidades privadas atuam predominantemente em função do lucro e da competitividade no mercado, os organismos de direito público têm como prioridade o interesse geral, atuando em áreas onde a intervenção do Estado é necessária para garantir a equidade e o acesso a serviços essenciais.

Embora os organismos de direito público tenham autonomia administrativa para tomar decisões sobre a execução de suas funções, essa autonomia é sempre exercida dentro do quadro legal estabelecido. A transparência e a prestação de contas são requisitos fundamentais para a sua operação, visto que a gestão dos recursos públicos deve ser responsável e orientada para o benefício da sociedade. Por outro lado, as entidades privadas não têm a mesma obrigação de prestar contas à sociedade, pois sua responsabilidade está geralmente voltada para os acionistas e proprietários.

As ONG, embora possam partilhar alguns objetivos com os organismos de direito público, diferem significativamente em termos de estrutura e operação. As ONG operam de forma independente do governo e, muitas vezes, buscam abordar questões sociais, ambientais ou humanitárias específicas. Embora desempenhem um papel importante na sociedade civil e na complementação dos serviços públicos, sua atuação pode ser limitada em termos de recursos e autoridade quando comparadas aos organismos de direito público, que têm acesso a recursos estatais e gozam de prerrogativas legais.

Apesar das distinções, é importante notar que há frequentemente uma interseção entre essas entidades. Em muitos casos, os organismos de direito público colaboram com ONGs e entidades privadas na implementação de políticas públicas, aproveitando suas especializações e experiências. Essa colaboração pode potencializar a eficácia das ações governamentais e melhorar a prestação de serviços à população.

A compreensão das distinções entre organismos de direito público, entidades privadas e ONGs é fundamental para analisar a estrutura da administração pública e o funcionamento do Estado. Cada tipo de entidade tem um papel específico e importante a desempenhar na sociedade, e a interação entre elas pode resultar em abordagens mais eficazes para a solução de problemas sociais complexos.

As IPSS, de acordo com a legislação portuguesa, têm um papel crucial no sistema de segurança social, ao complementar as funções do Estado na prestação de serviços sociais. Elas operam principalmente em áreas como apoio a idosos, crianças e famílias em situação de risco, sendo reguladas pelo Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro. Embora as IPSS sejam autónomas, elas

dependem de financiamento público, o que reflete a colaboração entre o setor público e o terceiro setor na promoção da coesão social e do bem-estar da população (Almeida, 2010; Barbosa, 2015).

Estes organismos de direito público, como as IPSS, têm uma relevância crucial no fortalecimento das redes de proteção social em Portugal. A sua cooperação com o Estado visa garantir a acessibilidade e a eficácia dos serviços prestados às populações mais vulneráveis, promovendo uma abordagem integrada que respeita as especificidades de cada entidade enquanto colabora com os objetivos gerais da política pública de ação social. A autonomia das IPSS, aliada à regulação e ao financiamento público, permite-lhes desempenhar um papel significativo na mitigação das desigualdades sociais e na promoção da inclusão (Carvalho & Silva, 2021; Lopes, 2023).

3.2 O modo de financiamento das Instituições Particulares de Solidariedade Social

As Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) desempenham um papel fundamental na promoção do bem-estar social e na prestação de serviços essenciais à população. O financiamento dessas instituições é uma questão crucial, pois determina a sua capacidade de operar de forma eficiente e de cumprir a sua missão de servir o interesse público. Este capítulo analisa as diversas fontes de financiamento das IPSS, os desafios que enfrentam e as implicações desse modelo de financiamento.

Os instrumentos contratuais de cooperação configuram-se como os meios mais adequados para integrar as organizações particulares no exercício de funções públicas. É por intermédio dessa fórmula contratual que se estabelecem e regulam as relações de colaboração, conferindo às instituições um papel de parceiros ou auxiliares da administração pública. A contribuição das IPSS para o cumprimento dos objetivos de segurança social é concretizada através de acordos de cooperação estabelecidos com o Estado.

O Despacho Normativo n.º 31/200 estabeleceu a regulamentação da cooperação entre o Estado e as IPSS. Esta normativa teve como objetivo melhorar os instrumentos de cooperação já existentes, esclarecendo pontos que eram ambíguos e integrando normas que sejam eficazes e de fácil compreensão.

A finalidade principal dessa cooperação é a "concessão de prestações sociais", baseando-se no reconhecimento e na valorização do papel das instituições por parte do Estado. Assim, estas instituições contribuem para a realização dos objetivos da ação social, funcionando como uma expressão organizada da sociedade civil.

Para a formalização destes acordos, é imprescindível reconhecer a natureza particular das instituições e aceitar que estas devem dar prioridade ao apoio de famílias e grupos socialmente

vulneráveis. As instalações das instituições devem ter a capacidade adequada para realizar as atividades propostas. Para que esses acordos sejam viáveis, as instituições precisam estar devidamente registradas e demonstrar a existência de necessidades reais na comunidade em que atuam. Além disso, os acordos devem ser redigidos por escrito e assinados tanto pela instituição quanto pelos centros regionais; em situações específicas, a homologação pelo Diretor-Geral da Ação Social é necessária.

No que diz respeito à execução das atividades a que as IPSS se comprometem, estas receberão uma participação financeira do Estado. Este apoio financeiro destina-se a subsidiar as despesas operacionais associadas ao funcionamento dos equipamentos ou serviços que oferecem.

Adicionalmente ao Despacho Normativo que estabelece as diretrizes para os acordos de cooperação, é fundamental ressaltar que essa temática está também consagrada na Constituição da República Portuguesa, especificamente no artigo 63.º da CRP. Em consonância com essa disposição constitucional, o legislador ordinário aprovou a LBSS.

A Lei de Bases da Segurança Social foi aprovada em 1984 e, ao longo dos anos, passou por diversas alterações. Atualmente, ela é regulada pela Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro, e estabelece as "bases gerais que fundamentam o sistema de segurança social". O objetivo principal da LBSS é "assegurar a realização do direito à segurança social, promover a melhoria contínua das condições e níveis de proteção social, bem como reforçar a equidade desse sistema e otimizar a eficácia e eficiência da sua gestão". A nova versão da LBSS "consagra o direito à segurança social como um autêntico direito de cidadania, cumprindo plenamente o que está estipulado no n.º 1 do artigo 63.º da Constituição, que afirma que 'todos têm direito à segurança social'".

Esta nova legislação tem como objetivo garantir direitos fundamentais e promover a igualdade de oportunidades, assegurando que os cidadãos em situação de vulnerabilidade econômica tenham acesso a condições mínimas de vida. Além disso, busca a prevenção e eliminação das situações de pobreza (Cabral, 2001).

Atendendo especificamente à cooperação das IPSS com o Estado, a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS) refere no seu artigo 31.º, n.º 6, que "o desenvolvimento da ação social se concretiza, no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições de reconhecido interesse público".

O artigo 32.º, n.º 1 da referida lei, refere-se em concreto às IPSS, seguindo a mesma linha de pensamento do artigo 63.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), dispondo que "o Estado apoia e valoriza as instituições particulares de solidariedade social e outras de reconhecido interesse público, sem caráter lucrativo, que prossigam objetivos de solidariedade social".

Além disso, o n.º 3 estabelece a possibilidade de intervenção do Estado neste âmbito: "O Estado detém a capacidade de fiscalizar e inspecionar as instituições particulares de solidariedade social e outras entidades sem fins lucrativos que visem objetivos de natureza social, assegurando assim o

cumprimento efetivo das obrigações legais e contratuais a que estão sujeitas, especialmente no que diz respeito aos acordos ou protocolos de cooperação firmados com o Estado."

O legislador opta, portanto, pela cooperação como meio para a realização de funções que competem ao Estado. Contudo, essas atividades são reconhecidas como de utilidade pública, desenvolvidas por entidades privadas, sem que isso signifique que sejam atribuídas ao exercício privado de funções públicas (Lopes, 2009).

Um dos aspetos distintivos do sistema administrativo contemporâneo é, de facto, a colaboração entre a Administração Pública e os cidadãos. Estes são convidados a participar na concretização dos objetivos institucionais da Administração, podendo ter interesses pessoais em oferecer essa colaboração, mas a natureza da tarefa é sempre de carácter público. Assim, conclui-se que, no contexto específico das instituições em questão, a cooperação se estabelece como um modelo institucional e jurídico fundamental para a atuação das IPSS no âmbito da ação social (Gonçalves, 2005).

À luz do Despacho Normativo relacionado com essa cooperação, podem ser identificadas duas categorias principais de acordos: acordos de cooperação e acordos de gestão.

Os acordos de gestão têm como propósito delegar às instituições a responsabilidade pela administração das instalações, serviços e estabelecimentos dedicados à realização de atividades no campo da ação social. Esta delegação visa garantir benefícios significativos para os utentes, um interesse claro para a comunidade e um aproveitamento mais eficaz dos recursos disponíveis. Contudo, é importante ressaltar que tais acordos podem ser formalizados exclusivamente com instituições cujos objetivos estatutários estejam alinhados com as atividades a serem realizadas nas instalações e estabelecimentos abrangidos pelos acordos. Pode-se afirmar que o foco principal deste acordo é a gestão, enquanto o objeto secundário abrange o estabelecimento, os equipamentos, as instalações ou os serviços envolvidos. A finalidade deste arranjo está relacionada com a manutenção e a continuidade na prestação de um serviço público.

A questão que se levanta diz respeito à natureza da relação jurídica estabelecida por este acordo. Dado que o estabelecimento é de natureza pública, o serviço prestado se classifica como um serviço público, a gestão está sob a supervisão da Administração, e o funcionamento é também público. Pode-se concluir que este contrato possui uma natureza administrativa. Contudo, pode ocorrer que o estabelecimento ainda não esteja em funcionamento ou opere apenas de forma parcial. Nesses casos, a entidade contratada assume a responsabilidade de implementar o serviço, o que transforma o contrato em um acordo misto. Esse tipo de contrato "conjuga cláusulas específicas de contratos de gestão com elementos ou obrigações típicas de um contrato para instalação de serviços ou atividades." Embora possam ocorrer obras, a responsabilidade por essas não recai sobre a entidade contratada, conforme indicado pelo Despacho Normativo (Lopes, 2009).

O facto de as IPSS terem metas objetivas que correspondem aos da Administração Pública não lhes confere, de maneira alguma, a autorização para exercer este tipo de gestão de forma direta. Dessa forma, é essencial a celebração de acordos que definam as responsabilidades tanto do Estado quanto das IPSS, assim como dos utentes ou beneficiários dos serviços prestados.

Embora a gestão dos estabelecimentos seja de natureza privada, as entidades responsáveis por essa gestão estão sujeitas ao cumprimento de normas públicas, visto que a Administração não transferiu completamente a gestão do serviço público; não se trata de uma concessão pura. Contudo, a permanência da titularidade do serviço público sob a Administração não implica que a entidade contratada não opere em seu próprio nome. Por exemplo, esta entidade é responsável por decisões como a admissão ou recusa de beneficiários, além de ser encarregue da cobrança pelos serviços prestados. Portanto, deve-se considerar que a relação entre a entidade gestora e os beneficiários ocorre predominantemente sob a égide do direito privado.

Os acordos de cooperação desempenham um papel fundamental na concretização de ações sociais direcionadas a grupos vulneráveis, como crianças, jovens, pessoas com deficiência, idosos e famílias. Estes acordos visam não apenas a prevenção e reparação de situações de carência, disfunção e marginalização social, mas também o desenvolvimento das comunidades e a promoção da integração social. Além disso, buscam apoiar e incentivar iniciativas de instituições que, sem fins lucrativos e com base no voluntariado social, contribuem para os objetivos da ação social.

Nesse contexto, as instituições têm a responsabilidade de assegurar o adequado funcionamento dos equipamentos e serviços prestados. Isso implica a admissão de utentes em conformidade com os critérios estabelecidos, a aplicação das normas de comparticipação das famílias e utentes, e a garantia de condições de bem-estar. É essencial que as IPSS disponham de recursos humanos adequados e que forneçam informações pertinentes aos centros distritais. Além disso, devem cumprir rigorosamente todas as cláusulas estipuladas nos acordos e regular suas atividades de forma a articular seus programas com outros serviços, promovendo assim uma abordagem integrada e eficaz na ação social.

Os acordos de cooperação podem ser classificados em diferentes tipos. Um exemplo disso ocorre quando a Administração delega a execução de programas de natureza social às IPSS. Nesses casos, o programa em questão é considerado público, e tanto a responsabilidade pela sua gestão quanto os recursos financeiros utilizados têm um caráter igualmente público. Dessa forma, a atividade realizada pela IPSS é considerada uma atividade administrativa. Embora a execução dessas atividades já faça parte das atribuições das IPSS, a formalização de acordos implica que estas instituições assumem perante a Administração a obrigação de realizar os atos ou desenvolver as atividades necessárias para a implementação do programa. Nesses casos, trata-se de contratos de prestação de serviços, nos quais não ocorre a alienação da titularidade ou da responsabilidade pela gestão, mas sim uma clara responsabilidade atribuída à IPSS.

No entanto, os acordos de cooperação mais comuns são aqueles em que os programas são de iniciativa exclusiva das entidades privadas. Nesses casos, o Estado reconhece a relevância social dessas ações e oferece apoio financeiro, cobrindo total ou parcialmente os custos envolvidos em seu desenvolvimento. Embora a atividade seja completamente privada, a formalização do acordo de cooperação estabelece que a entidade privada deve operar sob determinadas condições. Isso implica que essa entidade estará sujeita a um conjunto de regras semelhantes às que regem os contratos de gestão, resultando em um regime operacional que é essencialmente equivalente.

Pode-se afirmar que o objetivo subjacente a esses acordos é "integrar de forma funcional as atividades realizadas pelas instituições no sistema público de ação social, em vez de meramente promover ou incentivar o desenvolvimento de atividades consideradas de interesse público que coincidam com as da Administração" (Lopes, 2009).

Na quinta-feira, dia 7 de dezembro de 2023, foi assinado o novo Compromisso de Cooperação 2023-2024 entre o Governo e o Setor Social e Solidário. Este documento visa atualizar as participações financeiras da Segurança Social para as instituições que prestam respostas sociais. A assinatura ocorreu entre o primeiro-ministro António Costa e líderes de várias organizações do setor, incluindo a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS), a União das Misericórdias Portuguesas, a União das Mutualidades Portuguesas e a CONFECOOP.

Este compromisso é crucial, pois as instituições do setor social e solidário são responsáveis por empregar cerca de 300 mil pessoas em Portugal. O Compromisso de Cooperação 2023-2024 representa um exemplo recente e relevante da colaboração entre o Estado e as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) para assegurar a prestação de serviços sociais em Portugal. Este compromisso estabelece a atualização das participações financeiras do Estado às instituições do setor social e solidário, refletindo a necessidade de ajustar os apoios aos custos operacionais atuais, como o impacto da inflação e as exigências de aumento dos salários dos trabalhadores.

As IPSS desempenham um papel fundamental no apoio às comunidades, especialmente em tempos de desafios económicos. O recente Compromisso de Cooperação 2023-2024 entre o Estado e essas instituições reflete um esforço conjunto para garantir a continuidade e a eficiência dos serviços sociais prestados. Este acordo é parte integrante das políticas públicas que consolidam a parceria entre o setor público e o terceiro setor, tendo um papel crucial no funcionamento da rede de proteção social em Portugal. O documento formaliza a cooperação entre o Estado e entidades como as Misericórdias, Mutualidades, e outras IPSS, responsáveis por implementar programas sociais que atendem às necessidades de populações vulneráveis, como crianças, idosos e pessoas com deficiência.

As IPSS, ao operarem com autonomia local, garantem uma resposta descentralizada e próxima das necessidades da comunidade, enquanto o Estado assegura o financiamento e o enquadramento normativo. Esse modelo de partilha de responsabilidades permite que o setor social e solidário desempenhe um papel complementar ao Estado, especialmente em áreas onde a intervenção pública direta é limitada ou menos eficiente.

O Compromisso de Cooperação 2023-2024 inclui um reforço de 123 milhões de euros nas participações financeiras do Estado às IPSS, demonstrando o reconhecimento do governo dos desafios enfrentados por essas instituições, principalmente em relação aos custos crescentes. O aumento visa garantir uma maior equidade na partilha de responsabilidades financeiras, cobrindo até 50% dos custos operacionais das IPSS. Este reforço é essencial para garantir a continuidade dos serviços sociais, que têm um papel fundamental no apoio às comunidades.

Este novo acordo insere-se no quadro legal estabelecido pela LBSS, que regula a cooperação entre o Estado e as IPSS como um instrumento essencial para assegurar o direito à proteção social, conforme previsto na Constituição da República Portuguesa (Art. 63.º). Este compromisso, assim como os anteriores, reforça a parceria público-privada no domínio social, mantendo o foco na eficiência da gestão dos serviços e na promoção do bem-estar social.

Teoricamente, o compromisso de cooperação pode ser analisado à luz do conceito de governança colaborativa, onde o Estado e as IPSS, que constituem o terceiro setor, trabalham em conjunto para implementar políticas públicas. Este modelo é sustentado pelo princípio da subsidiariedade, uma vez que as IPSS, com maior conhecimento das necessidades locais, conseguem desenvolver respostas mais adequadas e eficazes. Assim, a parceria entre o Estado e o setor social e solidário é fundamental para garantir a cobertura de serviços sociais, particularmente em tempos de desafios económicos.

Com mais de 300 mil trabalhadores empregados pelas instituições do setor social, o reforço do apoio financeiro estatal assegura não só a sustentabilidade das operações das IPSS, mas também a manutenção da qualidade e eficiência dos serviços prestados. O aumento das participações financeiras é uma resposta direta às necessidades crescentes deste setor, refletindo a importância da colaboração entre o Estado e as IPSS para enfrentar os desafios impostos pela conjuntura económica atual.

O Estado português reforça a cooperação com o setor social e solidário, promovendo um modelo de gestão partilhada que tem como foco principal a proteção e o bem-estar das populações mais vulneráveis. Este acordo evidencia a relevância contínua das IPSS no sistema de segurança social em Portugal e reafirma a importância do seu papel como colaboradoras fundamentais do Estado na execução de políticas públicas no âmbito da ação social.

O apoio financeiro concedido pelo Estado às IPSS não se limita exclusivamente aos acordos de cooperação. Embora estes acordos sejam uma via essencial para a Segurança Social cobrir os custos operacionais das instituições, o Estado também contribui de forma significativa para investimentos em infraestruturas sociais. Esse financiamento cobre tanto a construção de novas instalações como a remodelação de equipamentos já existentes.

Um exemplo claro desse suporte adicional é o Fundo de Socorro Social, que tem como finalidade apoiar investimentos de natureza social, contribuindo para melhorar e expandir os serviços oferecidos pelas IPSS. Este fundo reforça a capacidade das instituições para garantir a continuidade dos serviços sociais e a qualidade dos equipamentos disponíveis, em linha com as necessidades crescentes da sociedade. O Fundo de Socorro Social é “considerado autónomo, dotado de autonomia administrativa e financeira, integrado no sistema de ação social e que se destina à prestação de auxílio em situações de calamidade, de sinistro e de combate à exclusão social, através de apoio a conceder às IPSS” (Almeida, 2010).

O Fundo de Socorro Social tem a função de prestar apoio financeiro a IPSS e entidades equiparadas, além de famílias que enfrentam situações de vulnerabilidade. A atribuição deste auxílio

é realizada por despacho de um membro do governo responsável pela SS, mediante solicitação formal por parte da entidade interessada. Para que o pedido seja considerado, ele deve ser acompanhado de uma memória justificativa detalhando a necessidade do apoio, além de uma estimativa orçamental, suportada por orçamentos ou faturas pró-forma.

Além deste fundo, as IPSS também podem beneficiar de subsídios provenientes de programas e projetos governamentais específicos, que têm como objetivo fomentar o desenvolvimento social e financiar investimentos em infraestruturas. Esses programas são uma resposta a necessidades sociais urgentes, permitindo que as instituições ampliem ou mantenham serviços essenciais à comunidade, como o apoio a idosos, crianças ou famílias em risco. Assim, o apoio do Estado não se limita ao financiamento operacional, mas também ao desenvolvimento e à modernização das infraestruturas e serviços dessas organizações, promovendo uma maior eficácia na resposta às demandas sociais.

Ao longo dos anos, diversos programas foram lançados com o objetivo de apoiar o investimento no setor social. Neste contexto, destacaremos alguns que permanecem ativos e se destinam às Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS). Em primeiro lugar, os programas de apoio ao investimento visam garantir o financiamento necessário para que as IPSS possam construir, renovar ou melhorar as suas infraestruturas, contribuindo para a criação de condições adequadas ao desenvolvimento das suas atividades. Estes programas fornecem financiamento parcial ou total para cobrir os custos de construção de novos equipamentos sociais ou a modernização de estruturas já existentes, ajudando a assegurar uma resposta eficaz às necessidades sociais emergentes.

Foi publicada no dia 6 de junho a Portaria n.º 155/2023, que altera os regulamentos do PARES. O PARES, lançado pelo Governo português em 2006, tem como objetivo reforçar a rede de equipamentos sociais em Portugal, atendendo às necessidades crescentes das populações mais vulneráveis, como crianças, idosos, pessoas com deficiência e famílias em risco. Este programa tem sido fundamental para o desenvolvimento e modernização das infraestruturas de serviços sociais no país, promovendo tanto a criação de novos equipamentos quanto a requalificação das infraestruturas existentes.

Os principais objetivos do PARES incluem o alargamento da oferta de serviços sociais, incentivando a construção de novos equipamentos, como creches, lares de idosos e centros de dia, especialmente em áreas onde há carência desses serviços. Além disso, o programa também oferece apoio financeiro para a modernização e requalificação das instituições já existentes, garantindo que possam prestar um atendimento de qualidade que atenda às normas técnicas e de conforto.

O financiamento do PARES é proveniente de fundos nacionais e, em algumas edições, de fundos comunitários. As instituições beneficiárias, como as IPSS e as Misericórdias, recebem apoio para a construção ou reabilitação de infraestruturas e aquisição de equipamentos, com as participações cobrindo uma parte significativa dos custos. O processo de candidatura ao

programa é competitivo e prioriza projetos que atendam áreas com maiores lacunas na oferta de serviços sociais, promovendo uma distribuição equitativa dos recursos.

Desde a sua criação, o PARES tem sido crucial para aumentar a capacidade instalada de equipamentos sociais e melhorar as condições de prestação de serviços. Um impacto notável é a criação de milhares de novas vagas em serviços sociais, que são essenciais para responder ao envelhecimento da população e às crescentes necessidades de apoio às famílias. O PARES também fortalece as IPSS e outras instituições do terceiro setor, permitindo que melhorem suas infraestruturas e ofereçam serviços de maior qualidade às comunidades, além de contribuir para a criação de novos postos de trabalho no setor social.

Na sua fase mais recente, o PARES 3.0 foi lançado para abordar novos desafios demográficos e sociais, mantendo o foco na expansão e modernização da rede de serviços sociais, especialmente em resposta às necessidades de uma população envelhecida. Portanto, o PARES é uma ferramenta vital na política de ação social em Portugal, promovendo a cooperação entre o Estado e as instituições do setor social e solidário. A sua implementação não só expande a rede de equipamentos sociais, mas também garante a qualidade e sustentabilidade dos serviços prestados, beneficiando as populações mais vulneráveis. Em uma tese de mestrado, o PARES pode ser analisado como um exemplo eficaz de política pública na resposta às necessidades sociais, destacando a importância da colaboração entre o setor público e as instituições privadas sem fins lucrativos na prestação de serviços essenciais.

O Programa Operacional Potencial Humano foi uma iniciativa do governo português, parte do QCA e cofinanciado pelo Fundo Social Europeu FSE. O objetivo principal deste programa era promover o desenvolvimento do capital humano em Portugal, com ênfase em áreas como educação, formação profissional e inclusão social. Através do POPH, diversas ações foram implementadas para reduzir as taxas de desemprego, melhorar a formação e qualificação da população, e aumentar a empregabilidade dos cidadãos. O programa também visava apoiar grupos mais vulneráveis, como jovens, mulheres e pessoas com deficiência, garantindo que tivessem acesso a oportunidades de formação e trabalho.

Os principais eixos de ação do POPH incluíam a promoção de formação contínua, a adaptação das qualificações ao mercado de trabalho e a criação de redes de cooperação entre instituições. Além disso, o programa buscava integrar a dimensão da igualdade de género nas suas ações, promovendo a inclusão e a diversidade no local de trabalho. O POPH foi crucial para a implementação de políticas de inclusão e desenvolvimento social, contribuindo para a redução da pobreza e da exclusão social em Portugal. Este programa é um exemplo de como a cooperação entre a União Europeia e os Estados-membros pode apoiar o desenvolvimento humano e social.

O POPH, ainda em vigor, é uma iniciativa crucial no contexto da política de coesão económica e social em Portugal. Originalmente integrado no QREN e com um orçamento significativo de aproximadamente 8,8 mil milhões de euros, dos quais cerca de 6,1 mil milhões foram provenientes do Fundo Social Europeu, o POPH visa fomentar o desenvolvimento e a qualificação da população portuguesa. Este programa tem várias prioridades, incluindo a superação do défice de qualificações, a promoção da inovação e da criação de emprego, bem como a igualdade de oportunidades. O

POPH foca-se em dez eixos prioritários, com destaque para a qualificação inicial, aprendizagem ao longo da vida e cidadania, entre outros. O programa é uma ferramenta vital para apoiar o desenvolvimento social e económico, refletindo o compromisso contínuo do governo em capacitar indivíduos e comunidades vulneráveis.

Embora tenha sido estabelecido inicialmente para o período de 2007-2013, o POPH evoluiu para se adaptar às novas necessidades sociais e económicas, alinhando-se com o atual Portugal 2020, que estabelece uma nova fase de programação e execução de fundos europeus, garantindo assim sua relevância no cenário atual.

O PIDDAC é um instrumento essencial do orçamento do Estado em Portugal, destinado a financiar projetos de investimento e desenvolvimento nas várias áreas da administração pública. Este programa visa a realização de investimentos em infraestruturas, equipamentos e outras despesas fundamentais para o progresso e modernização do setor público. O PIDDAC é uma peça-chave na execução orçamental, permitindo à administração central planear e alocar recursos de forma eficaz. Ele é, geralmente, articulado com as prioridades estratégicas definidas pelo governo, promovendo a eficiência dos serviços públicos e contribuindo para o crescimento económico e social do país.

Ao longo dos anos, o PIDDAC tem sido ajustado para se alinhar com as necessidades emergentes e os desafios da sociedade, especialmente nas áreas de saúde, educação e inovação tecnológica. O acompanhamento e a avaliação dos projetos financiados pelo PIDDAC são essenciais para garantir a transparência e a responsabilização na utilização dos recursos públicos. O PIDDAC continua em vigor e é fundamental para a gestão dos investimentos públicos em Portugal, com foco na organização e monitorização das despesas de investimento e desenvolvimento da administração central.

Recentemente, o PIDDAC tem sido objeto de avaliação quanto à sua execução, especialmente em relação à taxa de execução das verbas alocadas. Relatórios indicam que, em anos anteriores, a taxa de execução do PIDDAC enfrentou desafios, com variações significativas dependendo do ministério e do tipo de projeto. O acompanhamento do PIDDAC é crucial para garantir que os investimentos sejam aplicados de forma eficiente e que contribuam efetivamente para o desenvolvimento social e económico.

Os Contratos Locais de Desenvolvimento Social Mais são uma iniciativa do governo português voltada para a promoção da inclusão social e a melhoria da qualidade de vida das comunidades. Este programa visa fortalecer a cooperação entre as várias entidades sociais, a administração pública e as comunidades locais, permitindo que trabalhem juntas na identificação e resolução de problemas sociais específicos. Os CLDS+ focam-se em intervenção social integrada, abordando questões como o desemprego, a pobreza, a marginalização social e a promoção da igualdade de oportunidades. O programa busca fomentar parcerias entre instituições públicas e privadas, além de promover a mobilização dos cidadãos para causas sociais.

Os objetivos dos CLDS+ incluem a capacitação das comunidades, o apoio ao desenvolvimento de competências e a promoção da coesão social. O programa também garante que as respostas sociais sejam adaptadas às realidades locais, permitindo uma abordagem mais eficaz e personalizada às necessidades da população. Atualmente, estão em vigor na sua 5.^a geração

(CLDS-5G), estabelecida pela Portaria 428/2023, que introduziu o regulamento específico para esta fase. O CLDS-5G visa reforçar as políticas de inclusão social e o combate à pobreza, com foco em grupos populacionais que apresentam fragilidades significativas. Recentemente, foram publicados despachos que definem as áreas de intervenção para os contratos, convidando as câmaras municipais a manifestarem interesse na continuidade das suas atividades sociais.

Em relação aos programas que apoiam o desenvolvimento social, destaca-se o FEAC, uma iniciativa destinada a fornecer assistência alimentar a populações em situação de vulnerabilidade social e económica. O FEAC foi criado como resposta à necessidade de garantir segurança alimentar, especialmente para aqueles que enfrentam dificuldades financeiras. O fundo apoia não apenas a distribuição de alimentos, mas também busca promover a inclusão social e combater a pobreza. Financiado principalmente por recursos da União Europeia, o FEAC é gerido pelo Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social em Portugal. O FEAC destina-se a apoiar famílias carenciadas e instituições que prestam serviços sociais, permitindo-lhes adquirir alimentos para garantir uma dieta equilibrada e saudável.

Além da ajuda alimentar, o FEAC também assegura que os alimentos distribuídos atendam a critérios nutricionais adequados, refletindo uma abordagem mais holística para o bem-estar das populações carenciadas. O fundo é um elemento essencial na rede de proteção social em Portugal, complementando outras políticas e programas sociais destinados a mitigar a pobreza e a exclusão social.

Com base no que foi apresentado, podemos concluir que a principal distinção entre os contratos firmados entre o Estado e as IPSS e os contratos celebrados com outras entidades privadas reside no fato de que, nas IPSS, a busca por interesses gerais é o motivo fundamental para a elaboração do acordo. O objetivo comum que une as IPSS à Administração Pública é o de atender às necessidades sociais. Em contrapartida, os contratos com entidades privadas visam geralmente a obtenção de lucro através da realização de atividades que, embora possam ser de interesse público, têm a rentabilidade como principal meta.

Além disso, o financiamento disponibilizado pelo Estado às IPSS destina-se unicamente a cobrir os custos envolvidos na prestação dos serviços aos utentes, não se configurando como uma contrapartida remuneratória para as instituições. Nesse sentido, é pertinente afirmar que a elaboração desses contratos não se enquadra na Parte II do CCP, que trata dos tipos de procedimentos de formação contratual, uma vez que o requisito da “onerosidade” não se aplica a esses acordos.

Se as instituições operarem em condições normais de mercado, não devem ser classificadas como “organismos de direito público”, mesmo que o Estado exerça uma influência significativa sobre elas. Por outro lado, se atuarem em um mercado protegido ou próprio, e não em um mercado público, pode-se considerar a presença de uma influência dominante, o que justificaria a sua classificação como “organismos de direito público”.

De acordo com a doutrina, as entidades do terceiro setor têm a capacidade de realizar as mesmas atividades que as do setor lucrativo, atuando no mesmo ambiente de negócios (Farinho, 2012). No entanto, o relacionamento estabelecido com o Estado pode alterar a natureza desse mercado,

levando a instituições a se retirarem do ambiente competitivo ou a modificarem seu comportamento, conforme disposto no artigo 2.º, alínea a), ponto i) do Código dos Contratos Públicos (CCP). Portanto, a verificação desse requisito exige uma análise específica e contextualizada, considerando as particularidades de cada caso.

No que se refere à dependência de uma autoridade pública, tomando o Estado como exemplo, é importante destacar que, embora sua influência não se manifeste nas IPSS através do controle da gestão, uma vez que, como discutido anteriormente, essa gestão geralmente é conduzida por particulares, o setor social em Portugal é profundamente marcado por uma forte influência pública. Essa influência se materializa nas políticas, orientações e financiamento que moldam as atividades dessas instituições, mesmo na ausência de uma intervenção direta em sua administração.

Considerações Finais

A presente dissertação teve como objetivo analisar a intersecção entre o Direito Administrativo e as IPSS em Portugal, sublinhando a importância dos princípios jurídicos na regulação da contratação pública e na prestação de serviços sociais. A investigação permitiu evidenciar a relevância de uma gestão administrativa que respeite e promova estes princípios, a fim de assegurar a eficiência, a transparência e a justiça nas relações entre o Estado e as entidades do terceiro setor.

A análise dos princípios do Direito Administrativo revelou que, além de serem pilares fundamentais da atuação do poder público, como a legalidade, a impessoalidade, a moralidade e a eficiência, estes princípios desempenham um papel crucial na proteção dos direitos dos cidadãos. A aplicação rigorosa destes princípios é essencial para garantir que as decisões administrativas sejam tomadas de forma equitativa e que a legalidade das ações do Estado seja salvaguardada. A legalidade, em particular, garante que todas as decisões administrativas estejam em conformidade com a legislação em vigor, prevenindo abusos de poder e promovendo um ambiente de confiança entre a administração pública e a sociedade.

A análise dos contratos públicos evidenciou que, para além de serem ferramentas essenciais para a execução de políticas públicas, estes contratos enfrentam desafios significativos, nomeadamente em termos de complexidade normativa e de práticas de gestão. A necessidade de transparência e competitividade nos processos de contratação é crucial para prevenir a corrupção e promover a igualdade de oportunidades para todos os potenciais fornecedores. A falta de clareza nas regras e procedimentos pode resultar em prejuízos significativos tanto para o erário público como para a eficácia dos serviços prestados. Assim, é imperativo que os gestores públicos adotem práticas que favoreçam a transparência e a responsabilidade, assegurando que os princípios do Direito Administrativo sejam respeitados em todas as fases do processo de contratação.

O estudo do regime jurídico das IPSS revelou a sua importância enquanto entidades que complementam a ação do Estado na promoção do bem-estar social, especialmente em áreas onde o setor público enfrenta limitações. As IPSS operam em diversas tipologias, desde lares de idosos até serviços de apoio a famílias em situação de vulnerabilidade, desempenhando um papel vital na mitigação de desigualdades sociais. A análise do conceito legal e constitucional destas instituições demonstrou que elas não apenas preenchem lacunas no sistema de proteção social, mas também são fundamentais para a promoção da coesão social e da cidadania ativa.

No entanto, a sustentabilidade financeira das IPSS continua a ser um desafio significativo. A dependência de financiamentos públicos, juntamente com a crescente demanda por serviços sociais, exige uma reavaliação crítica das estratégias de financiamento e colaboração entre o setor público e o terceiro setor. É necessário que haja um investimento contínuo e adequado nas IPSS, bem como um reconhecimento da sua contribuição inestimável para a sociedade. Medidas como a simplificação dos processos de financiamento e a promoção de parcerias público-privadas podem ajudar a garantir que estas instituições possam continuar a operar de forma eficaz e a satisfazer as necessidades da população.

A análise da interação entre organismos de direito público e IPSS revelou que a colaboração entre estes dois setores é essencial para a implementação de políticas públicas eficazes. O Código dos Contratos Públicos oferece um quadro legal que, se aplicado de maneira consistente, pode facilitar a cooperação entre o Estado e as IPSS, promovendo uma abordagem integrada para a prestação de serviços sociais. Esta colaboração deve ser pautada pela transparência, equidade e pelo reconhecimento das especificidades de cada entidade, de modo a assegurar que as IPSS possam desempenhar o seu papel de forma autónoma, mas também alinhada às diretrizes das políticas públicas.

As conclusões desta pesquisa não apenas sublinham a importância de uma administração pública que respeite os princípios do Direito Administrativo, mas também destacam a necessidade de um diálogo contínuo entre o Estado e as IPSS. Futuros estudos poderiam aprofundar a análise das práticas administrativas em contextos específicos, investigando como as IPSS respondem a desafios emergentes, como a digitalização dos serviços e a necessidade de maior eficiência na gestão de recursos.

Em suma, esta dissertação enfatiza a importância de uma abordagem holística que integre o Direito Administrativo e as IPSS, visando não apenas a eficiência na gestão pública, mas também a promoção da justiça social e do bem-estar da população. O fortalecimento da relação entre estes dois pilares é crucial para a construção de uma sociedade mais equitativa e solidária, onde todos os cidadãos tenham acesso a serviços de qualidade e a oportunidades de participação ativa na vida social.

Referências Bibliográficas

- Alexy, R. (2000). On the structure of legal principles. *Ratio Juris*, 13(3), 294–304.
- Almeida, V. (2010). *Governança, instituições e terceiro setor: As Instituições Particulares de Solidariedade Social*. [Editora desconhecida].
- Andrade, J. C. V. (2019). *Contratação Pública: Teoria e Prática*. Almedina.
- Aires, A. (2019). O princípio da legalidade nos contratos públicos. *Revista de Direito Administrativo*, 7(3), 45-62.
- Arzileiro, A. C. (2017). O risco de corrupção e a prevenção na contratação pública em Portugal, uma questão cultural intra e intergeracional. Em N. C. Rodrigues (Ed.), *Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública*.
- Barbosa, A. (2015). *As IPSS em Portugal: Uma análise à sustentabilidade e desafios futuros*.
- Barros, P. (2021). *Transparência e competitividade nos contratos públicos*.
- Cabral, N. da C. (2001). A nova lei de bases do sistema de solidariedade e segurança social. Em *Estudos em homenagem a Cunha Rodrigues* (pp. 71–109). [Editora desconhecida].
- Carvalho, F., & Silva, P. (2021). A interação entre o setor público e as IPSS em Portugal. [Editora desconhecida].
- Correia, J. S. (2020). *Direito administrativo* (13.^a ed.).
- Correia, M. S. (2020). *Contratos administrativos* (3.^a ed.).
- D. S. (2012). As fundações como entidades adjudicantes no Código dos Contratos Públicos: Algumas considerações. *Revista de Contratos Públicos*, (4), 203–235.
- Estorninho, M. J. (2006). Contratação pública e combate à corrupção: Desafios e perspetivas. *Revista de Direito Administrativo*, 12(2), 88-103.
- Fonseca, R. (2008). *O Código dos Contratos Públicos e a modernização da contratação pública em Portugal*.
- Freitas do Amaral. (2003). *Curso do Direito Administrativo* (Vol. II).
- Gonçalves, P. C. (2005). *Entidades privadas com poderes públicos*.
- Gonçalves, P. C. (2018). *Direito dos Contratos Públicos* (Vol. I).
- Inês, P. D. S. N. (2018). Os princípios da contratação pública, o princípio da concorrência. [Revista ou editora desconhecida].
- Lopes, L. (2009). *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*.
- Lopes, P. M. (2018). Princípios como induções deontológicas: A previsão indutiva, o défice informativo e a derrotabilidade condicional nos princípios jurídicos. Em *Estudos de Teoria do Direito* (Vol. I, p. 174). Lisboa: AAFDL.

- Lopes, P. M. (2019). Derrotabilidade normativa e normas administrativas.
- Lopes, R. (2023). O papel das IPSS no sistema de proteção social em Portugal.
- Neves, A. F. (2011). Os princípios da contratação pública. Em Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Sérvulo Correia (Vol. II, p. 9).
- Nogueira, R. (2020). Eficiência na gestão dos contratos administrativos em Portugal.
- Oliveira, R. E. (2011). Concursos e outros procedimentos de contratação pública.
- Oliveira, R. E. (2015). Princípios da contratação pública: Uma análise da função positiva dos princípios no direito administrativo. *Revista de Direito Administrativo*, 16(3), 45-59.
- Oliveira, R. E. (2020). A função dos princípios no direito administrativo: Interpretação e aplicação das normas. Lisboa.
- Otero, P. (2003). Curso de Direito Administrativo: Vol. I.
- Rebello de Sousa, M., & Salgado de Matos, A. (2008). Contratos Públicos (Direito administrativo geral, T. III).
- Rebello de Sousa, M., & Salgado Matos, A. (2015). A contratualização no direito administrativo: A aplicação dos princípios gerais da contratação pública. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Silva, M. (2022). Responsabilidade administrativa e os contratos públicos em Portugal. *Revista Jurídica Portuguesa*, 18(4), 34-50.
- Survila, T., Tvaronavičienė, M., Shapoval, V., & Peleckienė, V. (2016). Defence and security public procurement: Analyses of managerial and legal issues. *Journal of Security and Sustainability Issues*, 299–314.
- Tavares, J. (2020). Direito administrativo e os princípios fundamentais nos contratos públicos. Porto: Livraria Jurídica.
- Viana, F. (2007). A evolução do Código dos Contratos Públicos e as suas implicações na administração pública. *Revista Portuguesa de Administração Pública*, 15(4), 45-60.

Jurisprudência

Código dos Contratos Públicos (CCP), Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Código dos Contratos Públicos. (2020). Lei n.º 30/2004, de 29 de julho, alterada pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro e outras normas posteriores. Diário da República, 1.ª série, n.º 148, 29 de julho de 2020. <https://www.dre.pt/>

Código do Procedimento Administrativo (CPA), Decreto-Lei n.º 4/2015, de 10 de janeiro.

Constituição da República Portuguesa. (2005). *Lei Fundamental da República Portuguesa*.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro. (2008). *Código dos contratos públicos*. Diário da República, 1.ª série, n.º 19.

Decreto-Lei n.º 172-A/2014, de 14 de novembro. (2014). Estabelece o regime jurídico das Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e das respostas sociais por estas prestadas. Diário da República, 1.ª série, n.º 221.

Diário da República. (2020). Lei n.º 30/2004, de 29 de julho, alterada pela Lei n.º 2/2014, de 16 de janeiro e outras normas posteriores. Diário da República, 1.ª série, n.º 148, 29 de julho de 2020. Recuperado de <https://www.dre.pt>

Diretiva 2014/24/UE, Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia.

EIPSS (Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social). (2012). *Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social*.

Lei n.º 97/2019. (2019). Regime Jurídico das Entidades Públicas.

Portugal. (2008). *Código dos contratos públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro*. Diário da República, 1.ª série, n.º 20. <https://www.dre.pt>

TJUE. (2005). Acórdão Mangold do TJUE, de 25.11.2005, processo C-144/04, sobre a não discriminação em razão da idade.

