



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Papel da Contratação Pública na Contratação de Trabalhadores na Administração Pública: Uma Nova Forma de Contratar nos Municípios?

Vânia Sofia Bizarro Constantino

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor César Madureira, Investigador Integrado,
CIES-Iscte - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

Outubro, 2023



SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

O Papel da Contratação Pública na Contratação de Trabalhadores
na Administração Pública: Uma Nova Forma de Contratar nos
Municípios?

Vânia Sofia Bizarro Constantino

Mestrado em Administração Pública

Orientador:

Doutor César Madureira, Investigador Integrado,
CIES-Iscte - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

Outubro, 2023

À minha família, com amor.

Agradecimento

Chegado o momento de apresentar o resultado das aprendizagens adquiridas ao longo de dois anos de Mestrado, importa agradecer a todos os que me ajudaram a completar esta etapa de vida.

Agradeço ao meu marido, Luís, o suporte nas ausências e o conforto nos regressos, ao meu filho, Tomás, pela compreensão das noites em que não estava na hora de deitar e aos meus pais, Aurora e José António, pelo suporte e incentivo que tornou tudo isto possível.

Aos meus colegas de turma, por partilharem esta caminhada comigo, na certeza de que todos nos superamos e saímos deste desafio mais fortes e capazes.

Ao ISCTE e aos seus professores com os quais muito aprendi.

E finalmente ao meu orientador, Doutor César Madureira, pela disponibilidade e pelos valiosos conselhos que me deu durante o processo de elaboração desta dissertação de Mestrado.

Resumo

A existência de vínculos laborais precários na Administração Pública é um problema de longa data e que não tem uma solução ideal. Apesar da ilegalidade praticada pelo empregador público, o trabalhador precário pouco pode fazer porque a regularização da sua situação configura também um problema legal.

No contexto atual da Administração Pública em Portugal, especialmente nos Municípios, os contratos de trabalho em funções públicas passaram por mudanças significativas devido à evolução dos paradigmas económicos e às reformas administrativas. Essas transformações têm levado a uma complexidade crescente do cenário laboral, o que não afeta apenas a força de trabalho, mas também tem implicações diretas na qualidade e sustentabilidade dos serviços públicos.

Assim, o objetivo da presente dissertação é analisar de que forma o trabalho precário nos Municípios é potencializado com a aplicação das regras legais da contratação pública.

A metodologia quantitativa empregada neste estudo visa a análise objetiva dos contratos de aquisição de serviços publicados no portal BaseGov, abrangendo todas as capitais de distrito e Municípios com mais de 50 mil habitantes.

A coleta de dados abrange o período de janeiro de 2017 até dezembro de 2022, a fim de fornecer uma visão abrangente e atualizada dos tipos de contratos públicos em questão, permitindo também uma análise dos períodos anteriores e posteriores às eleições autárquicas de 2017 e 2021, assim como dos períodos pré e pós Covid-19.

Os resultados mostram uma preocupante prevalência de contratos por ajuste direto, que levanta dúvidas sobre a integridade e transparência do processo de seleção e a eficiência da afetação de recursos públicos. O aumento dos contratos de aquisição de serviços sugere uma maior externalização das funções municipais, com implicações financeiras e de eficiência.

Os contratos de baixo valor e a supervisão limitada dos procedimentos autorizados somente pelo presidente da Câmara Municipal são também motivo de preocupação, enquanto a diversificação das práticas contratuais sublinha a necessidade de avaliações pormenorizadas para garantir o cumprimento dos requisitos legais e éticos.

É também demonstrada a possibilidade de a contratação pública servir como uma janela de oportunidade para a contratação de recursos humanos com vínculo precário.

A variação dos tipos de contrato reflete a dinâmica do mercado de trabalho, influenciada por fatores económicos, políticos e sociais.

A associação entre ano e partido no poder realça a influência política nas preferências de contratação, mostrando a importância das políticas locais na promoção de empregos estáveis e seguros em Portugal.

Palavras-chave: Administração Pública; Contratação Pública; Trabalho Precário.

Abstract

The existence of precarious employment relationships in the Public Administration is a long-standing problem that does not have an ideal solution. Despite the illegality practiced by the public employer, the precarious worker can do little because regularizing their situation is also a legal problem.

In the current context of public administration in Portugal, especially in the municipalities, public employment contracts have undergone significant changes due to the evolution of economic paradigms and administrative reforms. These transformations have led to an increasingly complex labor landscape, which not only affects the workforce, but also has direct implications for the quality and sustainability of public services.

The aim of this dissertation is therefore to analyze how precarious work in municipalities is boosted by the application of the legal rules on public procurement.

The quantitative methodology employed in this study aims to objectively analyze service procurement contracts published on the BaseGov portal, covering all district capitals and municipalities with more than 50,000 inhabitants.

Data collection covers the period from January 2017 to December 2022, in order to provide a comprehensive and up-to-date overview of the types of public contracts in question, also allowing for an analysis of the periods before and after the 2017 and 2021 local elections, as well as the pre- and post-Covid-19 periods.

The results show a worrying prevalence of direct award contracts, which raises doubts about the integrity and transparency of the selection process and the efficiency of the allocation of public resources. The increase in service procurement contracts suggests greater outsourcing of municipal functions, with financial and efficiency implications.

Low-value contracts and the limited supervision of procedures authorized only by the mayor are also cause for concern, while the diversification of contractual practices underlines the need for detailed assessments to ensure compliance with legal and ethical requirements.

The possibility of public procurement serving as a window of opportunity for hiring human resources with precarious ties is also demonstrated.

The variation in contract types reflects the dynamics of the labor market, influenced by economic, political and social factors.

The association between year and party in power highlights the political influence on hiring preferences, showing the importance of local policies in promoting stable and secure jobs in Portugal.

Keywords: Public Administration; Public Hiring; Precarious Work.

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
 Introdução	 1
 Capítulo 1. Enquadramento Teórico	 3
1.1. Administração Pública	3
1.2. Autarquias Locais	4
1.1.2. Municípios	5
 Capítulo 2. Contrato de Trabalho	 8
2.1. Trabalho em Funções Públicas	9
2.2. Precariedade no Trabalho	12
2.2.1. Precariedade no Trabalho em Funções Públicas	14
2.3 Regularização Extraordinária de Vínculos Precários	15
 Capítulo 3. Contratação Pública	 17
3.1. Regime Jurídico	17
3.2. Portal BaseGov	19
3.3 Autonomia Financeira dos Municípios	19
 Capítulo 4. Metodologia	 23
4.1. Paradigma Metodológico	23
4.2 Amostra e recolha de dados	23
 Capítulo 5. Análise e Discussão de Resultados	 25
5.1. Análise Descritiva	25
5.2 Análise Comparativa	30
5.3 Discussão de Resultados	31
 Conclusões	 35
 Referências Bibliográficas	 39

Índice de Anexos

Tabela 1. Municípios Portugueses com mais de 50000 habitantes	43
Tabela 2. Forças Políticas Eleitas em 2017 e 2021	44
Tabela 3. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por Força Política, por ano	46
Tabela 1: Contratos por Concelho	46
Tabela 5. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por Concelho e por ano	48
Tabela 6. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por tipo de procedimento	49
Tabela 7. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) contratos por tipo de procedimento e por ano	50
Tabela 8. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por valor contratual	51
Tabela 9. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por valor contratual e ano	51
Tabela 10. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por tipo de Entidade(s) Adjudicatária(s)	51
Tabela 11. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por tipo de Entidade(s) Adjudicatária(s) por ano	52
Tabela 12: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2017	52
Tabela 13: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2018	53
Tabela 14: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2019	54
Tabela 15: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2020	55
Tabela 16: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2021	55
Tabela 17: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2022	56
Tabela 18: Contratos PCP, por CPV	57
Tabela 19: Contratos políticos independentes, por CPV	58
Tabela 20: Contratos PS, por CPV	59
Tabela 21: Contratos PSD, por CPV	60
Tabela 22: Principais serviços indicados, por CPV	60
Tabela 23. Cruzamento das variáveis Partido Politico e Entidade(s) Adjudicatária(s)	61
Tabela 24. Cruzamento das variáveis força política e preço contratual	62
Tabela 25. Cruzamento das variáveis concelho e Entidade(s) Adjudicatária(s)	62
Tabela 26. Cruzamento das variáveis Município e preço contratual	65

Introdução

Escreveu o constitucionalista Jorge Miranda que *“o Estado não existe em si ou por si; existe para resolver problemas da sociedade, quotidianamente; existe para garantir a segurança, fazer justiça, promover a comunicação entre homens, dar-lhes paz e bem-estar e progresso”* (Miranda, 2004, p.25).

Tendo presente que estes deveres não são compatíveis com o recurso da Administração Pública ao trabalho precário e para que se perceba de que forma pode a contratação pública ser subvertida com vista à contratação de recursos humanos nos Municípios portugueses, este estudo procurará dar resposta para a quatro questões de investigação, sendo estas: “Quais os tipos de trabalho precário nos municípios portugueses?”; “Como pode a contratação pública ser utilizada para a contratação de recursos humanos?”; “De que forma a autonomia financeira dos municípios facilita este tipo de contratação?” e “Qual a relação da contratação precária com a forma política no poder autárquico?”.

Para isso, antes de se deter especificamente sobre o trabalho precário nos Municípios, será feita uma contextualização da Administração Pública, em geral, e a Administração Pública Local em particular, tentando evidenciar a evolução legislativa que abriu caminho à contratação de prestadores de serviços.

No panorama da Administração Pública em Portugal, a natureza dos contratos de trabalho em funções públicas tem sofrido transformações significativas. À medida que o mundo se debate com a evolução dos paradigmas económicos e com as reformas administrativas, o panorama laboral na Administração Pública Local, em particular nos Municípios, tem-se tornado cada vez mais complexo (Violin, 2007).

A questão da precariedade laboral tem emergido como uma preocupação crítica, com implicações não só para a força de trabalho, mas também para a qualidade e sustentabilidade dos serviços públicos (Sá, 2010).

Sabendo à partida, através da legislação em vigor, que a principal diferença entre um trabalhador e um prestador de serviços reside na existência, ou não, de subordinação jurídica, a presente dissertação de mestrado tem como objetivo aprofundar a questão multifacetada da precariedade laboral na Administração Pública Local, centrando-se nos Municípios e evidenciando os mecanismos legais mais utilizados neste tipo de contratação.

Ainda que o foco desta dissertação esteja na contratação pública, será feita uma caracterização superficial dos contratos de trabalho em funções públicas em Portugal, para que melhor se entenda a precariedade associada a determinadas formas de emprego contemporâneas.

Em Portugal, os contratos de trabalho em funções públicas têm sido associados à estabilidade e segurança no emprego (Carvalho, 2020). Historicamente, os funcionários públicos gozavam de amplos benefícios laborais, incluindo um mandato vitalício e uma generosa rede de segurança social. Estes contratos eram vistos como um símbolo de segurança no emprego e uma pedra angular do quadro administrativo do país (Carvalho, 2020).

No entanto, tem-se verificado uma mudança de paradigma e Portugal, como muitos outros países, enfrentou desafios económicos e implicaram medidas de austeridade, alterações demográficas e a evolução das expectativas do público. A precariedade no emprego público tornou-se mais frequente, assumindo várias formas, como contratos temporários, contratos a termo e serviços subcontratados e estas mudanças levantam questões ao nível da sustentabilidade dos serviços públicos a longo prazo, do bem-estar dos funcionários públicos e a qualidade geral da governação (Araújo & Morais, 2017).

Apesar de não ser o seu ponto principal, esta investigação não será alheia às questões que contrapõem o recrutamento na Administração Pública aos Programas de Regularização de Vínculos Precários que periodicamente têm vindo a ser lançados como solução para os problemas existentes.

Depois de visitados os pontos anteriormente referidos, a presente dissertação vai, finalmente focar-se na contratação pública e nas aquisições de serviços realizadas, entre janeiro de 2017 e dezembro de 2023, nas capitais de Distrito e em todos os Municípios com mais de 50.000 habitantes, procurando quantificar os contratos de aquisição de serviços, publicados no portal BaseGov, para perceber qual o peso do trabalho precário nessas Autarquias e em qual a sua relação com a força política em eleita.

Assim, esta dissertação de Mestrado procura contribuir como dados que permitam uma reflexão em torno do trabalho precário na Administração Pública Local, em Portugal, proporcionando uma melhor compreensão dos desafios e oportunidades associados à contratação pública ao nível dos Municípios, servindo, em última análise, como um recurso para os decisores políticos, profissionais e investigadores no domínio da Administração Pública.

Enquadramento Teórico

Para conhecer as posições doutrinárias sobre a temática em análise, neste ponto da investigação será feita, por um lado, revisão de autores ligados ao Direitos da Administração Pública e, por outro, a concretização legal dos conceitos associados.

1.1. Administração Pública

A Administração Pública que hoje conhecemos é fruto da consolidação do Estado Moderno e do abandono das relações feudais, estando orientada para a prossecução do interesse público e para o desempenho funções sociais assumidas pelo poder central (Moura, 2004). Foi precisamente pela necessidade da prestação de atividades regulares e contínuas para satisfação das necessidades da população, designadas por serviço público, que levou ao aparecimento, em França durante século XIX, do conceito de Administração Pública.

Ainda que formalmente este conceito só tenha chegado a Portugal durante o século XX, antes já se verificava, na prática, a tendência para que a disponibilização dos bens e serviços necessários a toda a população ficasse a cargo do Estado por ser este que reunia as melhores condições para os fornecer (Rodrigues, 2020).

Atualmente, e segundo o artigo 266.º da Constituição da República Portuguesa (CRP), *“a administração pública visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”* atendendo a diferentes princípios constitucionalmente previstos e para os quais o professor Freitas do Amaral (2006) chama a atenção, como princípio da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade, da boa-fé, da colaboração com os particulares, da responsabilidade, da administração aberta, da segurança de dados, da cooperação leal da Administração Pública com a União Europeia e ainda os princípios relativos à administração eletrónica.

O n.º 1 do artigo 267.º também da CRP acrescenta ainda que esta é *“estruturada de modo a evitar aburocratização, a ampliar a aproximação dos serviços prestados às populações e a assegurar a participação dos interesses da sua gestão efetiva, designadamente, por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representação democrática”*.

Partindo destes pressupostos e tendo em conta a prossecução dos seus objetivos, Administração Pública subdivide-se entre Administração Direta do Estado, Administração Indireta do Estado e Administração Autónoma (Rodrigues, 2020).

A Administração Direta do Estado obedece às normas e princípios definidos na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro e engloba os órgãos e serviços centrais e periféricos integrados na pessoa coletiva Estado

(Caetano, 2015), que visam a satisfação de necessidades coletivas e estão hierarquicamente subordinadas ao governo, que sobre eles exerce um poder de direção.

Os serviços centrais exercem a sua competência em todo o território nacional, enquanto que os serviços periféricos vêm a sua competência limitada a uma determinada área geográfica (Gonçalves, 2022).

Já a Administração Indireta do Estado diz respeito aos serviços personalizados, fundos personalizados e entidades públicas empresariais, sujeitos à sua superintendência e tutela do governo, mediante poderes de orientação, fiscalização e controlo e integra entidades públicas dotadas de personalidade jurídica e autonomia administrativa e financeira e que desenvolvem uma atividade administrativa que não se confundem com o Estado-entidade, mas prosseguem os mesmos fins (Gonçalves, 2022).

Por último, a Administração Autónoma representa a administração regional, administração local e as associações públicas (Caetano, 2015), sujeitas apenas ao poder de fiscalização e controlo da tutela e é constituída por entidades autónomas que prosseguem interesses públicos próprios (Gonçalves, 2022).

Seguidamente, o estudo centrar-se-á apenas numa categoria específica da Administração Pública Local, as Autarquias Locais.

1.2. Autarquias Locais

As Autarquias Locais correspondem à Administração Local e têm o seu conceito definido no artigo 235º da CRP, segundo o qual estas são *“pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”*.

Nos seus ensinamentos, o professor Freitas do Amaral completa esta definição explicando que se tratam de *“pessoas colectivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns da vizinhança mediante órgãos próprios representativos dos respectivos habitantes”* (Amaral, 2006, p.480).

Em Portugal já foram adotadas diferentes divisões administrativas e, ainda que a descentralização não tenha alcançado grande expressão, as Autarquias Locais, enquanto entidades autónomas, têm sido o denominador comum de todas elas (Bilhim, 2004) e têm dado, na perspetiva de Maria Gonçalves (2022), um contributo muito significativo para o desenvolvimento territorial, económico e social do país dotando-o de infraestruturas e equipamentos educativos, desportivos, culturais e sociais que têm levado à modernização e reabilitação das cidades e desenvolvimento dos movimentos associativos.

Sem ignorar os fatores positivos da globalização, esta trouxe novos desafios e evidenciou desigualdades sociais (Gonçalves, 2022) e é no combate a essas desigualdades e à exclusão social, que as Autarquias Locais assumem um papel determinante para um desenvolvimento sustentável que se quer próximo, eficaz e flexível (Teles, 2021).

O artigo 236º CRP categoriza os diferentes tipos de Autarquias Locais, referindo as Freguesias, Municípios e Regiões Administrativas. Apesar de estarem constitucionalmente previstas, as Regiões Administrativas *“nunca foram concretizadas devido aos resultados do referendo realizado em 1998”* (Gonçalves, 2022, p.5), restando, na prática, apenas as Freguesias e os Municípios.

Na prática, existem então dois tipos de autarquias, sem do essas as Freguesias e os Municípios, mas, tendo em conta o objeto deste estudo e sem prejuízo das disposições legais em comum, a presente investigação centrar-se-á apenas nos Municípios.

1.2.1. Municípios

Segundo Freitas do Amaral, o Município é a mais importante espécie de Autarquias Locais porque *“é a autarquia local que visa a prossecução de interesses próprios da população residente na circunscção concelhia, mediante órgãos por ela eleitos”* (Amaral, 2006, p.526).

Nos termos do artigo 250º da CPR, os Municípios estão constituídos por dois de órgãos, os deliberativos que são as Assembleias Municipais, artigo 251º CRP, compostas por todos os presidentes de junta das freguesias e um determinado número de cidadão eleitos diretamente dependendo no número de habitantes e *“que tomam as grandes decisões de fundo e marcam a orientação ou definem o rumo a seguir pela entidade”* (Amaral, 2006, p.563) e os executivos, no caso as Câmaras Municipais, artigo 252º CRP constituídas pelos presidentes de câmara e todos os vereadores que *“aplicam essas orientações gerais no dia-a-dia, encarregando-se da gestão corrente dos assuntos compreendidos nas atribuições da pessoa colectiva”* (Amaral, 2006, p.563).

Apesar de não constar do elenco de órgãos constitucionalmente consagrados, o professor defende que o presidente da Câmara é também um órgão em si próprio e que o artigo 250º da CPR *“está, a nosso ver, mal redigido- e comporta pelo menos um erro técnico, que consiste em não referir o Presidente da Câmara como órgão representativo do município”* (Amaral, 2006, p.564).

Ao nível Municipal, ganha especial relevância a questão das desigualdades sociais e a esse nível, Flávia Rodrigues (2020), refere a dificuldade de separar as ações de gestão e promoção do desenvolvimento económico, social, cultural, dos Municípios, da responsabilidade social ainda que para Ribeiro (2013), nem todos a pratiquem de forma igualmente estruturada.

Numa outra perspetiva, o aumento significativo da expectativa para com o serviço público tem exigido um esforço contante de melhoria dos serviços, visando o aumento da qualidade, não só no seu funcionamento, mas também nos seus objetivos (Rodrigues, 2020) o que implica a introdução de formas de gestão de qualidade dos serviços autárquicos, que permitam a sua constante avaliação e melhoria (Ribeiro, 2013).

As reformas dos anos 90, inspiradas no *New Public Management* ou Nova Gestão Pública (NGP), cujo objetivo era promover a eficiência, aumentar a transparência e reforçar a responsabilidade das instituições governamentais (Hood, 1991), levaram ao surgimento de diplomas legais como a Lei n.º 58/98, de 18 de agosto, que permitiu a constituição de empresas municipais, com personalidade jurídica e autonomia administrativa, financeira e patrimonial e que passaram a permitir aos Municípios a delegação de poderes necessários à prestação de alguns serviços públicos. Este regime foi revisto em 2006, passando a permitir a entrada de capital privado, ainda que minoritário, nestas empresas municipais que adotaram uma lógica de atuação cada vez mais próxima do privado, visando a melhoria da gestão e o aumentar a eficiência (Rodrigues, 2007).

Toda esta evolução levou a que satisfação do cliente passasse a ser vista como uma questão fundamental mas, como refere Flávia Rodrigues (2020), importa não esquecer que o setor público não visa a maximização de um valor económico, mas sim político.

Nos termos do artigo n.º 3, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, os Municípios têm competências de “*consulta, planeamento, investimento, gestão, licenciamento, controlo prévio e fiscalização*”, associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais (Gonçalves, 2022) e são responsáveis pela promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações “*em domínios como: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal e finalmente, a cooperação externa*” (Rodrigues, 2020, p. 8).

Mais recentemente, através da Lei Quadro n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabeleceram-se novas e alargadas competências para os Municípios, através da transferência de competências em várias áreas de atividade, nomeadamente: a educação, a ação social, a saúde, a proteção civil, a cultura, o património, a habitação, as áreas portuárias-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária, as praias marítimas, fluviais e lacustres, a informação cadastral, a gestão florestal e áreas protegidas, os transportes e vias de comunicação, as estruturas de atendimento ao cidadão, o policiamento de proximidade, a proteção e saúde animal, a segurança dos alimentos, a segurança contra incêndios, o estacionamento público, as modalidades afins de jogos de fortuna e azar e a delegação de competências nos órgãos das freguesias (Rodrigues, 2020, p.7), que visam a consolidação do processo democrático e de descentralização para aproximação do poder às populações (Gonçalves, 2022).

Esta aproximação, teoricamente vantajosa, poderá não ser eficaz se as mudanças não forem acompanhadas da correspondente dotação dos recursos necessários (Gonçalves, 2022) e se assim for nada mais teremos mais do que a transferência da inoperância do governo central e dos seus custos políticos, para as Autarquias Locais (Bilhim, 2019).

De seguida este estudo centrar-se-á no trabalho em funções públicas, mas não sem antes se convidar a uma reflexão sobre o impacto de *“os municípios serem hoje, de uma forma geral, os maiores empregadores ao nível local”* (Gonçalves, 2022, p.6).

CAPÍTULO 2

Contrato de Trabalho

Ainda que este estudo se foque na utilização da Contratação Pública para a contratação de trabalhadores precários pelos Municípios, importa compreender as principais questões relacionadas com o trabalho em funções públicas, desde logo a noção de contrato de Trabalho que, de uma forma geral, corresponde à manifestação das vontades das partes, traduzindo-se na principal fonte de relações obrigacionais dos direitos e obrigações que dele resultam (Costa, 2008).

Segundo Pereira (2014, p.4), o contrato de trabalho *"dá origem a uma das mais férteis, abrangentes e fascinantes relações sociais a que o Direito estende o seu manto. É dotado de um conteúdo de tal modo rico que é capaz de criar uma autêntica vida paralela àquela em que o trabalhador é somente pessoa-cidadão e se autodetermina. Cria uma outra vida – a vida laboral, que é essencialmente heterodeterminada ou conformada pela entidade empregadora"*.

Já no artigo 1152º do Código Civil (CC) o contrato de trabalho é definido como *"aquele pelo qual uma pessoa se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua atividade intelectual ou manual a outra pessoa, sob a autoridade e direção desta"*, entanto sujeito, nos termos do artigo 1153º, a legislação especial O Código de Trabalho aplica-se, primordialmente, nas relações laborais de privados mas tem também aplicação subsidiária sempre que a legislação específica dirigida à Administração Pública não verse sobre algum aspeto ou o remeta para aquele.

Assim sendo, faz sentido aludir também ao artigo 11.º do CT que, de forma semelhante à do CC, confirma que o contrato de trabalho é *"aquele pelo qual uma pessoa singular se obriga, mediante retribuição, a prestar a sua atividade a outra ou outras pessoas, no âmbito de organização e sob a autoridade destas"*.

Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º do CT, presume-se a existência do contrato de trabalho quando, na relação entre o trabalhador e o empregador, se encontram as seguintes características: atividade seja realizada em local pertencente ao seu beneficiário ou por ele determinado; os equipamentos e instrumentos de trabalho utilizados pertençam ao beneficiário da atividade; o prestador de atividade observe horas de início e de termo da prestação, determinadas pelo beneficiário da mesma; seja paga, com determinada periodicidade, uma quantia certa ao prestador de atividade, como contrapartida da mesma e o prestador de atividade desempenhe funções de direção ou chefia na estrutura orgânica da empresa.

2.1 Trabalho em Funções Públicas

Administração Pública e Função Pública são expressões comuns mas indissociáveis uma da outra já que a Função Pública é a organização humana sem a qual a estrutura orgânica da primeira não pode funcionar.

Garcia (2021) refere que só com os decretos de Mouzinho da Silveira os empregos públicos se tornaram pessoais e intransmissíveis e só anos mais tarde, na sequência de novas reformas, se desenvolveu um sistema de recrutamento baseado em provas, onde se privilegiava a especialização dos funcionários (Neves, 2010).

É no contexto histórico de duas guerras mundiais que, devido à necessidade de reconstrução e a urgência de recuperar a economia, se verificam os maiores reflexos na conformação da relação jurídica de emprego público (Soares, 1982). Com o nascimento do Estado Social dá-se um grande aumento da atividade administrativa, transformando o Estado numa entidade empregadora que passa a recrutar funcionários em massa (Garcia, 2021).

Esta aproximação do modelo de trabalho na Administração Pública ao sector privado mudou a forma de olhar para os agentes do Estado, que deixam de ser vistos uma *“simples peça da engrenagem administrativa”* e passam a ser considerados como elementos indispensáveis ao bom funcionamento dos serviços (Oliveira, 1969, p.46).

Com o passar do tempo e devido a algumas opções legislativas que foram sendo tomadas e que melhor serão analisadas adiante, o empregador público desenvolveu argumentos que deram início ao caminho de laboralização da função pública (Garcia, 2021) e o abandono dos vínculos estatutários mais rígidos, que conferiam grande estabilidade ao trabalhador, foi encarado como uma possibilidade de conter a despesa pública, numa altura em que o elevado número de funcionários públicos era já tida como uma das maiores fontes de despesa pública acompanhando um fenómeno mais amplo na atuação administrativa como um todo e que conhecemos como *“fuga para o direito privado”* mesmo que a natureza da Administração Pública não tenha sofrido alterações e que esta continue orientada para resolver os problemas dos cidadãos, procurando o equilíbrio entre o interesse público e os direitos individuais de cada um (Garcia, 2021).

O conceito de laboralização surge *“do entendimento de que os privados gerem melhor os seus recursos, e que os instrumentos do direito laboral são mais aptos a resolver os problemas de desempenho da Administração Pública, já que estão naturalmente vocacionados a fazer mais com menos”* (Garcia, 2021, p.29).

Rogério Soares, há muito, criticou essa fuga para o direito privado e descreveu-a como um *“desejo de eficiência a todo o custo, uma patética tecnocrática devoção aos métodos e intenções das empresas privadas, com a inevitável consequência final dum murchar da dimensão ética da sua actividade”* (Soares, 1982, p.10-11)

A Lei n.º 114/88, de 30 de dezembro (LOE 1989) identificava claramente a necessidade rever os princípios de gestão de recursos humanos, no sentido de valorizar mérito e o empenho no serviço público e é nesse espírito que a Assembleia da República aprovou, não só esta LOE, mas também outros Decretos-Lei, que autorizaram o Governo a definir os princípios gerais da relação de emprego público de forma a aperfeiçoar e modernizar o regime jurídico da função pública (Garcia, 2021)

Neste âmbito, é merecedora de destaque a alínea c) n.º 1 do artigo 15º da LEO 1898 que permitia *“definir os princípios gerais da relação de emprego público simplificando e tipificando os diversos títulos de vínculo, identificando as situações que devam ser objecto de nomeação ou de vinculação precária, reforçando o princípio da exclusividade de funções, estabelecendo as formas de exercício transitório das mesmas, o regime de incompatibilidades e acumulações, as condições de prestação de serviço de funcionários e agentes em empresas públicas, privadas e do sector cooperativo e dos trabalhadores destas empresas na Administração e, finalmente, regulamentando o acto de posse e suas formalidades com o objectivo da sua simplificação”*.

Num modelo aberto de função pública poderá fazer sentido que a Administração Pública se comporte como uma grande empresa, recorrendo a funcionários altamente especializados para determinadas funções, nos mesmo moldes do emprego privado, como acontece, por exemplo nos Estados Unidos mas, numa conceção fechada de Função Pública como a portuguesa, o trabalho em funções públicas é merecedor de um regime próprio (Moura, 2004) ainda que não exista na CRP *“uma resposta sobre se a relação de emprego público deve ser disciplinada por um regime jurídico específico de direito administrativo”* (Neves, 2010, p.368).

Ainda que essa não seja a posição defendida pela autora, Garcia, (2021) dá nota que a maioria da doutrina e jurisprudência considera que, mesmo quando se recorrem a formas de direito privado, a relação de emprego público nunca deixa de estar sujeita aos princípios constitucionais pelo que, nesse entendimento a questão será saber se a eficiência e eficácia desejada pela Administração Pública só pode ser alcançada fazendo uso desses instrumentos jurídicos.

Sobre este ponto, Bruno Martelo (2016), questiona se que para alcançar a qualidade, eficiência e eficácia que a Administração Pública deseja, faz sentido recorrer a um enquadramento legal de direito privado, sobretudo porque princípios sinónimos de a eficiência, economicidade e celeridade estão consagrados no Código de Procedimento Administrativo (CPA), ao qual toda a atividade administrativa está subordinada.

Neste sentido, o estudo efetuado por Garcia (2021), vem constatar que foi no final dos anos 80, e graças a esta conjuntura legal, que teve início a tendência para o recurso a trabalho precário na função pública.

Durante os anos 90, os litígios com as relações jurídicas de emprego público constituídas por contrato a termo certo, por serem considerados transitórios, excepcionais e para necessidades pontuais, ficavam sujeitos à jurisdição laboral e não à jurisdição dos tribunais administrativos mas esta solução foi fortemente criticada por Paulo Veiga e Moura (2004) que suscitaram dúvidas sobre a constitucionalidade desta solução. Esta ideia foi retomada por Ana Luis Garcia (2021) quando refere que, naquela altura, apenas as nomeações permitiam a constituição de um vínculo verdadeiramente estável na Administração Pública dando como exemplo o facto de, com um simples aditamento de um artigo ao Decreto-Lei n.º 184/99, se ter passado a admitir, sem mais, a contratação de pessoal auxiliar sob o regime do contrato individual de trabalho, não dando lugar à qualidade de funcionário público, e *“este pessoal auxiliar poderiam ser motoristas, auxiliares administrativos ou operadores de reprografia”* (Neves, 2010, p.417).

Através da Lei n.º 23/2004, de 22 de junho, responsável por mais uma reforma da Administração Pública, o contrato individual de trabalho passou mesmo a ser identificado, como alternativa à nomeação, nos termos em que era até ali praticada.

Segundo Paulo Veiga e Moura (2004) estava aberto o caminho para que o contrato individual de trabalho se expandisse ainda mais e os funcionários da função pública comesçassem, paulatinamente, a desaparecer.

Identificados estes pontos, pode afirmar-se que devido aos princípios da NGP (Hood, 1991) (Caetano, 2015), a Administração Pública passou a adotar um modelo de gestão cada vez mais empresarial, baseado na eficiência, eficácia e economia, visando a melhoria do desempenho, foi-se aproximando das modalidades de emprego público das existentes no setor privado e que este modelo de gestão tem tido um grande impacto na gestão de recursos humanos na Administração Pública, levando à mudança uma gestão de recursos humanos assente em carreiras para aquilo que considera ser num sistema de emprego (Carmem, 2012).

Com a Lei n.º 12-A/2008, de 27 de fevereiro, teve início mais uma grande reforma onde se estabeleceram os Regimes de Vinculação, de Carreiras e de Remunerações na Administração Pública e se determinou que a relação jurídica de emprego público se constituía por nomeação, ainda que reservada as atividades com poderes de soberania ou autoridade, por contrato de trabalho em funções públicas ou por comissão de serviço, que se autonomiza da nomeação.

A esse diploma segue-se a Lei n.º 59/2008, de 11 de setembro, conhecida como Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas, que tentou por fim à fuga para o direito privado, alterando o modelo de emprego público que até ali era praticado.

A partir desta altura as entidades públicas deixaram de estar vinculadas a relações laborais de direito privado, adotando-se um regime contratual próprio para os trabalhadores da Administração Pública (Garcia, 2021).

Ainda que tenha sido o Regime do Contrato de Trabalho em Funções Públicas a introduzir esse tipo de contato, só com da Lei n.º 35/2014, de 20 de junho, Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas (LGTFP), se prevê expressamente, no artigo 7º, o contrato de trabalho em funções públicas como a regra para a constituição de vínculo de emprego público.

Ainda antes de focar este estudo nas questões da precariedade laboral, importa dar nota de que esta Lei de 2014 dava preferência ao recrutamento interno, ou seja, dispunha no sentido de que os concursos abertos fossem dirigidos, sempre que possível, para quem já tenha um vínculo de emprego público por tempo indeterminado (Ramalho, 2019), com o argumento de que este tipo de recrutamento *“tem como objetivo conter a despesa do Estado com trabalhadores públicos”* (Garcia, 2021, p.58),

Esta regra mantém-se apesar das alterações realizadas ao diploma, mas foi aligeirada porque a Administração Pública pode agora, logo à partida, realizar concursos aberto a todos, ainda que estabelecendo a prioridade anteriormente referida.

Por último, e mais importante, impõe o legislador constitucional a garantia de acesso à função pública em condições de igualdade e liberdade, estando o recrutamento de trabalhador público sujeito, em regra, à existência de um procedimento concursal.

Ainda sobre as questões da admissão, Garcia (2021) destaca a preferência na lista de ordenação final de um trabalhador com contratado a termo que venha a ser candidato a um procedimento concursal aberto durante ou até 90 dias após o término desse, mas para Fernanda Neves (2010) esta solução não garante o direito constitucional à igualdade e constituiu um desvio à ordenação de mérito e à obrigação de imparcialidade.

2.2 Precariedade no Trabalho

Segundo Aurio Sebastião (2021), o conceito precariedade associado ao trabalho surgiu na década de 70 e passou a ser usado para definir vínculos laborais inseguros, instáveis e degradantes que impliquem a perda de regalias sociais, baixos salários e a descontinuidade nos tempos de trabalho. O mesmo autor dá conta da dificuldade de encontrar uma definição uniforme por esta estar *“relacionada com experiência que cada país e contexto vai vivendo, do ponto de vista social e económico, como resultado das transformações globais que se vão assistindo a nível das grandes economias e não só, as intensificações da internacionalização do mercado de trabalho”* (Sebastião, 2021, p.10).

De acordo com as ideias de Arnold e Bongiovi (2012), a precariedade engloba uma rede complexa de fatores tangíveis e intangíveis, que contribuem para um estado duradouro de imprevisibilidade no que diz respeito ao acesso de um indivíduo aos recursos essenciais necessários para o desenvolvimento e o sustento da sua vida.

Na sua essência, a precariedade sublinha a incerteza com que os indivíduos se debatem na busca de uma vida estável e gratificante, com a necessidade de compreensão das suas implicações (Arnold & Bongiovi, 2013) pois estende a sua influência muito para além das fronteiras das circunstâncias relacionadas com o trabalho (Shukaitis, 2013).

O emprego tem vindo a sofrer uma mudança de paradigma, com o afastamento do ideal dos postos de trabalho seguros e duradouros, com tendência para a associação do emprego a uma remuneração reduzida. Segundo Queiroz (2018) esta transformação é uma consequência direta da globalização económica e representa uma mudança fraturante relativamente aos modelos do capitalismo industrial e do Estado-providência.

Em 2001, Beck, propôs uma perspetiva que ultrapassava as noções convencionais, sugerindo que a noção de precariedade, que inicialmente surgiu ligado à sociologia da família e dos estudos sobre a pobreza, implica a existência de uma sociedade cada vez mais caracterizada pelo risco e pelo sentimento de incerteza.

O panorama laboral contemporâneo tende a ficar desprovido dos marcadores tradicionais de segurança e, em última análise, leva-nos a navegar numa paisagem em que tem a precariedade como parte intrínseca do tecido social atual (Barbier, 2005).

Segundo Kalleberg (2009) a precariedade do trabalho é uma inerência do capitalismo, da qual decorre uma maior flexibilidade dos mercados de trabalho. Como referido por Araújo e Moraes (2017), ao mesmo tempo que a flexibilidade abriu caminho a novas formas de trabalho caracterizadas pela adaptabilidade, verifica-se uma diminuição da procura de postos de trabalho permanentes.

O conceito de classe precária, engloba indivíduos provenientes de diversos estratos sociais, origens religiosas e contextos culturais (During, 2015) mas Susana Viana (2017, p.13) considera que, *“um dos grupos mais afetados pela flexibilidade e consequente precariedade são os jovens adultos”* e Lobato (2014) especifica se esse grupo é composto por indivíduos na faixa etária entre os 22 e os 35 anos. Esta faixa etária tem vindo a aumentar ao longo dos anos e um dos exemplos disso é que, na caracterização feita por Letourneux, em 1996, estes indivíduos eram descritos como tendo menos de 25 anos. Dizia também este autor tratarem-se, predominantemente, de pessoas do sexo feminino, com categorias profissionais caracterizadas por qualificações e competências inferiores.

2.2.1 Precariedade no Trabalho em Funções Públicas

Ana Luís Garcia (2021) afirma que o direito à segurança no emprego se aplica a todos os trabalhadores, incluindo os trabalhadores da função pública mas, Gomes Canotilho (2018) vai mais longe e defende uma posição pouco consensual na Doutrina, segundo a qual a interpretação deste direito não deve ser literal mas sim alargada, de forma a que o seu âmbito de aplicação abranja também *“todas as situações que se traduzam em injustificada precariedade na relação de trabalho”* (Canotilho, 2018, p.711), não só mas principalmente no que diz respeito à relação com a Administração Pública sob a qual existe um ónus acrescido.

Jorge Miranda e Rui Merdeiros (2004), consideram que os trabalhadores da função pública não devem beneficiar de um direito à segurança do emprego que, em algum aspeto, pudesse ser superior ao dos trabalhadores em geral porque essa uma grave violação ao princípio da igualdade.

A sua dissertação de Mestrado, Ana Luís Garcia (2021) coloca-se num ponto intermédio e admite que faria sentido a existência de uma norma que salvaguardasse um tipo de proteção que tivesse em conta as especificidades do emprego público tendo em conta as relações de subordinação hierárquica e as diferenças politico-ideológicas que podem levar a maiores constrangimentos. Já no que às garantias constitucionais diz respeito, a autora defende que *“pese embora não assista ao trabalhador público uma proteção inferior àquela que existe para os demais trabalhadores, também não lhe assiste um especial direito à segurança no emprego”* (Garcia, 2021, p.51) porque apesar do trabalho na Administração Pública estar associado à ideia de vitaliciedade, essa não é, nos termos do Acórdão n.º 4 /2003 do Tribunal Constitucional, no seu Processo n.º 437/2002, uma garantia constitucional para o vínculo laboral na função pública.

Importa dar nota das situações que contribuem para a existência de trabalhadores precários na Administração Pública e que são *“situações em que o trabalhador se encontra a trabalhar para um organismo público ao abrigo de uma relação laboral privada; situações em que o trabalhador iniciou funções na Administração Pública ao abrigo de um programa de estágio, bolsa de investigação ou de algum programa de apoio social; situações em que o trabalhador é titular de um contrato de trabalho em funções públicas a termo quando na realidade, satisfaz necessidades permanentes do serviço; ou ainda situações em que o trabalhador se apresenta formalmente como um prestador de serviços mas, na realidade, é um trabalhador subordinado a trabalhar na – e para – a Administração Pública. Os designados “falsos recibos verdes” ou os contratados por avença irregulares”* (Garcia, 2021, p.69-70).

Apoiando-se numa posição já anteriormente assumida por Menezes Leitão (2014) a dissertação de Mestrado anteriormente referida conclui que o Estado *“fornece o pior exemplo de empregador”* pois admite o contrato a termo para necessidades transitórias, mas *“dota o seu regime jurídico dos instrumentos necessários para que ela possa servir a prossecução de necessidade permanentes”* (Garcia, 2021, p.33).

Numa análise literal às várias alíneas do n.º 1 do artigo 32º da LGTFP, encontram-se as seguintes exigências cumulativas à celebração de contratos de tarefas e avenças: tratar-se de trabalho não subordinado e para a qual se revele inconveniente o recurso a qualquer modalidade de vínculo de emprego público; observância do regime da aquisição de serviços ao abrigo das regras de contratação pública e a comprovada situação regularizada perante as Finanças e Segurança Social por parte do prestador de serviço.

Relativamente à exigência de uma situação fiscal e socialmente regularizada, por parte do prestador de serviços, do contratante apenas se exige a verificação dos comprovativos correspondentes. As questões relacionadas com o regime da contratação pública serão aprofundadas no capítulo seguinte, mas é precisamente no ponto da observância do regime da aquisição de serviços ao abrigo das regras de contratação pública que está o objeto de estudo da presente dissertação já que, como se verificará adiante, esta prática vai muito além dos contratos de tarefas e avanças.

Tal como referido pelo Supremo Tribunal de Justiça no seu sumário de acórdãos (2006), é a dependência do trabalhador perante o empregador que nos indica se existe um não subordinação, tendo em conta a forma como este deve prestar a sua atividade e obedecer a ordens, regras e instruções.

Assim, importa conhecer a relação estabelecida verificando, entre outras coisas, se o prestador utiliza meios da entidade à qual presta os seus serviços, se age em nome dessa, se está afeto a uma determinada zona geográfica e se cumpre um horário ou se, pelo contrário organiza livremente o seu trabalho, com recurso a meios próprios e suportando todas as despesas, nomeadamente de transporte, refeições, administrativas e de representação, podendo utilizar os serviços de terceiros por si contratados (STA,2006).

2.3 Regularização Extraordinária de Vínculos Precários

A presente dissertação de Mestrado inicia a sua análise com dados referentes a 2017, precisamente o ano em que, por força da Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, foi estabelecido um programa de regularização extraordinária de vínculos precários (PREVPAP), com o propósito de minimizar os vínculos precários. Através deste programa muitos dos vínculos precários foram convertidos em contratos de trabalho em funções públicas, por tempo indeterminado.

Foi aberto um concurso público que, nos termos do n.º 2 do art.º 47.º da CRP, estava materialmente vazio e comprometia o fundamento para a exigência dessa modalidade de recrutamento, que é a escolha do melhor candidato com base em critérios objetivos de mérito e competência comprováveis (Garcia, 2021).

É certo que existência de relações laborais precárias na Administração Pública, tem posto em causa o direito à segurança e estabilidade no emprego consagrado no art.º 53.º da CRP até porque o sector público é apontado como o *“sector onde mais se revela o afastamento do direito à segurança no emprego”* (Morais, 2013, p.358) mas ainda assim a jurisprudência tem entendido que a CRP não concede ao trabalhador público o direito de que o seu vínculo a termo seja convertido num vínculo por tempo indeterminado porque admitir a conversão desses contratos poderia, segundo Maria Ramalho (2019), significar a consolidação de vínculos constituídos por incompetência dos dirigentes ou outros que visassem, efetivamente, a satisfação de necessidades temporárias.

Já para Ana Luís Garcia (2021), a conversão desses contratos implica a aplicação cega de uma punição à Administração Pública, que impediria a salvaguarda do interesse público nos casos em que essa situação configurasse um prejuízo, além de representar um incentivo para a celebração de contratos a termo, potenciando o recurso ao trabalho precário.

Ainda que a regularização de precários e as questões com ela relacionadas não sejam de fácil harmonização, em diferentes Leis do Orçamento de Estado de 2017 ao presente, tem sido possível identificar a vontade política dos diversos Governos em concluir o programa de regularização.

Apesar da violação do princípio da igualdade Ana Luís Garcia (2021) defende que é justificável e legítimo o uso de um programa como o *“PREVPAP usado de forma absolutamente excepcional, não fosse a existência dos vínculos laborais precários ilegais na Administração Pública um problema quase contínuo e que, no limite, desvirtua a forma como o cidadão vislumbra a chance de conseguir ingressar na função pública e prejudica a própria imagem do Estado como empregador”* (Garcia, 2021, p.94) e acrescenta que *“a posição do trabalhador público não pode jazer no solo movediço que é a eterna posição precária a que muitas vezes é submetido e assim permanecendo por longos anos, mesmo estando a satisfazer necessidades permanentes dos serviços e exercendo a sua actividade lado-a-lado com outros trabalhadores que, pese embora exerçam as mesmas funções, usufruem da estabilidade e demais garantias que o contrato de trabalho em funções públicas lhes oferece”* (Garcia, 2021,p.1

Contratação Pública

O panorama da contratação pública tem vindo a registar uma transformação significativa, muito devido aos ideais da NGP, incorporando alguns princípios e metodologias do sector privado no o domínio da governação pública. Desde a década de 80, tem-se verificado um aumento da externalização de serviços em várias áreas do sector público (Santos, 2015).

Neste contexto, a contratação pública ganhou relevo tornou-se um mecanismo fundamental para moldar a capacidade de resposta às necessidades da sociedade e é dela que depende uma parte significativa da prestação dos serviços públicos, como tentativa de alcançar o equilíbrio entre a prestação de serviços de qualidade e otimização de custos (Greve, 2008).

O Estado está constitucionalmente vinculado à prestação de serviços públicos que salvaguardem dos direitos fundamentais dos cidadãos, pelo que, qualquer cooperação entre o sector público e o sector privado na prestação destes serviços está sujeita à observância de um conteúdo mínimo de serviço público (Bilhim, 2011) baseado nos artigos 6.º, 266.º e 267.º, todos da CRP, em conjugação com o elenco de deveres do Estado consagrado no artigo 9º também da CRP.

No fundo, a Administração Pública dispõe de uma margem de manobra significativa para seleccionar os meios e as vias que utiliza para atingir os seus objetivos, mas está balizada por um quadro legal que a obriga a prestar serviços públicos no âmbito dos princípios constitucionais (Leitão, 2016).

Assim, os contratos públicos tem sido fundamentais para alinhar as entidades governamentais com princípios de competitividade, abertura de mercado e incentivo à participação do sector privado na prestação e gestão de serviços públicos (Ferreira & Amaral, 2013) levando a que, consequentemente, a tradicional relação hierárquica entre as autoridades políticas e as organizações responsáveis pela prestação de serviços tenha evoluído para uma parceria contratual (Araújo, 2004).

Estes processos de contratação não se limitam a meras transações económicas, tem ramificações económicas e sociais significativas que influenciam a criação de emprego privado e o incentivo ao investimento (Matias-Pereira, 2013), tendo impacto na sociedade como um todo.

3.1 Regime Jurídico

Para compreender as normas legais que balizam do tipo de contratação a que este estudo se dedica, configura-se como necessária uma breve alusão de enquadramento ao Regime Jurídico da Contratação Pública.

A Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, Código dos Contratos Públicos (CCP), surgiu por exigência do interesse público financeiro, principalmente para assegurar uma boa utilização dos dinheiros públicos (Gonçalves, 2018), considerando-se um contrato público qualquer acordo de vontades entre duas ou mais partes, com produção de certos efeitos jurídicos obrigatórios, desde que nele esteja envolvida uma entidade adjudicante (Azeredo, 2020).

Sem prejuízo todos os outros princípios base estabelecidos neste código, revisitado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, para o presente estudo, o mais relevante é o princípio da transparência que *“impõe que a entidade adjudicante assegure um grau de publicidade adequado que permita não só promover a abertura à concorrência, como também controlar a prossecução do princípio da imparcialidade no procedimento pré-contratual. O princípio da transparência cumpre uma função importante na prevenção de conflitos de interesses e de eventuais violações do princípio da imparcialidade”* (Gonçalves, 2018, p.363)

Cada decisão tomada no decurso de procedimento contratual implica sempre um dever de fundamentação e essa exigência é mais uma manifestação da importância deste princípio (Azeredo & Carneiro, 2020).

Excluindo a contratação de empreitadas que não são objeto desta investigação, o artigo 20º CCP refere-se à formação de contratos de locação ou de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, sendo esta última a que aqui se estuda.

Ainda que este artigo não seja a única forma legal de fundamentar a escolha dos procedimentos de contratação, é nas alíneas do n.º 1 deste artigo que se encontra a regra geral que indica que os ajuste diretos podem ser utilizados até 20.000,00€, as consultas prévias até ao montante de 75.000,00€ e concursos públicos acima desse valor.

As aquisições de serviços referidas neste artigo são, maioritariamente, utilizadas para a contratação de pessoas coletivas e podem adotar, dependendo do valor do contrato, diferentes tipos de procedimento, mas o legislador não fecha a porta à contratação da prestação de serviços por indivíduos desde que esse tenha atividade aberta na Autoridade Tributária.

Ainda relativamente aos limites do valor dos ajustes diretos, importa da nota de que existe uma grande exceção a esse limite que é utilização de critérios materiais, ao abrigo do artigo 24º do CCP, através dos quais se admite o ajuste direto sem limite de valores.

Adotando como exemplo da aquisição de uma obra de arte a um artista concreto, por via da alínea i) do n.º 2 do artigo 24º do CCP, torna-se mais fácil a compreensão a exceção legal ao limite do valor, por um lado, e a possibilidade de se contratar diretamente com a pessoa singular, no caso o artista, ainda que muitas vezes esta última pate do exemplo não e aplique porque muitos artistas tenham empresas que os representam.

3.2 Portal BaseGov

O Portal BaseGov é uma ferramenta tecnológica de acesso público que centraliza, num espaço virtual, informações referentes à formação e execução dos contratos públicos e que tem como principal objetivo divulgar informação sobre os contratos públicos celebrados no nosso país (Azeredo & Carneiro, 2020).

No entendimento deste autor o portal contribui para uma maior transparência da contratação pública e favorece a prossecução do interesse público porque a informação está organizada por contrato e é possível consultar elementos como o *“tipo de contrato, a sua descrição, o tipo de procedimento, uma fundamentação, nome e número de identificação fiscal das entidades adjudicatária e adjudicante, o objeto do contrato, a sua data de celebração, o preço estipulado ou o prazo e local de execução... e informação relativa à execução do contrato consiste na data de fecho, o preço total efetivo bem como descrições de eventuais causas para alterações ao prazo ou preço de execução”* (Azeredo & Carneiro 2020, p.21).

Excluindo as exceções legais, como por exemplo a não aplicação de parte II do CCP à contratação de serviços com código constante do seu anexo IX, conforme disposto no seu artigo 6º A, os contratos públicos são reduzidos a escrito sempre que o seu preço for superior a 10.000€, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 95º do CCP ou quando a sua vigência ultrapasse os 20 dias, segundo a subalínea I da alínea c) do n.º 1 do mesmo artigo 95º.

Independentemente de existir ou não um contrato escrito, o regime jurídico da contratação publica dispõe que os contratos devem ser publicados num portal on-line, para efeitos de transparência, com recurso a uma ficha modelo, conforme disposto no artigo 465º do CCP.

Essa publicitação é condição de eficácia no caso dos ajustes diretos e consulta prévias do regime geral, conforme disposto no n.º 1 e 3 do artigo 127º do CCP mas, recorde-se que, com a exclusão da aplicação da parte II do CCP, esta condição não abrange os contratos celebrados ao abrigo da exceção do artigo 6º- A do referido código.

Assim, a consulta ao portal BaseGov permite conhecer a grande maioria os contratos celebrados pelo elenco de entidades adjudicantes contantes do artigo do CCP.

Para este estudo em concreto importa agora relacionar este regime geral com a autonomia financeira dos Municípios.

3.3 Autonomia Financeira dos Municípios

Segundo o artigo 238.º n.º 1 da CRP, as autarquias locais têm património e finanças próprios, sendo o seu regime estabelecido pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, usualmente designada como Lei das Finanças Locais (LFL).

Recorrendo ao artigo 6º da LFL, o professor Joaquim Freitas da Rocha (2016) identifica como principais as seguintes características da autonomia financeira: suscetibilidade de ter património próprio, que além da administração inclui ainda a possibilidade de alienação; orçamento próprio, distinto do orçamento do Estado; receitas tributárias próprias, com gestão e arrecadação a seu favor; possibilidade de recorrer a crédito e ainda a possibilidade de praticar atos próprios de tesouraria, sem depender de autorizações administrativas externas.

Este autor alerta que *“a autonomia financeira não pode ser entendida como independência”* (Rocha, 2016, p.155) pois existem limites naturais, nomeadamente os recursos naturais e o número de habitantes que influenciam a captação de receita e a análise racional que através da qual identifica *“o mau uso da autonomia financeira”*, no que respeita à despesa pública, principalmente no que respeita aos gastos desadequados e injustificados e que podem ter como consequência a rutura financeira da autarquia, demonstrando que a autonomia e sustentabilidade financeira, apesar de conexas, não são sinónimos.

Ainda que não possa se assumido que as finanças autárquicas são sempre saudáveis, tendo em conta os vários desdobramentos constitucionalmente previstos, as generalidades das autarquias locais buscam a sustentabilidade financeira sustentáveis, até porque o Estado Social lhes imputa a prossecução de tarefas de concretização de direitos económicos, sociais e culturais que não podem negligenciar (Rocha, 2016).

Relativamente a este assunto importa recordar que as Autarquias Locais estão melhor posicionadas para combater as assimetrias territoriais e prestar um serviço público de qualidade, atendendo à sua proximidade, eficácia e flexibilidade (Teles, 2021), e que a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, veio estabelecer um novo quadro de competências em várias áreas, trazendo novos desafios, principalmente porque essa transferência de competências não foi acompanhada dotação financeira para suportar aos recursos necessários (Gonçalves, 2022).

Tal como referido no início deste estudo, segundo Bilhim (2019) a transferência de competências não pode servir para canalizar para as Autarquias a inoperância do Governo em algumas questões, pelo contrário, só faz sentido para tornar as respostas mais eficazes.

Independentemente das considerações que possam ser feitas sobre as suas competências, para que se considere cumprido o disposto na alínea e) do n.º 2 da LFL relativamente às despesas legalmente autorizadas, as autarquias locais só poderem realizar despesa mediante a autorização do órgão competente para o efeito, nos termos do artigo 18º do Decreto-Lei 197/1999, de 8 de junho.

Lembrando que esta investigação se centra apenas nos Municípios, devem ficar clara a forma como esses podem ver as suas despesas autorizadas, sem limite de valor. Assim, nos termos da alínea a) do n.º 1 do referido artigo 18º, as despesas podem ser autorizadas pela Câmara Municipal, enquanto órgão coletivo, sem limite de valor, ou até 30.000,00 contos, pelo presidente de Câmara, ao abrigo da alínea b) do mesmo artigo.

Estes dois níveis de competência prática para a autorização de despesas dão força à teoria da Freitas do Amaral (2006) sobre a questão de o presidente da Câmara ser um órgão em si próprio, admitindo-se que a sua omissão do elenco do artigo 250º da CPR seja um erro técnico.

Tedo em conta o Decreto-Lei n.º 197/1999, de 8 de junho, que se encontra revogado para a maioria dos seus artigos, mas que foi foram ripristinados os artigos aplicáveis às autorizações de despesa pública, existe a necessidade prática de converter as suas disposições legais de Escudos (\$) para Euros (€), o que no caso concreto significa que o presidente de Câmara tem competência própria para autorizar despesas até 150.000,00€, podendo esse, se assim o entender, delegar nos vereadores, nos termos do n.º 2 do artigo 36º da LFL.

Esta competência agiliza o tratamento das despesas correntes porque permite que essas possam, por autorização de uma só pessoa, ser realizadas a qualquer altura, sem necessidade de convocar uma reunião do executivo camarário para o efeito, mas também simplifica bastante as contratações de serviços até esse montante.

Encontra-se aqui uma janela de oportunidade para a contratação de recurso humanos por via de recibos verdes sem necessidade de justificações políticas, pois, somente se o gasto mensal com o prestador de serviços ultrapassar os 4.166,00€, tendo como exemplo um contrato com o limite máximo legal de 36 meses de vigência, seria necessário que a despesa fosse autorizada coletivamente pela Câmara Municipal. Neste raciocínio importa, naturalmente, ter presente que quanto menor for a vigência do contrato de prestação de serviços em causa, mais aumenta esse valor mensal de referência o que significa que a esmagadora maioria das contratações de serviços é autorizada por um único eleito local, sem necessidade de justificações políticas perante a oposição.

No que diz respeito concretamente aos contratos de tarefas e avanços, o artigo 32º da n.º 2 da LGTFP refere a necessidade de um parecer prévio favorável dos membros do Governo responsáveis tanto pelas finanças como pela Administração Pública, mas, no caso das autarquias locais essa exigência pode aplicar-se ou não, dependendo da letra da Lei de Orçamento de Estado (LOE) em vigor.

Veja-se, por exemplo que apesar de Lei n.º 12/2022, de 27 de junho (LOE 2022), assim como outras em anos anteriores, prever no seu artigo 61º normas travão onde, além de se exigir um parecer vinculativo do presidente de câmara, que como vimos é também quem tem a competência para autorizar a despesa, se limitam os valores gastos com aquisições de serviços nesse ano aos valores gastos com idêntico objeto no ano anterior, na Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro (LOE 2023), atualmente em vigor, essas normas caem e n.º 6 do seu artigo 41º exclui textualmente as autarquias locais e entidades intermunicipais da exigência de parecer prévio vinculativo.

Fica assim evidente que apesar das Leis de Orçamento de Estado serem Leis de valor reforçado, são leis anuais que variam em função da conjuntura financeira do país mas, quando estão em vigor as normas travão, basta que não sejam adotados os regimes de tarefa ou avença, mas antes o regime geral da prestação de serviço, através do pagamento por valores horas, por exemplo, para que e evitem estes pareceres vinculativos.

Metodologia

Neste capítulo serão descritos os métodos utilizados para alcançar os seus objetivos da presente investigação, permitindo que este estudo seja replicado para verificação da sua validade.

Segundo Fortin (2009), a metodologia é a fase em que se dá vida ao estudo, definindo o seu tipo, as variáveis, o ambiente em que ocorre e a população envolvida.

Ainda de acordo com o mesmo autor, a metodologia é o "*conjunto de métodos e técnicas que orientam o processo de pesquisa científica*" (Fortin 2009, p.372), sendo um plano desenvolvido para obter respostas confiáveis às questões de pesquisa ou hipóteses formuladas.

Assim, a escolha dos métodos e técnicas para investigar um determinado fenómeno dependerá do tipo de estudo que se pretende realizar (Fortin, 2009).

4.1 Paradigma metodológico

Os estudos quantitativos procuram quantificar e analisar numericamente as observações para explicar o fenómeno em questão (Vielas, 2009) e este estudo adota precisamente uma abordagem metodológica quantitativa, que procura explicar, prever e controlar fenómenos através de procedimentos objetivos e de medidas quantificadas. Esta abordagem centra-se no desenvolvimento do conhecimento, na descrição e interpretação dos fenómenos (Fortin, 2009).

A metodologia quantitativa caracteriza-se pela orientação para a quantificação, pela ênfase na causa dos fenómenos, pela ausência de subjetividade, pela utilização de métodos controlados, pela objetividade, pela orientação para a verificação, pelo carácter hipotético-dedutivo, pela focalização nos resultados, pela replicabilidade e pela possibilidade de generalização.

Esta abordagem baseia-se em teoria, conceitos, variáveis e hipóteses estáticas ao longo da investigação e procura contribuir para aumentar o conhecimento e a capacidade de prever, explicar e controlar os fenómenos (Coutinho, 2011).

4.2 Amostra e Recolha de Dados

Atendendo às limitações temporais que inviabilizam a realização de um estudo sobre os 308 Municípios existentes em Portugal continental, de modo a garantir uma cobertura de todo o território de Continental, foram seleccionadas as 18 capitais de distrito existentes no continente, designadamente: Aveiro, Beja, Braga, Bragança, Castelo Branco, Coimbra, Évora, Faro, Guarda, Leiria, Lisboa, Portalegre, Porto, Santarém, Setúbal, Viana do Castelo, Vila Real e Viseu. De forma a cobrir uma franja considerável população nacional, com recurso aos dados dos censos de 2021 disponibilizados

no Pordata, foram selecionados aos 54 Municípios de Portugal continental com mais de 50 mil habitantes, abrangendo só com este critério, no mínimo 6 542 805 habitantes (Tabela1).

Depois de somados os Municípios selecionados através das duas formas acima indicadas, esta investigação tem como ponto de partida um total de 59 Municípios de Portugal continental.

Desta forma, a amostra para o presente estudo é constituída ficheiros extraídos portal BaseGov referentes ao período compreendido entre janeiro de 2017 e dezembro de 2022.

Com pesquisas sequenciais, para cada ano civil e recorrendo à modalidade de pesquisa avançada, selecionando o número de identificação de pessoa coletiva (NIPC) de cada um dos Municípios previamente identificados e selecionando os contratos por tipo “prestação de serviços”, onde se incluem tarefas e avenças, foram extraídos ficheiros com os contratos celebrados nessas circunstâncias. Para constituir a amostra final esta operação foi repetida tantas vezes quanto o número de Municípios multiplicados por cada um anos em análise.

Relativamente ao período da análise, de janeiro de 2017 a dezembro de 2022, este foi considerado por ser uma série longa o suficiente para englobar 2 eleições autárquicas, permitindo a análise de uma eventual relação entre o volume de contratação e a força política no poder local. O intervalo temporal estudado engloba ainda o período da pandemia de Covid-19 pelo que houve também preocupação de garantir o estudo de anos pré e pós fenómeno de forma a equilibrar possíveis alterações no volume de contratação pública que tenham existido durante essa crise económica e sanitária.

Tendo em conta o volume de contratos que são celebrados diariamente, para os mais diversos, fins e pelos diferentes Municípios, numa segunda fase foram selecionados, todos os contratos que têm pessoas singulares como entidades adjudicatárias.

Neste ponto importa esclarecer que, para cumprimento do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), estabelecido pelo Regulamento (UE) 2016/679 de 27 de abril de 2016, sempre que uma pessoa singular é 2º outorgante de um contrato público, o seu número de identificação fiscal (NIF) e como todos dados pessoais, à exceção do nome é expurgado antes da publicação no contrato no portal. Esta Proteção de dados não se aplica aos dados das pessoas coletivas, que permanecem visíveis e é diferença viabiliza a análise, por exclusão, no NIF do 2º outorgante.

Para conhecer os tipos de contratos de prestações de serviços mais comuns entre os Municípios e as pessoas singulares, foram identificados, com recurso ao Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) que é um sistema de classificação único, utilizados em todos os Contratos Públicos. Através da aplicação de códigos com designações pre-definidas que têm, obrigatóriamente, de ser associados aos contratos públicos, procura-se normalizar os termos utilizados pelas entidades adjudicantes para descrever a natureza dos contratos. Na amostra do presente estudo foram identificados 1874 diferentes CPV, pelo que foram selecionados e analisados os que mais se repetem em cada ano.

Análise e Discussão de Resultados

No presente capítulo a informação foi organizada de forma a salientar o mais relevante para a investigação em curso.

Para análise dos resultados provenientes da pesquisa efetuada foram utilizados métodos estatísticos, recorrendo ao programa *IBM SPSS Statistics* enquanto que, para a interpretação desses dados se recorreu, maioritariamente, a estatística descritiva e correlacional.

5.1 Análise Descritiva

No presente estudo foram considerandos os 59 concelhos portugueses com mais de 50 mil habitantes e capitais de distrito e identificada a força política mais votadas, para as respetivas Câmaras Municipais, nas eleições autárquicas de 2017 e 2021, sem referência a coligações (Tabela1).

Destas 59 Câmara Municipais, em 2017, 29 eram governadas pelo PS, 19 pelo PSD, 7 pelo PCP e 4 por movimentos independentes. Em 2021, 28 eram governadas pelo PS, 21 pelo PSD, 5 pela PCP e 5 por movimentos independentes (Tabela 2).

Tendo em conta os contratos de bens e serviços, foram identificados um total de 59651 contratos realizados por estas autarquias e destes, quase metade foram em autarquias PS (48,7%, N=29021), seguido de autarquias PSD (30,6%, N=18232), de autarquias PCP (10,8%, N=6449) e autarquias de movimentos independentes (10,0%, N=5949).

Numa análise por anos, tendo em conta a existência de mais autarquias socialistas que de outros partidos, verifica-se que os contratos celebrados pelos Municípios liderados pelo PS foram, como esperado, em número superior. O pico da contratação de serviços por autarquias PS, correspondeu a 5899 contratos celebrados em 2019, ou seja, sensivelmente a meio do mandato autárquico de 2017 a 2021 e no ano anterior ao da Pandemia de Covid-19 (Tabela 3).

Comparando os anos eleitorais de 2017 e 2021, verifica-se que o ano de 2017 acompanha a tendência relativamente aos contratos dos Municípios PS mas, em 2021, há uma diminuição acentuada do número de contratos celebrados pelo PS, verificando-se 4038 contratos, e um aumento significativo da contratação nos Municípios liderados pelo PSD, com 4049 celebrados, numa esfera de 21 Câmaras Municipais Tabela 3).

É também possível verificar que as contratações do PCP tiveram um decréscimo de volume entre 2021 e 2022, possivelmente motivado pela perda de algumas autarquias, tendo em conta que passaram a governar menor número que os movimentos políticos independentes (Tabela 3).

Relativamente à contratação de serviços pelo PSD, verifica-se um aumento considerável nos anos de 2021 e 2022, destacando-se ainda assim o ano de 2021, no qual foram celebrados 4049 contratos

por autarquias desta força política, correspondendo a 39,1% dos contratos totais desse ano, separando o volume de contratos celebrado pelo PS nesse ano (Tabela 3).

Numa análise por concelho, verifica-se que foi em Lisboa que se realizaram mais contratos (9,1%, N=5423), seguindo-se Loulé (4,1%, N=2451), Porto (3,7%, N=2201), Setúbal (3,6%, N=2146) e Oeiras (3,6%, N=2137) (Tabela 4).

Os Municípios de Lisboa, com 545 796 habitantes, Porto, com 231 800 habitantes, encontram-se no grupo dos 5 mais populosos, pelo que o resultado é esperado. Oeiras aparece, com 171 658 habitantes, mas Loulé que têm apenas 72 332 habitantes.

Numa análise mais detalhada, por anos, verifica-se que em 2017, os concelhos que realizaram mais contratos foram Lisboa (11,2%, N=932), seguido de Porto (5,0%, N=415), Ovar (4,1%, N=341) e Loulé (4,1%, N=335). Importa assinalar que Ovar está na cauda da lista dos Municípios populosos, com 54 953 residentes, ou seja, em número bastante inferior a Lisboa e Porto (Tabela 5).

Em 2018, os concelhos que realizaram mais contratos foram Lisboa (10,0%, N=953), seguido de Loulé (5,4%, N=512) e Porto (4,5%, N=428) (Tabela 5).

Em 2019, os concelhos que realizaram mais contratos foram Lisboa (9,9%, N=1084), seguido de Loulé (4,8%, N=526) e Porto (3,4%, N=376) (Tabela 5).

Em 2020, os concelhos que realizaram mais contratos foram Lisboa (9,0%, N=826), seguido de Setúbal (4,8%, N=442), com 123 496 habitantes e Oeiras (4,8%, N=435). Neste ano, que correspondeu ao aparecimento da pandemia de covid-19, é visível queda considerável na contratação de serviços pelos Município de Torres Vedras (1,95%, N=170) e de Vila Real (1,0%, N=89) (Tabela 5).

Em 2021, os concelhos que realizaram mais contratos foram Lisboa (8,1%, N=839), seguido de Oeiras (5,4%, N=563) e Setúbal (3,9%, N=399). Tratando-se o ano de 2021 de ano de eleições autárquicas, destaca-se o pico de contratação realizado pelo Município de Oeiras (5,4%, N=563) quando comparado com a contratação dessa mesma autarquia em 2020 (4,8%, N=435) e em 2022 (3,6%, N=412) (Tabela 5).

E em 2022, os concelhos que realizaram mais contratos foram Lisboa (7,0%, N=798), seguido de Oeiras (3,6%, N=412) e Loulé (3,5%, N=398) (Tabela 5).

Verificou-se ainda que o número de contratos da autarquia de Lisboa foram decrescendo percentualmente ao longo dos anos, havendo aumento em autarquias como Oeiras, que apesar de ter menos de 200 000 habitantes, passou a ficar em segundo lugar após ano de 2020 (Tabela 5).

Já numa análise por tipo de procedimento de contratação, verifica-se que a maioria dos contratos foi realizada por ajuste direto (68,4%, N=40801), isto é, com convite apenas a uma entidade para apresentação de proposta, seguido de procedimento com consulta prévia (22,6%, N=13472), mediante convite a 3 entidades (Tabela 6).

Durante o período total da análise, apenas 4794, ou seja 0,8% dos contratos de prestações e serviços foram realizados por concursos público, apesar de ser este o tipo de procedimento que melhor salvaguarda os princípios da contratação pública, referidos no artigo 1-A do CCP, principalmente no que respeita à da concorrência, publicidade, transparência, igualdade e não discriminação. (Tabela 6)

No entanto separando esta análise por anos, é possível verificar que, em termos percentuais, os ajustes diretos têm vindo a diminuir, com uma ligeira exceção a esta tendência nos anos de Covid-19 onde se inverteu essa tendência. Por outro lado, verifica-se um aumento gradual de procedimentos por concursos públicos e procedimentos com consulta prévia (Tabela 7).

Nesta análise é de extrema importância recordar que, os procedimentos por consulta prévia não existiam em 2017 e só foram recuperados com a revisão com CCP, efetuada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que entrou em vigor no dia 1 de janeiro de 2018. Este tipo de procedimento tinha sido abolido em 2008 pelo que, não consta na análise efetuada ao ano de 2017, o que ajuda a explicar o facto de 93,8% dos contratos de prestação de serviços nesse ano, tenha sido celebrado por ajuste direto (Tabela 7).

No total do período em análise, em termos de preços contratual, a média situou-se nos 59.236,94€ (desvio padrão = 641133,746€) e o prazo de execução médio foi de 342,49 dias (desvio padrão = 7852,602 dias).

Assim se verifica que a esmagadora maioria dos contratos de aquisição de bens e serviços foram celebrados com valores muito abaixo dos 150.000,00€ (95,8%, N=57141) o que demonstra, por um lado, que a média de execução dos contratos é de quase 1 ano e que a esmagadora maioria deste tipo de contratos depende apenas da decisão do presidente da Câmara, ou se um vereador com competência delegada, caso exista, não dependendo aprovação da Câmara Municipal enquanto órgão coletivo (Tabela 8).

Nestes contratos, verifica-se uma ligeira tendência de decréscimo percentual entre 2017 e 2021, ocorrendo novo um aumento em 2022. Já no que diz respeito aos contratos com valores acima de 150.000,00€, a percentagem mais elevada verificou-se em 2021 (5,2%, N=535), ano de eleições autárquicas (Tabela 9).

Até este ponto da análise foram contabilizados os contratos celebrados todo o tipo de entidades adjudicatárias, isto é, com pessoas coletivas, públicas e privadas, mas também com pessoas singulares. Procedendo-se à distinção do tipo de entidades adjudicatárias, através do NIF, verifica-se, como seria expectável, que ao longo de todo o período estudado, a grande maioria dos contratos foram adjudicados a pessoas coletivas (79,2%, N=47218) (Tabela 10).

No entanto, confirma-se a possibilidade da contratação de pessoas singulares (20,8%, N=12433) e é nesta franja de análise que se encontra objeto principal desta investigação porque é neste grupo que caem os trabalhadores precários das autarquias locais (Tabela 10).

De entre todos anos em análise, o ano eleitoral de 2017 foi o ano com maior percentagem destes contratos específicos (24,9%, N=2049) sendo de recordar foi precisamente no final desse ano, que foi lançado o programa de regularização extraordinária de vínculos precários (PREVPAP) (Tabela 11).

A percentagem de contratos com pessoas singulares foi decrescendo até 2020 (18,9%, N=1732), voltou a subir em 2021, novamente em ano de eleições autárquicas (21,2%, N=2189) e voltou a decrescer em 2022 (18,6%, N=2131) (Tabela 11).

Por outro lado, verifica-se que no ano de surgimento da pandemia Covid-19, 2020, foi o ano em que menos se contrataram pessoas singulares (18,9%, N= 732) (Tabela 11).

Naturalmente, nem todos os contratos com pessoas singulares serão contratos precários e, para alguns casos, esse poderá mesmo ser o tipo de contrato adequado mas estes resultados dão força à tese de que muitos são, na prática, contratos de recursos humanos precários.

Dependendo do fim a que se destina um determinado serviço, esse pode ser enquadrável nas atribuições dos Municípios, tipificadas n.º 2 do artigo 2 do artigo 23º do Regime Jurídico das Autarquias Locais ou ao cumprimento de alguma das competências referidos nos artigos 33º e 35º desse mesmo regime legal devendo, nesse caso, ser assegurado por meios humanos próprios da autarquia.

Assim, para identificar os tipos de serviços mais propícios ao trabalho precário, foram analisados os principais serviços contratados a pessoas singulares e verifica-se que, em 2017, o número mais elevado de contratos foi de serviços relacionados com desporto (10,9%, N=224), seguindo-se serviços diversos (10,5%, N=215) e serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social (9,2%, N=188) (Tabela 12).

No ano 2018, verifica-se que o número mais elevado corresponde novamente a serviços relacionados com desporto (9,5%, N=192), seguindo-se serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social (8,5%, N=172) e outros serviços (5,7%, N=115) (Tabela 13).

Na análise do ano de 2019, verifica-se que o número mais elevado de contratos foi de serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social (7,0%, N=161), seguindo-se serviços recreativos, culturais e desportivos (6,9%, N=158) e serviços diversos (6,7%, N=154) (Tabela 14). Neste ano anota-se o surgimento da contratação específica de serviços de fornecimento de pessoal, recordando que não estão em análise contratos realizados com empresas, por exemplo de trabalho temporários, mas sim da contratação realizada diretamente com pessoas singulares.

No ano 2020, verifica-se que o número mais elevado de contratos foi Serviços recreativos, culturais e desportivos (4,1%, N=71), serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação (3,8%, N=65) e Serviços de apoio técnico (3,4%, N=59) (Tabela 15).

Importa referir que, neste ano, se iniciou a concretização das transferências de competências para os Municípios na área da educação, por via do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, no âmbito da descentralização administrativa, o que justifica a tendência de aumento para contratação de prestadores de serviços nesta área, ainda que esses sejam recursos humanos integrantes do mapa de pessoal da autarquia.

Em 2021, o número mais elevado de contratos foi de serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação (7,9%, N=172), serviços relacionados com o desporto (5,3%, N=116) e serviços de ensino e formação (3,7%, N=82), o que evidencia a questão anteriormente referido relativamente à contratação de recursos humanos para dar resposta à transferência de competências no âmbito da educação (Tabela 16).

No mesmo âmbito da transferência de competências, neste caso na saúde, a abrigo do Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, assinala-se também o aparecimento de contratos ligados à saúde e ação social (0,8%, N=17) que, apesar de constarem já da lista de 2017, não constam da lista dos principais serviços contratados nos restantes anos da análise e poderão estar relacionados com a sua operacionalização. (Tabela 16).

Finalmente, em 2022, o número mais elevado de contratos foi de serviços relacionados com desporto (6,1%, N=129), outros serviços (3,8%, N=82) e Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança (3,2%, N=69) (Tabela 17).

Mantêm-se como relevantes as contratações de Serviços de ensino e formação (2,4%, N=52) (Tabela 17).

Em termos gerais importa ainda dar nota de que os contratos de serviços diversos e outros serviços, estão entre os mais utilizados de todos os anos analisados e que, por não permitirem uma identificação do tipo de serviços em concreto, permitem aos Municípios contratar recursos humanos precários para fazer de tudo um pouco.

Tendo em conta o partido no poder autárquico, no caso do PCP os contratos referentes a outros serviços correspondem ao CVP mais indicados (22,6%, N=369), seguido de serviços recreativos, culturais e desportivos (12,4%, N=202) e serviços de apoio técnico (8,2%, N=133) (Tabela 18).

Nos casos em que são movimentos políticos independentes a governar a autarquia, os serviços de socorro correspondem ao CVP mais indicado (11,6%, N=110), seguido de serviços diversos (5,1%, N=48) e serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção (4,7%, N=45) (Tabela 19).

Sendo o PS a governar a autarquia, os serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social foram os CVP mais indicados (10,3%, N=612), seguido de serviços diversos (7,3%, N=436) e serviços relacionados com desporto (6,5%, N=388) (Tabela 20).

Com o PSD a governar as autarquias, os serviços relacionados com desporto foram os CVP mais indicados (10,9%, N=424), seguido de serviços recreativos, culturais e desportivos (6,4%, N=249) e serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação (5,3%, N=206) (Tabela 21).

Considerando toda a amostra, os serviços relacionados com desporto foram o CVP mais indicados (6,8%, N=841), tratando-se de uma atribuição dos Municípios nos termos da alínea f) do artigo 23º da RJAL, seguido de serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social (5,2%, N=648) que sendo bastante amplos permite desde a contratação de pessoal administrativo ao apoio social e ainda os serviços diversos (5,1%, N=639) que, como já anteriormente referido, dificulta o conhecimento do serviço real em causa, podendo enquadrar de tudo (Tabela 22).

5.2 Análise Comparativa

Para melhor compreender a realidade da contratação pública a nível nacional, importa também realizar um análise comparativa.

Assim, relacionando a análise efetuada por força política com a análise por tipo de entidades adjudicatárias, verifica-se com surpresa que, percentualmente, as autarquias PSD (25,46%, N= 3896) e PCP (25,28%, N=1630) foram as que mais adjudicaram contratos a pessoas singulares (Tabela 23).

Já numa análise da relação entre a força política e o preço contratual dos contratos, verifica-se que, em termos percentuais, as autarquias PCP foram as que mais adjudicaram contratos abaixo de 150 000,00€ (96,59%, N=6229) (Tabela 24).

Seguem-se os contratos celebrados por indepententes (95,23%, N=5665), ficando o PS (95,81%, N= 2780) e o PSD (95,67%, N= 17443) bastante próximos percentualmente (Tabela 24).

Relacionando a análise por concelho e por tipo de entidade adjudicatária, verifica-se as autarquias de Moita (58,0%), Setúbal (39,2%), Torres Vedras (37,2%), Santa Maria da Feira (36,7%), Almada (36,5%), Pombal (35,3%), Maia (33,7%), Figueira da Foz (33,7%), Lisboa (32,9%), Santo Tirso (32,5%) e Odivelas (30,9%), foram as que mais adjudicaram contratos a pessoas singulares (Tabela 25).

Numa análise tendo em conta o concelho e o preço contratual é possível verificar que as contratações de prestações de serviços abaixo dos 150.000,00€ são as mais comuns em todos os Municipio analisados (Tabela 26).

É também possível verificar que a autarquia de Évora foi que menos adjudicou contratos acima de 150 000,00€, tendo-o feito em apenas 1% dos seus contratos. Por outro lado, a Câmara Municipal de Santarém foi a que mais vezes contratou serviços acima dos 150 000,00€, fazendo-o em 9,9% dos contratos analisados (Tabela 26).

5.3 Discussão de Resultados

Os resultados da análise da governação municipal revelam uma predominância de Municípios portugueses governados pelo PS, com 29 Câmaras Municipais em 2017 e 28 em 2021, e seguindo-se os liderados pelo PSD, com 19 Câmaras Municipais ganhas em 2017 e 21 em 2021 e, como esperado, a distribuição da contratação por forças políticas acompanha a mesma tendência. No entanto, foi identificada uma variação considerável, em 2021 e em 2022, com o aumento significativo da adjudicação de contratos pelos municípios liderados pelo PSD. Esta oscilação poderia, estar relacionada com o aumento do número de autarquias governados pelo PSD mas, essa não poderá ser, por si só, a justificação porque a diferença é de apenas mais 2 Câmaras Municipais liderados por este partido político no mandato autárquico iniciado em 2021 e esta distribuição dos contratos poderá ser atribuída a uma multiplicidade de fatores, incluindo alterações nas políticas municipais e influências de variáveis económicas (Lopes, 2021).

Tendo em conta os resultados eleitorais acima referidos e a particularidade de cada partido, é surpreendente a constatação de que as autarquias PSD (25,46%) e PCP (25,28%) foram as que mais adjudicaram contratos a pessoas singulares.

Já a verificação da predominância da contratação pública por ajuste direto, evidenciada pelos resultados da análise efetuada em função dos tipos de contratos, levanta preocupações consideráveis a nível da transparência e a concorrência e não salvaguarda os princípios gerais do CCP.

A literatura académica refere que o aumento deste tipo de contrato pode ser indicativo de fragilidades nos processos de seleção e avaliação de fornecedores, podendo comprometer a eficiência e eficácia na alocação de recursos públicos (Neves, 2010). Neves (2010), salienta a importância da imparcialidade e da equidade no processo de adjudicação, como forma de evitar o favoritismo ou conflito de interesses.

A amplitude dos contratos prestação de serviços apontam para uma possível externalização das funções municipais para o sector privado e este fenómeno tem repercussões significativas em termos de custos financeiros e de eficiência na prestação de serviços à comunidade (Ribeiro, 2014).

Autores como McDowell & Christopherson (2009) alertam para a necessidade de ponderar os riscos e os benefícios associados a esta externalização, garantindo uma boa gestão dos recursos públicos.

Os resultados revelam ainda que 95,8% das prestações de serviços analisadas tem um valor inferior a 150.000,00€, sendo adjudicadas com base apenas na decisão do presidente, no âmbito de competências próprias, ou de um vereador através de competências delegadas, de qualquer das duas formas, sem necessidade de justificações políticas perante os membros da oposição.

Esta prática agiliza, por um lado, os pequenos procedimentos diários mas, por outro, suscita preocupações quanto à falta de controlo e de revisão adequados, uma vez que os contratos de valor inferior podem passar despercebidos, permitindo situações pouco claras, como as de trabalho precário.

Tende a existir maior preocupação e controlo relativamente aos contratos de valores elevados, mas com esta investigação verifica-se que a esmagadora maioria dos contratos celebrados são referentes, que ficam sujeitos apenas à vontade do presidente de Câmara.

Sobre este aspeto doutrina alerta para a importância de mecanismos robustos de controlo e avaliação que ajudem a mitigar potenciais riscos de abuso e ineficiência na contratação pública (Silva, 2016).

É fundamental garantir que a contratação seja legítima e baseada nas reais necessidades das entidades contratantes, mas a verificação da hipótese da contratação precária pelos Municípios evidencia a necessidade de uma investigação detalhada para determinar a conformidade dos requisitos legais e éticos da contratação pública (Neves, 2010; Silva, 2016).

Constata-se que a maioria dos procedimentos de contratação pública são adjudicados a pessoas coletivas, mas os dados confirmam a existência de contratação entre estas autarquias locais analisadas e 12433 pessoas singulares, sendo grande parte destes trabalhadores precários, tendo em conta as competências dos Municípios.

De acordo com os dados recolhidos, em 2017, os serviços relacionados com o desporto representaram a maioria dos contratos de prestações de serviços realizados com pessoas singulares, compreendendo 10,9 % do total. No entanto, registou-se uma diminuição gradual desta proporção nos anos seguintes. Em 2018 e 2019, os serviços relacionados com a administração pública, defesa e segurança social ganharam destaque no universo dos contratos celebrados com pessoas singulares, perfazendo 8,5% e 7% dos contratos, respetivamente. Em contrapartida, 2020 trouxe uma mudança significativa, com os serviços recreativos, culturais e desportivos a assumirem a liderança, representando 4,1% deste tipo de contratos. Por último, em 2021, destacam-se os serviços de educação de adultos e outros serviços educativos, que representam 7,9% dos contratos celebrados com pessoas singulares, não podendo ser ignorada a transferência de competências para os Municípios na área da educação.

Estas flutuações nos tipos de contratos ao longo dos anos estão em consonância com as teorias económicas e políticas que sugerem que as preferências de contratação podem ser influenciadas por uma série de fatores, incluindo a mudança dos contextos económicos e políticos (Pugh, 2019). A oscilação dos setores mais contratantes ao longo dos anos pode ser interpretada como uma resposta à evolução das condições socioeconómicas, bem como às mudanças nas políticas governamentais e às exigências dos cidadãos.

Além disso, a análise estatística revelou uma associação significativa entre o ano e o partido no poder (Masuku & Jili, 2019). Isso implica que as preferências de contratação estão sujeitas a flutuações relacionadas à orientação política dos municípios, o que corrobora a literatura que destaca o impacto das políticas governamentais nas práticas de contratação (Goldman, 2016). Essa associação indica que diferentes partidos políticos no governo local podem adotar diferentes estratégias de contratação, priorizando diferentes setores em seus programas de gestão municipal (Gabriel, 2019).

Ao analisar a influência dos partidos na administração local nas preferências de contratação, verificou-se que diferentes partidos tendem a favorecer diferentes tipos de serviços para contratação, uns mais propícios a situações de trabalho precário do que outro.

Por exemplo, o partido PCP demonstrou uma preferência por “outros serviços”, representando 22,6% dos contratos sob a sua liderança, esta designação de CPV permite encaixar de tudo e é criticável do ponto de vista da transparência dos procedimentos de contratação pública.

Por outro lado, os partidos políticos independentes contrataram predominantemente serviços de assistência”, representando 11,6% dos contratos sob a sua administração. O PS revela uma inclinação para os serviços relacionados com a “administração pública, defesa e segurança social”, que representam 10,3% dos contratos e onde também encaixa uma enorme variedade de possíveis prestações de serviço. Já o PSD destaca-se nos “serviços relacionados com o desporto”, que abrangem 10,9% dos contratos sob a sua liderança.

O uso regular de designações de CPV mais abrangentes como “outros serviços” ou “serviços Diversos” impedem que se verifique de se o fim a que se destina o serviço faz, ou não, parte das competências do Município, devendo ser assegurado por meios humanos próprios da autarquia.

A associação entre o partido no poder e os setores de contratação preferenciais é referido na literatura (Gerber & Huber, 2009). A ideologia e as políticas de cada partido podem influenciar diretamente as decisões de contratação, o que por sua vez afeta a distribuição do trabalho precário em determinados sectores (Gerber & Huber, 2009).

Tendo em conta os resultados das eleições autárquicas já referidos e associação entre o poder e o conteúdo, valor e prazo (CVP) dos contratos, indicando que as preferências de contratação estão relacionadas com as forças políticas no poder local foi surpreendente a constatação de que as autarquias PSD (25,46%) e PCP (25,28%) foram as que mais adjudicaram contratos a pessoas singulares.

Tendo em conta as particularidades de cada partido, esta constatação contraia aquela a influência substancial das políticas, que seria espetável nas estratégias locais de regulação e promoção de empregos (Gwynne, 2017).

Pela análise efetuada foi também possível verificar que os Municípios de Moita (58,0%), Setúbal (39,2%), Torres Vedras (37,2%), Santa Maria da Feira (36,7%), Almada (36,5%), Pombal (35,3%), Maia (33,7%), Figueira da Foz (33,7%), Lisboa (32,9%), Santo Tirso (32,5%) e Odivelas (30,9%), foram os que mais adjudicaram contratos a pessoas singulares.

Conclusões

A análise de como a contratação pública pode ser utilizada para a contratação de recurso humanos pelos municípios portugueses evidencia preocupações significativas em matéria de transparência, concorrência e eficiência nos contratos públicos e os resultados deste estudo revelam várias conclusões dignas de nota.

Desde logo e em resposta à primeira questão colocada nesta dissertação, comprova-se que o regime da contratação pública, por intermédio da contratação de serviços diretamente a pessoas singulares, viabiliza a contratação de recursos humanos precários com contratos.

Relativamente aos tipos de trabalho precário nos municípios, no caso dos Municípios analisados verifica-se que os “serviços relacionados com desporto”; os “serviços diversos”, os “serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social”, os serviços recreativos, culturais e desportivos e “outros serviços” estão no top 5 dos serviços mais contratados a pessoas singulares e também os mais propícios ao trabalho precário nos Municípios.

Tratando-se do pior exemplo que a Administração Pública pode oferecer estão aqui, na maioria das vezes em causa funções que implicam a realização de atividades em locais determinados, com equipamentos do Município, durante horas determinadas e com pagamento periódico, tratando-se, como refere Ana Luis Garcia (2021) de situações de falsos recibos verdes ou até de contratados irregulares de avença.

A diminuição da contratação de pessoas singulares durante a pandemia de Covid-19 e a tendência crescente para o aumento de contratação de serviços escolares diversos, nos anos seguintes ao da transferência de competências para os Municípios na área da Educação, são dados que evidenciam a utilização de trabalho precário já que se dificilmente se conseguirá defender que o pessoal não docente afetos às escolas tenha liberdade para organizar autonomamente o seu trabalho, ou que um prestado de serviço afeto ao apoio e uma determinada área dentro do Município não esteja sujeito a ordens de direção.

Como referiu Gonçalves (2022), a transferência de competências, teoricamente vantajosa pela maior proximidade da entidade detentora da competência, deve vir acompanhada dos recursos financeiros e humanos necessários à sua operacionalização porque, se assim não for, poderá levar a consequências não desejáveis como a incapacidade de respostas e o aumento das situações de precariedade laboral, tanto por falta de verbas como de lugares os mapas de pessoal, com consequências nefastas visto que os Municípios são hoje grandes empregadores a nível local.

Tendo em conta a que, em média os contratos de prestação de serviços duram 342,49 dias mas que se podem repetir, o vínculo precário dos prestadores de serviços para com os Municípios podem permanecer por vários anos, de forma a satisfazer necessidades permanentes pelo que, para uma cabal

perceção da realidade, seria importante a realização de um estudo que verifica-se o número de repetições dos contratos celebrados ente o mesmo Município e a mesma pessoa singular.

Importa também olhar com cuidado e estudar em maior detalhe o programas de regularização de vínculos precários como algo absolutamente excepcional, porque admitir, à partida a conversão dos vínculos precários poderia significar a consolidação de vínculos que visassem, a satisfação de necessidades efetivamente temporárias e que não justificariam a constituição de vínculo de emprego público.

Dos dados recolhidos verifica-se também que o PS e PSD, sendo os partidos políticos que lideram a maioria dos Municípios portugueses, são também as forças políticas dominam a distribuição dos contratos de prestação de serviços ao longo do período analisado sendo, no entanto, realçar que em 2021 e 2022 se verificou um aumento substancial da adjudicação de contratos de prestação de serviços por parte dos municípios do PSD.

Ainda relativamente às forças políticas, verifica-se que o PSD (25,46%) e o PSD PCP (25,28%), são quem mais recorre à contratação de serviços de pessoas singulares, contrariando a ideia pré-concebida de que a utilização de trabalho sem vínculo seria uma opção das forças políticas mais à direita.

Com esta constatação verifica-se que todas as forças políticas fazem uso de mecanismos de contratação precária, e que, em resposta à questão de investigação colocada, não existe uma relação específica de política de esquerda ou de direita.

Ainda sobre as forças políticas é, no entanto, possível afirmar que o PCP recorre preferencialmente à contratação de a "outros serviços", que as forças políticas independentes contrataram predominantemente "serviços de assistência", que o PS contrata prestadores de serviços maioritariamente para serviços de "administração pública, defesa e segurança social" e que nos contratos do PSD destacam os "serviços relacionados com o desporto". Neste ponto é criticável a utilização de CPV genéricos com é o caso de "outros erviços", que não permitem uma adequada compreensão do tipo de serviço efetivamente prestado.

Quanto à forma em como a autonomia financeira dos municípios facilita a contratação precária de recurso humanos verifica-se, com preocupação, que 95,8% dos procedimentos são realizados com procedimentos abaixo dos 150.000,00€, dependendo apenas da autorização do Presidente de Câmara para a realização de despesa, não garantindo ao travão de salvaguarda ao recurso a prestadores de serviço, cuja contratação é bastante mais rápida do que a abertura de um procedimentos concursal para recrutamento regular.

Assim, ficou demonstrado que há uma janela de oportunidade para a contratação de recurso humanos por via de recibos verdes, sem necessidade de justificações políticas, porque a esmagadora maioria das contratações de serviços é autorizada por um único eleito local, sem conhecimento dos restantes.

Outro ponto preocupante é a predominância dos contratos por ajuste direto, que levanta questões sobre a integridade do processo de seleção e avaliação dos fornecedores, podendo pôr em causa a eficiência e eficácia na afetação dos recursos públicos.

Ainda que seja possível a contratação de pessoas singulares, a constatação de que a maioria dos contratos é adjudicada a pessoas coletivas não revela surpresa, mas tendo em conta o volume dos contratos celebrados por ajuste direto levantam-se preocupações sobre a imparcialidade e justiça no processo de adjudicação.

Posto isto, seria também importante realizar mais investigação sobre a matéria para encontrar formas de garantir a integridade do processo de contratação pública.

A análise dos fundamentos dos contratos revela uma diversificação de práticas que levam a questões sobre a justificação da contratação precária. Esta diversidade evidencia a necessidade de investigações detalhadas para determinar o cumprimento dos requisitos legais e éticos da contratação pública. É essencial assegurar que a contratação é legítima e baseada nas necessidades reais das entidades adjudicantes.

A flutuação nos tipos de serviços contratados ao longo dos anos reflete a dinâmica complexa do mercado de trabalho, com influências de fatores económicos, políticos e sociais. Além disso, a associação entre ano e forças políticas na administração pública local evidencia a influência política nas preferências de contratação, destacando como diferentes partidos adotam estratégias distintas que podem moldar a distribuição do trabalho precário em setores específicos.

Esta associação entre o poder local e o conteúdo dos contratos demonstra que as políticas e estratégias municipais desempenham um papel crucial na promoção de empregos mais estáveis e seguros a nível local. Assim, é imperativo que as políticas públicas e as práticas de contratação sejam pautadas por um compromisso com a legalidade, a equidade e as reais necessidades das entidades contratantes, garantindo um mercado de trabalho mais justo e estável em Portugal.

Importa ainda reconhecer as limitações deste estudo, que se baseou na análise quantitativa dos dados existentes. Investigações futuras deverão alargar esta análise com métodos qualitativos, como por exemplo questionários, para aprofundar a compreensão das razões subjacentes aos resultados observados.

Esta investigação enfatiza a necessidade de um escrutínio contínuo e a implementação de reformas para melhorar a integridade, a eficiência e a eficácia dos processos de contratação pública a nível municipal. Estas medidas são cruciais para garantir a utilização eficiente dos recursos públicos e manter a confiança do público nas instituições democráticas, bem como para fazer face à crescente precariedade nos contratos públicos da administração pública.

Referências Bibliográficas

- Amaral, F. (2006). Curso de Direito Administrativo (Vol. 2). Almedina
- Amaral, F. (2018). Curso de Direito Administrativo. Almedina.
- Araújo, M. R. M. d., & Morais, K. R. S. d. (2017). Precarização do trabalho e o processo de derrocada do trabalhador. *Cadernos de Psicologia Social do Trabalho*, 20(1), 1–13. <https://doi.org/10.11606/issn.1981-0490.v20i1p1-13>
- Arnold, D., & Bongiovi, J. R. (2012). Precarious, Informalizing, and Flexible Work. *American Behavioral Scientist*, 57(3), 289–308. <https://doi.org/10.1177/0002764212466239>
- Azeredo, P.A. & Carneiro, D.R. (2020). A relevância do portal base, à luz dos princípios fundamentais da contratação pública e do procedimento de formação dos contratos públicos em Portugal. *Direito*. 29(2), 9-27. <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.29.2.7144>
- Back, U. (2001). The brave new world of work. *Choice Reviews Online*, 38(05), 38–3027–38–3027. <https://doi.org/10.5860/choice.38-3027>
- Barbier, J. C. (2005). La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale. *Revue française de sociologie*, 46(2), 351. <https://doi.org/10.3917/rfs.462.0351>
- Bilhim, J. (2004). Inovação e Governação nas Autarquias Locais.
- Bilhim, J. (2019). Proposta de regionalização e caminho para a sua implementação.
- Bilhim, J. (n.d.). Questões actuais de Gestão Estratégica de Recursos Humanos. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Caetano, C. (2015). Práticas de Gestão de Reurso humanos e Desempeho Organizacional [Dissertação de Mestrado. Instituto Universitário Ciências Sociais e da Vida]
- Canotilho, J.G. & Moreira, V. (2014) Constituição da República Portuguesa Anotada. (Vol. 1, 4.ª ed.) Coimbra Editora
- Canotilho, J.G. (2018). Direito Constitucional e Teoria da Constituição (7.ª ed.) Almedina
- Carmem, O.T. (2012). Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública [Dissertação de Mestrado] Instituto Politécnico de Bragança]
- Carvalho, J., “Eficiência e saúde financeira dos municípios. Quais os melhores indicadores”, *Questões atuais de Direito local*, 7, 2015.
- Carvalho, A. V. d. (2020). A relação jurídica de emprego público: contributo para o estudo e sistematização da relação jurídica de emprego público, e, em especial do Contrato de Trabalho em Funções Públicas [Doctoral thesis]. RepositóriUM – Universidade do Minho. <http://hdl.handle.net/1822/76168>
- CGTP-IN. (2019). O que é a Precariedade Laboral ? <https://www.cgtp.pt/multimedia/videos-da-campanha-contra-a-precariedade/12630-o-que-e-a-precariedade-laboral>
- Costa, M. J. (2004). Direito das Obrigações (3rd ed.). Almedina.
- D.T. Anderson, J.C. Bezdek, M. Popescu, and J.M. Keller (2010), “Comparing Fuzzy, Probabilistic, and Possibilistic Partitions”, *IEEE Transactions on Fuzzy Systems*, 18(5), 906-918.
- Dias, J., & Oliveira, F. (2010). Noções Fundamentais de Direito Administrativo. Almedina.

- During, S. (2015). Choosing Precarity. *South Asia: Journal of South Asian Studies*, 38(1), 19–38. <https://doi.org/10.1080/00856401.2014.975901>
- Ferreira, I., & Amaral, L. (2013). O potencial endógeno dos contratos públicos eletrónicos nas políticas de modernização da Administração Pública orientadas ao valor público. In 13ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. Associação Portuguesa de Sistemas de Informação, APSI. <https://doi.org/10.18803/capsi.v13.312-325>
- Gabriel, R. D. (2019). Who should you vote for? Empirical evidence from Portuguese local governments. *Portuguese Economic Journal*, 19(1), 5–31. <https://doi.org/10.1007/s10258-019-00158-z>
- Garcia, A.L. (2021). Os Trabalhadores Precários da Administração Pública - O concurso no acesso ao emprego público e no programa de regularização extraordinária dos trabalhadores precários [Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra]
- Gerber, A. S., & Huber, G. A. (2009). Partisanship and economic behavior: Do partisan differences in economic forecasts predict real economic behavior? *American Political Science Review*, 103(3), 407–426. <https://doi.org/10.1017/s0003055409990098>
- Goldman, M. (2016). Fast Policy: Experimental Statecraft at the Thresholds of Neoliberalism. *Contemporary Sociology: A Journal of Reviews*, 45(6), 777–779. <https://doi.org/10.1177/0094306116671949mm>
- Gonçalves, M.G. (2022). Práticas de liderança e modelos de administração na administração local: O caso dos dirigentes públicos dos municípios da área metropolitana de Lisboa [Dissertação de Mestrado, ISCTE]
- Gonçalves, P. C. (2018). *Direito dos Contratos Públicos* (3.ª Ed., Vol. 1). Almedina
- Gonçalves, P. C. (2018). *Direito dos Contratos Públicos*. (Vol. 1, 3ªed.). Almedina
- Greve, C. (n.d.). *Contracting for Public Services*. Routledge.
- Gwynne, R. N. (2017). Industrial Policies. In *Industrialization and Urbanization in Latin America* (pp. 22–34). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781351216982-2>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, (Vol.69). 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Kalleberg, A. L. (2009). O crescimento do trabalho precário: um desafio global. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 24(69), 21–30. <https://doi.org/10.1590/s0102-69092009000100002>
- Leitão, L.M. (2014). A Precariedade: Um novo paradigma laboral. in Jorge Leite: *Escritos jurídico-laborais* (1.ª ed. Vol.1. pp.464). Coimbra Editora
- Leitão, A. (2011). *Contratos interadministrativos*. Almedina.
- Levene, Howard (1960). «Robust tests for equality of variances». In: Ingram Olkin; Harold Hotelling. *Contributions to Probability and Statistics: Essays in Honor of Harold Hotelling*. [S.l.]: Stanford University Press. pp. 278–292
- Lobato, C. (2004). O Significado do Trabalho para o Adulto Jovem no Mundo do Provisório. *Revista de Psicologia da UNC*, 1, nº 2, 44-53.
- Lopes, C. S. F. C. A. (2021). A contratação pública como instrumento para a transparência e concorrência das compras públicas [Master's thesis, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas]. Repositório da Universidade Técnica de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.5/21560>

- Lopes, T. F. d. A. (2017). O mercado de trabalho e o trabalho temporário: um estudo de caso [Master's thesis]. Repositório do ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10071/15714>
- Maçãs, M.F. (1999). A Relação Jurídica de Emprego Público. Tendências Actuais. in Seminário Novas Perspectivas de Direito Público. Inspecção-Geral da Administração do Território
- Martelo, B. (2016). Novos Horizontes para o Emprego Público - O regime jurídico de emprego nas entidades públicas empresariais, à luz da laboralização da função pública [Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra]
- Martins, L.L. (2015). A Relação de Emprego Público: Nótulas sobre as principais vicissitudes da sua evolução recente e (algumas) incoerências do regime”, in As Reformas do Sector Público: Perspectiva Ibérica no Contexto Pós-Crise. Instituto Jurídico da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra
- Masuku, M. M., & Jili, N. N. (2019). Public service delivery in South Africa: The political influence at local government level. *Journal of Public Affairs*, 19(4). <https://doi.org/10.1002/pa.1935>
- Matias-Pereira, J. (2013). The effects of the recovery of the patrimonialist model in Brazil. *International Journal of Humanities and Social Science*, 3(8), 27–38.
- McDowell, L., & Christopherson, S. (2009). Transforming work: new forms of employment and their regulation. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2(3), 335–342. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp024>
- Milone, Giuseppe. Estatística geral e aplicada. São Paulo: Centage Learning, 2009. ISBN 85-221-0339-9. Capítulo 12.
- Mirada, J & Medeiros, R. (2005). Constituição Portuguesa Anotada. (Tomo I). Coimbra Editora.
- Mirada, J & Medeiros, R. (2007). Constituição Portuguesa Anotada. (Tomo III). Coimbra Editora.
- Miranda, J. (2004) Manual de Direito Constitucional (Vol.3) Coimbra Editora
- Neves, A. F. (2010). Os Princípios Da Contratação Pública. Em J. Miranda, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia (Vol. II, pp. 29-58). Lisboa: Coimbra Editora.
- OCDE. (2005). Modernising Government.
- Pereira, D. G. E. (2014). O pacto de não concorrência no contrato de trabalho : alguns aspectos [Master's thesis]. Estudo Geral – Repositório científico da Universidade de Coimbra. <http://hdl.handle.net/10316/28444>
- Pugh, A. J. (2019). Precarious Lives: Job Insecurity and Well-Being in Rich Democracies. *Social Forces*, 97(4), Article e1-e3. <https://doi.org/10.1093/sf/soz022>
- Queiroz, F. (2018). A NOVA RAZÃO DO MUNDO: ensaio sobre a sociedade neoliberal. *Caderno CRH*, 31(82), 187–191. <https://doi.org/10.9771/ccrh.v31i82.23734>
- Ribeiro, S. A. (2014). Externalização dos serviços municipais: o serviço público como alternativa a si próprio [Master's thesis]. RepositóriUM – Universidade do Minho. <http://hdl.handle.net/1822/30619>
- Rocha, J (2016). Autonomia e Sustentabilidade Financeira das Autarquias Locais. *Dereitito* (Vol.25, n.º Extraordinário:153-166. <http://dx.doi.org/10.15304/dereito.25.Ext.3341>
- Sá, T. (2010). “Precariedade” e “trabalho precário”: consequências sociais da precarização laboral. *Configurações*, (7), 91–105. <https://doi.org/10.4000/configuracoes.203>
- Santos, T. F. (2015). Da administração pública burocrática à gerencial. *Scientia Iuris*, 19(2), 244. <https://doi.org/10.5433/2178-8189.2015v19n2p244>

- Sennet, R. (2006). *La Culture du nouveau capitalisme*. Albin Michel.
- Shukaitis, S. (2013). Recomposing precarity: Notes on the laboured politics of class composition. *Ephemera*, 13(3), 641–658.
- Silva, J. F. S. d. (2016). O combate à corrupção nos procedimentos de contratação pública : uma visão sobre a estratégia adotada na União Europeia [Master's thesis]. Veritati – Repositório Institucional da Universidade Católica Portuguesa. <http://hdl.handle.net/10400.14/21573>
- Standing, G. (2006). *Global Labour Flexibility: Seeking Distributive Justice*. Palgrave Macmillan Limited.
- Standing, G. (2014). O precariado e a luta de classes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (103), 9–24. <https://doi.org/10.4000/rccs.5521>
- Violin, T. C. (2007). Da Adminsitração Pública patrimonialista à Administação Pública gerencial e a burocracia. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 7(30), 225. <https://doi.org/10.21056/aec.v7i30.646>
- Vives, A., Amable, M., Ferrer, M., Moncada, S., Llorens, C., Muntaner, C., Benavides, F. G., & Benach, J. (2010). The Employment Precariousness Scale (EPRES): psychometric properties of a new tool for epidemiological studies among waged and salaried workers. *Occupational and Environmental Medicine*, 67(8), 548–555. <https://doi.org/10.1136/oem.2009.048967>
- Vosko, L. F. (2010). *Managing the margins: Gender, citizenship, and the international regulation of precarious employment*. Oxford University Press.

Anexos

Tabela 1. Municípios Portugueses com mais de 50000 habitantes

	Município	População 2021
1	Lisboa	545 796
2	Sintra	385 606
3	Vila Nova de Gaia	305 824
4	Porto	231 800
5	Cascais	214 124
6	Loures	201 590
7	Braga	193 324
8	Almada	177 238
9	Matosinhos	172 557
10	Oeiras	171 658
11	Amadora	171 454
12	Seixal	166 507
13	Gondomar	164 257
14	Guimarães	156 830
15	Odivelas	148 034
16	Coimbra	140 816
17	Vila Franca de Xira	137 529
18	Santa Maria da Feira	136 674
19	Maia	134 977
20	Vila Nova de Famalicão	133 534
21	Leiria	128 603
22	Setúbal	123 496
23	Barcelos	116 752
24	Viseu	99 551
25	Valongo	94 672
26	Mafra	86 515
27	Viana do Castelo	85 778
28	Paredes	84 354
29	Torres Vedras	83 072
30	Aveiro	80 954
31	Vila do Conde	80 825
32	Barreiro	78 345
33	Loulé	72 332
34	Penafiel	69 629
35	Palmela	68 852
36	Santo Tirso	67 709
37	Faro	67 622
38	Moita	66 255
39	Oliveira de Azeméis	66 175
40	Póvoa de Varzim	64 255

41	Portimão	59 845
42	Figueira da Foz	58 951
43	Santarém	58 662
44	Felgueiras	55 848
45	Montijo	55 682
46	Paços de Ferreira	55 595
47	Alcobaça	54 965
48	Ovar	54 953
49	Évora	53 577
50	Sesimbra	52 384
51	Castelo Branco	52 272
52	Amarante	52 116
53	Pombal	51 170
54	Caldas da Rainha	50 910
TOTAL		6 542 805

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte de Dados: PORDATA

Tabela 2. Forças Políticas Eleitas em 2017 e 2021

	Município	Autarquias 2017		Autarquias 2021	
		Força Política Eleita	% Votos	Força Política Eleita	% Votos
1	Alcobaça	PSD	43,98%	PSD	43,18%
2	Almada	PS	31,46%	PS	39,87%
3	Amadora	PS	47,97%	PS	43,88%
4	Amarante	PSD	55,30%	PSD	52,49%
5	Aveiro	PSD	48,52%	PSD	51,26%
6	Barcelos	PS	41,19%	PSD	45,39%
7	Barreiro	PS	37,54%	PS	56,68%
8	Beja	PS	46,25%	PS	39,14%
9	Braga	PS	34,59%	PS	37,66%
10	Bragança	PSD	57,05%	PSD	57,51%
11	Caldas da Rainha	PSD	52,23%	INDEPENDENTE	40,70%
12	Cascais	PSD	45,94%	PSD	52,55%
13	Castelo Branco	PS	58,75%	PS	35,95%
14	Coimbra	PS	35,46%	PSD	43,92%
15	Évora	PCP	40,52%	PCP	27,44%
16	Faro	PSD	43,94%	PSD	47,76%
17	Felgueiras	PS	47,42%	PS	67,89%
18	Figueira da Foz	PS	50,06%	INDEPENDENTE	40,39%
19	Gondomar	PS	45,52%	PS	46,89%
20	Guarda	PSD	60,22%	INDEPENDENTE	36,22%
21	Guimarães	PS	34,9%	PS	37,66%

22	Leiria	PS	54,46%	PSD	52,47%
23	Lisboa	PS	42,00%	PSD	34,26%
24	Loulé	PS	65,90%	PS	55,44%
25	Loures	PCP	32,76%	PS	31,52%
26	Mafra	PSD	56,79%	PSD	57,43%
27	Maia	PSD	39,95%	PSD	40,42%
28	Matosinhos	PS	36,32%	PS	43,62%
29	Moita	PCP	41,04%	PS	37,63%
30	Montijo	PS	45,42%	PS	29,49%
31	Odivelas	PS	45,08%	PS	44,84%
32	Oeiras	INDEPENDENTE	41,65%	INDEPENDENTE	50,86%
33	Oliveira de Azeméis	PS	50,42%	PS	54,87%
34	Ovar	PSD	65,05%	PSD	57,01%
35	Paços de Ferreira	PS	64,76%	PS	55,78%
36	Palmela	PCP	40,67%	PCP	31,42%
37	Paredes	PS	50,35%	PS	62,44%
38	Penafiel	PSD	51,87%	PSD	60,51%
39	Pombal	PSD	46,33%	PSD	61,07%
40	Portalegre	INDEPENDENTE	30,60%	PSD	38,39%
41	Portimão	PS	44,56%	PS	39,88%
42	Porto	INDEPENDENTE	44,46%	INDEPENDENTE	40,72%
43	Póvoa de Varzim	PSD	57,70%	PSD	51,65%
44	Santa Maria da Feira	PSD	50,48%	PSD	48,91%
45	Santarém	PSD	43,19%	PSD	37,42%
46	Santo Tirso	PS	53,79%	PS	60,36%
47	Seixal	PCP	36,54%	PCP	37,74%
48	Sesimbra	PCP	41,62%	PCP	34,30%
49	Setúbal	PCP	49,95%	PCP	34,40%
50	Sintra	PS	43,05%	PS	35,25%
51	Torres Vedras	PS	51,06%	PS	39,97%
52	Valongo	PS	57,31%	PS	50,12%
53	Viana do Castelo	PS	53,68%	PS	45,05%
54	Vila do Conde	INDEPENDENTE	47,74%	PS	42,41%
55	Vila Franca de Xira	PS	39,06%	PS	39,59%
56	Vila Nova de Famalicão	PSD	67,67%	PSD	52,88%
57	Vila Nova de Gaia	PS	61,68%	PS	57,79%
58	Vila Real	PS	64,40%	PS	58,44%
59	Viseu	PSD	51,74%	PSD	46,68%

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: MAI

Tabela 3. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por Força Política, por ano

		F	%
Total	PCP	6449	10,8
	IND	5949	10,0
	PS	29021	48,7
	PSD	18232	30,6
2017	PCP	959	11,7%
	IND	697	8,5%
	PS	4335	52,7%
	PSD	2231	27,1%
2018	PCP	1135	11,9%
	IND	820	8,6%
	PS	5078	53,3%
	PSD	2492	26,2%
2019	PCP	1303	11,9%
	IND	931	8,5%
	PS	5899	53,9%
	PSD	2808	25,7%
2020	PCP	1179	12,9%
	IND	944	10,3%
	PS	4628	50,5%
	PSD	2406	26,3%
2021	PCP	975	9,4%
	IND	1287	12,4%
	PS	4038	39,0%
	PSD	4049	39,1%
2022	PCP	898	7,8%
	IND	1270	11,1%
	PS	5043	44,0%
	PSD	4246	37,1%

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte de Dados: MAI

Tabela 2: Contratos por Concelho

	Total	
	F	%
Alcobaça	517	,9
Almada	1471	2,5
Amadora	596	1,0
Amarante	614	1,0
Aveiro	1322	2,2
Barcelos	566	,9

Barreiro	719	1,2
Beja	559	,9
Braga	1198	2,0
Bragança	658	1,1
Caldas da Rainha	416	,7
Cascais	1226	2,1
Castelo Branco	636	1,1
Coimbra	1015	1,7
Évora	582	1,0
Faro	548	,9
Felgueiras	512	,9
Figueira da Foz	1203	2,0
Gondomar	653	1,1
Guarda	683	1,1
Guimarães	782	1,3
Leiria	957	1,6
Lisboa	5423	9,1
Loulé	2451	4,1
Loures	1377	2,3
Mafra	837	1,4
Maia	1135	1,9
Matosinhos	1377	2,3
Moita	745	1,2
Montijo	494	,8
Odivelas	1140	1,9
Oeiras	2137	3,6
Oliveira de Azeméis	369	,6
Ovar	1187	2,0
Paços de Ferreira	257	,4
Palmela	600	1,0
Paredes	370	,6
Penafiel	427	,7
Pombal	504	,8
Portalegre	317	,5
Portimão	947	1,6
Porto	2201	3,7
Póvoa de Varzim	909	1,5
Santa Maria da Feira	630	1,1
Santarém	406	,7
Santo Tirso	671	1,1
Seixal	1254	2,1
Sesimbra	517	,9
Setúbal	2146	3,6
Sintra	1677	2,8
Torres Vedras	1360	2,3
Valongo	1307	2,2
Viana do Castelo	943	1,6
Vila do Conde	853	1,4
Vila Franca de Xira	822	1,4
Vila Nova de Famalicão	1551	2,6
Vila Nova de Gaia	954	1,6

Vila Real	772	1,3
Viseu	1151	1,9
TOTAL	59651	100,0

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte de Dados: BASEGOV

Tabela 5. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por Concelho e por ano

	2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%	F	%
Alcobaça	60	0,7%	79	0,8%	64	0,6%	93	1,0%	96	0,9%	125	1,1%
Almada	224	2,7%	309	3,2%	304	2,8%	182	2,0%	230	2,2%	222	1,9%
Amadora	80	1,0%	93	1,0%	96	0,9%	82	0,9%	102	1,0%	143	1,2%
Amarante	140	1,7%	84	0,9%	72	0,7%	100	1,1%	96	0,9%	122	1,1%
Aveiro	112	1,4%	192	2,0%	243	2,2%	220	2,4%	270	2,6%	285	2,5%
Barcelos	92	1,1%	89	0,9%	98	0,9%	67	0,7%	87	0,8%	133	1,2%
Barreiro	80	1,0%	118	1,2%	151	1,4%	107	1,2%	122	1,2%	141	1,2%
Beja	72	0,9%	100	1,0%	87	0,8%	78	0,9%	77	0,7%	145	1,3%
Braga	163	2,0%	203	2,1%	213	1,9%	175	1,9%	202	2,0%	242	2,1%
Bragança	94	1,1%	107	1,1%	109	1,0%	102	1,1%	123	1,2%	123	1,1%
Caldas da Rainha	52	0,6%	68	0,7%	85	0,8%	63	0,7%	74	0,7%	74	0,6%
Cascais	184	2,2%	174	1,8%	228	2,1%	189	2,1%	229	2,2%	222	1,9%
Castelo Branco	57	0,7%	99	1,0%	111	1,0%	108	1,2%	102	1,0%	159	1,4%
Coimbra	111	1,4%	155	1,6%	161	1,5%	145	1,6%	239	2,3%	204	1,8%
Évora	60	0,7%	74	0,8%	113	1,0%	56	0,6%	139	1,3%	140	1,2%
Faro	48	0,6%	111	1,2%	123	1,1%	81	0,9%	93	0,9%	92	0,8%
Felgueiras	57	0,7%	75	0,8%	129	1,2%	79	0,9%	80	0,8%	92	0,8%
Figueira da Foz	174	2,1%	122	1,3%	217	2,0%	148	1,6%	261	2,5%	281	2,5%
Gondomar	108	1,3%	110	1,2%	114	1,0%	86	0,9%	91	0,9%	144	1,3%
Guarda	99	1,2%	153	1,6%	116	1,1%	79	0,9%	91	0,9%	145	1,3%
Guimarães	104	1,3%	155	1,6%	135	1,2%	107	1,2%	123	1,2%	158	1,4%
Leiria	67	0,8%	96	1,0%	157	1,4%	190	2,1%	200	1,9%	247	2,2%
Lisboa	923	11,2%	953	10,0%	1084	9,9%	826	9,0%	839	8,1%	798	7,0%
Loulé	335	4,1%	512	5,4%	526	4,8%	383	4,2%	297	2,9%	398	3,5%
Loures	171	2,1%	219	2,3%	270	2,5%	234	2,6%	189	1,8%	294	2,6%
Mafra	64	0,8%	135	1,4%	140	1,3%	130	1,4%	176	1,7%	192	1,7%
Maia	168	2,0%	173	1,8%	227	2,1%	118	1,3%	207	2,0%	242	2,1%
Matosinhos	205	2,5%	236	2,5%	288	2,6%	214	2,3%	215	2,1%	219	1,9%
Moita	124	1,5%	104	1,1%	133	1,2%	95	1,0%	149	1,4%	140	1,2%
Montijo	55	0,7%	59	0,6%	73	0,7%	74	0,8%	91	0,9%	142	1,2%
Odivelas	117	1,4%	139	1,5%	246	2,2%	194	2,1%	202	2,0%	242	2,1%
Oeiras	155	1,9%	211	2,2%	361	3,3%	435	4,8%	563	5,4%	412	3,6%
Oliveira de Azeméis	65	0,8%	59	0,6%	64	0,6%	51	0,6%	51	0,5%	79	0,7%
Ovar	341	4,1%	154	1,6%	163	1,5%	137	1,5%	194	1,9%	198	1,7%
Paços de Ferreira	31	0,4%	26	0,3%	23	0,2%	40	0,4%	69	0,7%	68	0,6%

Palmela	95	1,2%	94	1,0%	93	0,9%	104	1,1%	96	0,9%	118	1,0%
Paredes	51	0,6%	36	0,4%	45	0,4%	68	0,7%	68	0,7%	102	0,9%
Penafiel	52	0,6%	72	0,8%	64	0,6%	82	0,9%	61	0,6%	96	0,8%
Pombal	71	0,9%	94	1,0%	67	0,6%	86	0,9%	85	0,8%	101	0,9%
Portalegre	53	0,6%	60	0,6%	45	0,4%	49	0,5%	51	0,5%	59	0,5%
Portimão	121	1,5%	147	1,5%	184	1,7%	111	1,2%	176	1,7%	208	1,8%
Porto	415	5,0%	428	4,5%	376	3,4%	326	3,6%	298	2,9%	358	3,1%
Póvoa de Varzim	109	1,3%	148	1,6%	186	1,7%	126	1,4%	127	1,2%	213	1,9%
Santa Maria da Feira	53	0,6%	63	0,7%	100	0,9%	74	0,8%	170	1,6%	170	1,5%
Santarém	33	0,4%	70	0,7%	80	0,7%	55	0,6%	78	0,8%	90	0,8%
Santo Tirso	107	1,3%	155	1,6%	164	1,5%	83	0,9%	72	0,7%	90	0,8%
Seixal	132	1,6%	220	2,3%	291	2,7%	160	1,7%	233	2,3%	218	1,9%
Sesimbra	63	0,8%	80	0,8%	72	0,7%	88	1,0%	108	1,0%	106	0,9%
Setúbal	314	3,8%	344	3,6%	331	3,0%	442	4,8%	399	3,9%	316	2,8%
Sintra	223	2,7%	254	2,7%	348	3,2%	275	3,0%	279	2,7%	298	2,6%
Torres Vedras	295	3,6%	247	2,6%	222	2,0%	170	1,9%	204	2,0%	222	1,9%
Valongo	102	1,2%	151	1,6%	176	1,6%	199	2,2%	319	3,1%	360	3,1%
Viana do Castelo	145	1,8%	199	2,1%	176	1,6%	121	1,3%	141	1,4%	161	1,4%
Vila do Conde	74	0,9%	121	1,3%	149	1,4%	134	1,5%	133	1,3%	242	2,1%
Vila Franca de Xira	112	1,4%	127	1,3%	157	1,4%	147	1,6%	129	1,2%	150	1,3%
Vila Nova de Famalicão	240	2,9%	197	2,1%	314	2,9%	296	3,2%	261	2,5%	243	2,1%
Vila Nova de Gaia	117	1,4%	134	1,4%	212	1,9%	204	2,2%	161	1,6%	126	1,1%
Vila Real	105	1,3%	123	1,3%	151	1,4%	89	1,0%	127	1,2%	177	1,5%
Viseu	148	1,8%	215	2,3%	214	2,0%	200	2,2%	204	2,0%	170	1,5%

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 6. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por tipo de procedimento

	Total	
	F	%
Ajuste Direto Regime Geral	40801	68,4
Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)	61	,1
Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º)	419	,7
Concurso limitado por prévia qualificação	85	,1
Concurso público	4794	8,0
Consulta Prévia	13472	22,6
Consulta prévia ao abrigo do artigo 7º da Lei n.º 30/2021, de 21.05	1	,0
Consulta Prévia Simplificada	17	,0
DCP102222/CP - "Aquisição de serviços de lavagem e desinfeção de contentores de resíduos sólidos urbanos"	1	,0
TOTAL	59651	100,0

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 7. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) contratos por tipo de procedimento e por ano

ANO		F	%
2017	Ajuste Direto Regime Geral	7710	93,8%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)	14	0,2%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º)	52	0,6%
	Concurso limitado por prévia qualificação	14	0,2%
	Concurso público	432	5,3%
2018	Ajuste Direto Regime Geral	6622	69,5%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)	10	0,1%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º)	83	0,9%
	Concurso limitado por prévia qualificação	8	0,1%
	Concurso público	601	6,3%
	Consulta Prévia	2201	23,1%
2019	Ajuste Direto Regime Geral	6931	63,3%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)	10	0,1%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º)	101	0,9%
	Concurso limitado por prévia qualificação	22	0,2%
	Concurso público	861	7,9%
	Consulta Prévia	3016	27,6%
2020	Ajuste Direto Regime Geral	5541	60,5%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)	11	0,1%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º)	68	0,7%
	Concurso limitado por prévia qualificação	14	0,2%
	Concurso público	877	9,6%
	Consulta Prévia	2646	28,9%
2021	Ajuste Direto Regime Geral	6628	64,0%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)	8	0,1%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º)	63	0,6%
	Concurso limitado por prévia qualificação	20	0,2%
	Concurso público	987	9,5%
	Consulta Prévia	2642	25,5%
	Consulta Prévia Simplificada	1	0,0%
2022	Ajuste Direto Regime Geral	7369	64,3%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)	8	0,1%
	Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º)	52	0,5%
	Concurso limitado por prévia qualificação	7	0,1%
	Concurso público	1036	9,0%
	Consulta Prévia	2967	25,9%

Consulta prévia ao abrigo do artigo 7º da Lei n.º 30/2021, de 21.05	1	0,0%
Consulta Prévia Simplificada	16	0,1%
DCP102222/CP - "Aquisição de serviços de lavagem e desinfeção de contentores de resíduos sólidos urbanos"	1	0,0%

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 8. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por valor contratual

	Total	
	F	%
Abaixo de 150.000€	57141	95,8
Acima de 150.000€	2510	4,2
TOTAL	59651	100,0

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 9. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por valor contratual e ano.

		N	%
2017	Abaixo de 150.000€	7949	96,7%
	Acima de 150.000€	273	3,3%
2018	Abaixo de 150.000€	9171	96,3%
	Acima de 150.000€	354	3,7%
2019	Abaixo de 150.000€	10512	96,1%
	Acima de 150.000€	429	3,9%
2020	Abaixo de 150.000€	8735	95,4%
	Acima de 150.000€	422	4,6%
2021	Abaixo de 150.000€	9814	94,8%
	Acima de 150.000€	535	5,2%
2022	Abaixo de 150.000€	10960	95,7%
	Acima de 150.000€	497	4,3%

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 10. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por tipo de Entidade(s)

	Adjudicatária(s)	
	Total	
	F	%
Pessoas Singulares	12433	20,8
Pessoas Coletivas	47218	79,2

TOTAL	59651	100,0
-------	-------	-------

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 11. Frequência absoluta (F) e percentagem (%) de contratos por tipo de Entidade(s)

Adjudicatária(s) por ano			
ANO		F	%
2017	P. Singular	2049	24,9%
	P. Coletiva	6173	75,1%
2018	P. Singular	2027	21,3%
	P. Coletiva	7498	78,7%
2019	P. Singular	2305	21,1%
	P. Coletiva	8636	78,9%
2020	P. Singular	1732	18,9%
	P. Coletiva	7425	81,1%
2021	P. Singular	2189	21,2%
	P. Coletiva	8160	78,8%
2022	P. Singular	2131	18,6%
	P. Coletiva	9326	81,4%

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela12: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2017

CPV	2017	F	%
Serviços relacionados com o desporto		224	10,9
Serviços diversos		215	10,5
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social		188	9,2
Serviços recreativos, culturais e desportivos		152	7,4
Outros serviços		110	5,4
Serviços de apoio às entidades governamentais		98	4,8
Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança		46	2,2
Serviços recreativos		36	1,8
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção		33	1,6
Serviços de saúde e ação social		32	1,6
Serviços de ensino e formação		31	1,5
Serviços de assessoria jurídica		20	1,0
Serviços de arquitetura, engenharia e planeamento		18	,9
Serviços de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica		18	,9
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias		17	,8
Serviços de reparação e manutenção diversos		17	,8
Serviços relacionados com a administração pública		17	,8
Serviços de assessoria e representação jurídicas		15	,7

Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	15	,7
Serviços de engenharia	14	,7
Serviços de espetáculos recreativos e de dança	14	,7
Serviços de exploração de instalações para fins artísticos	14	,7
Serviços de assessoria em matéria de arquitetura	13	,6
Serviços de ensino pré-escolar	13	,6
Serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos	13	,6
Serviços de limpeza	13	,6
Serviços de desporto	12	,6
Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário	11	,5
Serviços de apoio técnico	10	,5
Serviços de arquitetura e afins	10	,5

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 13: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2018

CPV	2018	F	%
Serviços relacionados com o desporto	192	9,5	
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social	172	8,5	
Outros serviços	115	5,7	
Serviços diversos	93	4,6	
Serviços direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	88	4,3	
Serviços recreativos, culturais e desportivos	86	4,2	
Serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos	69	3,4	
Serviços de apoio às entidades governamentais	32	1,6	
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	32	1,6	
Prestação de serviços à comunidade	28	1,4	
Serviços escolares diversos	24	1,2	
Serviços de ensino e formação	22	1,1	
Serviços de exploração de instalações para fins artísticos	22	1,1	
Serviços recreativos	22	1,1	
Serviços de assessoria jurídica	21	1,0	
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias	21	1,0	
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	20	1,0	
Serviços de engenharia	20	1,0	
Serviços de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica	18	,9	
Serviços de veterinária	17	,8	
Serviços de atendimento a clientes	16	,8	
Serviços de colocação de pessoal	16	,8	
Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário	15	,7	
Serviços jurídicos	15	,7	
Serviços de apoio técnico	14	,7	
Serviços de bibliotecas, arquivos e museus e outros serviços culturais	14	,7	
Serviços de assessoria e representação jurídicas	13	,6	

Serviços de assessoria em matéria de arquitetura	13	,6
Serviços de organização de eventos culturais	13	,6
Serviços prestados por artistas	13	,6

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 14: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2019

CPV	2019	F	%
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social	161	7,0	
Serviços recreativos, culturais e desportivos	158	6,9	
Serviços diversos	154	6,7	
Serviços relacionados com o desporto	141	6,1	
Serviços de arquitetura e afins	67	2,9	
Outros serviços	64	2,8	
Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário	53	2,3	
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	51	2,2	
Prestação de serviços à comunidade	48	2,1	
Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	48	2,1	
Serviços de ensino e formação	44	1,9	
Serviços de desporto	34	1,5	
Serviços de apoio técnico	33	1,4	
Serviços recreativos	30	1,3	
Serviços de apoio às entidades governamentais	29	1,3	
Serviços de limpeza	28	1,2	
Serviços técnicos	28	1,2	
Serviços escolares diversos	24	1,0	
Serviços de veterinária	23	1,0	
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias	22	1,0	
Serviços de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica	22	1,0	
Serviços de engenharia	21	,9	
Serviços jurídicos	21	,9	
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	19	,8	
Serviços de ensino pré-escolar	17	,7	
Serviços de eventos	17	,7	
Serviços de gestão relacionados com a informática	17	,7	
Serviços de organização de eventos culturais	17	,7	
Serviços de arquitetura, engenharia e planeamento	16	,7	
Serviços relacionados com a construção	16	,7	

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela15: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2020

CPV	2020	F	%
Serviços recreativos, culturais e desportivos		71	4,1
Serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação		65	3,8
Serviços de apoio técnico		59	3,4
Serviços escolares diversos		56	3,2
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social		52	3,0
Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança		46	2,7
Outros serviços		44	2,5
Serviços de ensino e formação		43	2,5
Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário		41	2,4
Serviços técnicos		40	2,3
Serviços relacionados com o desporto		39	2,3
Serviços diversos		38	2,2
Serviços de arquitetura e afins		36	2,1
Serviços de engenharia		33	1,9
Serviços jurídicos		31	1,8
Serviços de segurança		28	1,6
Serviços de desporto		25	1,4
Serviços de assessoria jurídica		24	1,4
Serviços de saúde e ação social		22	1,3
Serviços de veterinária		22	1,3
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção		21	1,2
Serviços de arquitetura, engenharia e planeamento		21	1,2
Serviços relacionados com a administração pública		20	1,2
Serviços de apoio às entidades governamentais		16	,9
Obras de arte		15	,9
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias		15	,9
Serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos		15	,9
Serviços de limpeza		15	,9
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais		14	,8
Serviços de assessoria e representação jurídicas		14	,8

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 16: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2021

CPV	2021	F	%
Serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação		172	7,9
Serviços relacionados com o desporto		116	5,3
Serviços de ensino e formação		82	3,7
Serviços recreativos, culturais e desportivos		75	3,4
Serviços de apoio às entidades governamentais		74	3,4
Serviços diversos		70	3,2

Outros serviços	58	2,6
Serviços de mediação imobiliária à comissão ou por contrato	56	2,6
Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	52	2,4
Serviços de apoio técnico	51	2,3
Serviços relacionados com a administração pública	50	2,3
Serviços de socorro	46	2,1
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social	42	1,9
Serviços de desporto	37	1,7
Serviços de arquitetura e afins	33	1,5
Serviços de assessoria jurídica	30	1,4
Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário	29	1,3
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	24	1,1
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	24	1,1
Serviços jurídicos	24	1,1
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias	23	1,1
Serviços relacionados com arte	22	1,0
Serviços de engenharia	21	1,0
Serviços escolares diversos	21	1,0
Serviços prestados por artistas	20	,9
Serviços técnicos	20	,9
Serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos	18	,8
Serviços de veterinária	18	,8
Serviços de saúde e ação social	17	,8
Serviços de organização de eventos culturais	16	,7

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 17: Principais serviços contratados, por designação de CPV, no ano de 2022

CPV	2022	F	%
Serviços relacionados com o desporto		129	6,1
Outros serviços		82	3,8
Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança		69	3,2
Serviços diversos		69	3,2
Serviços recreativos, culturais e desportivos		67	3,1
Serviços de socorro		64	3,0
Serviços relacionados com a administração pública		61	2,9
Serviços de mediação imobiliária à comissão ou por contrato		56	2,6
Serviços de apoio às entidades governamentais		53	2,5
Serviços de ensino e formação		52	2,4
Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário		51	2,4
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção		42	2,0
Serviços escolares diversos		42	2,0
Serviços de apoio técnico		40	1,9

Serviços de desporto	37	1,7
Serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação	36	1,7
Serviços jurídicos	33	1,5
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social	33	1,5
Serviços de arquitetura e afins	26	1,2
Serviços técnicos	26	1,2
Serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos	24	1,1
Serviços de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica	24	1,1
Serviços relativos a resíduos e lixo	24	1,1
Serviços de veterinária	22	1,0
Técnico de som	22	1,0
Serviços de eventos	21	1,0
Serviços de engenharia	20	,9
Obras de arte	16	,8
Serviços de assessoria jurídica	15	,7
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias	15	,7

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 18: Contratos PCP, por CPV

CPV	F	%
Outros serviços	369	22,6
Serviços recreativos, culturais e desportivos	202	12,4
Serviços de apoio técnico	133	8,2
Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	73	4,5
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	63	3,9
Serviços de ensino e formação	58	3,6
Serviços técnicos	55	3,4
Serviços relacionados com a construção	38	2,3
Serviços de atendimento a clientes	36	2,2
Serviços diversos	32	2,0
Serviços de assessoria jurídica	24	1,5
Serviços públicos	23	1,4
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social	21	1,3
Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	20	1,2
Serviços de engenharia	19	1,2
Serviços de desporto	17	1,0
Serviços auxiliares de escritório	16	1,0
Serviços de arquitetura e afins	15	,9
Serviços de reparação e manutenção	14	,9
Serviços de saúde e ação social	12	,7
Serviços prestados por escultores	11	,7

Serviços de consultoria em matéria de engenharia civil	10	,6
Serviços prestados por artistas	10	,6
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	9	,6
Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	9	,6
Serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos	9	,6
Serviços jurídicos	9	,6
Prestação de serviços à comunidade	8	,5
Serviços de veterinária	8	,5
Serviços recreativos	8	,5

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 19: Contratos políticos independentes, por CPV

CPV	F	%
Serviços de socorro	110	11,6
Serviços diversos	48	5,1
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	45	4,7
Serviços recreativos, culturais e desportivos	41	4,3
Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	26	2,7
Serviços de arquitetura e afins	24	2,5
Serviços de apoio técnico	21	2,2
Serviços relacionados com o desporto	21	2,2
Serviços de organização de eventos culturais	17	1,8
Serviços de assessoria jurídica	14	1,5
Serviços de assessoria e representação jurídicas	13	1,4
Serviços de design arquitetónico	13	1,4
Serviços de ensino e formação	12	1,3
Serviços de ensino primário	12	1,3
Serviços relacionados com a administração pública	12	1,3
Serviços técnicos	12	1,3
Serviços de psiquiatria ou psicologia	11	1,2
Serviços recreativos dos produtores teatrais	10	1,1
Serviços relacionados com arte	10	1,1
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	9	,9
Serviços de ensino pré-escolar	9	,9
Serviços fornecidos por autores, compositores, escultores, artistas e outros artistas individuais	9	,9
Serviços jurídicos	9	,9
Outros serviços	8	,8
Serviços de contabilidade	8	,8
Serviços de engenharia	8	,8
Serviços de saúde e ação social	8	,8
Serviços de veterinária	8	,8
Serviços de ação social e serviços conexos	7	,7

Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias	7	,7
---	---	----

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 20: Contratos PS, por CPV

CPV	F	%
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social	612	10,3
Serviços diversos	436	7,3
Serviços relacionados com o desporto	388	6,5
Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário	184	3,1
Serviços de apoio às entidades governamentais	175	2,9
Serviços de ensino e formação	158	2,7
Serviços escolares diversos	120	2,0
Serviços recreativos, culturais e desportivos	117	2,0
Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	104	1,7
Outros serviços	88	1,5
Serviços de arquitetura e afins	83	1,4
Serviços de recolha de resíduos sólidos urbanos	80	1,3
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias	75	1,3
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	72	1,2
Prestação de serviços à comunidade	71	1,2
Serviços de arquitetura, engenharia e planeamento	70	1,2
Serviços de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica	70	1,2
Serviços jurídicos	67	1,1
Serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação	65	1,1
Serviços de saúde e ação social	62	1,0
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	57	1,0
Serviços de limpeza	55	,9
Serviços de veterinária	50	,8
Serviços relacionados com arte	50	,8
Serviços de eventos	47	,8
Serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos	46	,8
Serviços de assessoria e representação jurídicas	44	,7
Obras de arte	42	,7
Serviços de gestão relacionados com a informática	41	,7
Serviços de desporto	39	,7
Serviços de apoio técnico	38	,6
Serviços de assessoria jurídica	38	,6

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 21: Contratos PSD, por CPV

	F	%
Serviços relacionados com o desporto	424	10,9
Serviços recreativos, culturais e desportivos	249	6,4
Serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação	206	5,3
Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	146	3,7
Serviços relacionados com a administração pública	140	3,6
Serviços de apoio às entidades governamentais	127	3,3
Serviços diversos	123	3,2
Serviços de mediação imobiliária à comissão ou por contrato	114	2,9
Serviços recreativos	88	2,3
Serviços de desporto	87	2,2
Serviços de engenharia	78	2,0
Serviços de arquitetura e afins	60	1,5
Serviços de colocação de pessoal	55	1,4
Serviços jurídicos	49	1,3
Serviços escolares diversos	48	1,2
Serviços de assessoria jurídica	47	1,2
Serviços de ensino e formação	46	1,2
Serviços de organização de eventos culturais	41	1,1
Serviços de veterinária	38	1,0
Serviços de espetáculos recreativos e de dança	37	,9
Serviços de exploração de instalações para fins artísticos	37	,9
Serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos	34	,9
Serviços de bibliotecas, arquivos e museus e outros serviços culturais	31	,8
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias	31	,8
Serviços de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica	31	,8
Serviços de formação	28	,7
Serviços relacionados com praias	28	,7
Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	27	,7
Serviços relativos a resíduos e lixo	24	,6
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	23	,6

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 22: Principais serviços indicados, por CPV

CPV	F	%
Serviços relacionados com o desporto	841	6,8
Serviços relacionados com a administração pública, a defesa e a segurança social	648	5,2
Serviços diversos	639	5,1
Serviços recreativos, culturais e desportivos	609	4,9
Outros serviços	473	3,8
Serviços de direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	349	2,8

Serviços de apoio às entidades governamentais	302	2,4
Serviços de ensino e formação	274	2,2
Serviços de ensino para adultos e outros serviços relacionados com educação	274	2,2
Serviços de apoio técnico	207	1,7
Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção	203	1,6
Serviços de fornecimento de pessoal, inclusive temporário	200	1,6
Serviços de arquitetura e afins	182	1,5
Serviços relacionados com a administração pública	170	1,4
Serviços escolares diversos	169	1,4
Serviços de desporto	146	1,2
Serviços jurídicos	134	1,1
Serviços de engenharia	129	1
Serviços técnicos	124	1
Serviços de assessoria jurídica	123	1
Serviços recreativos	117	0,9
Serviços de mediação imobiliária à comissão ou por contrato	114	0,9
Serviços de criação e interpretação artísticas e literárias	113	0,9
Serviços de socorro	112	0,9
Serviços de saúde e ação social	104	0,8
Serviços de veterinária	104	0,8
Serviços de transporte rodoviário de passageiros com finalidade específica	102	0,8
Prestação de serviços à comunidade	101	0,8
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	93	0,7
Serviços de investigação e desenvolvimento e serviços de consultoria conexos	90	0,7

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 23. Cruzamento das variáveis Partido Político e Entidade(s) Adjudicatária(s)

		Entidade(s) Adjudicatária(s)		Total
		Pessoas Singulares	Pessoas Coletivas	
Partido Político	PCP	1630 (25,28%)	4819 (74,72%)	6449
	IND	949 (15,95%)	5000 (84,05%)	5949
	PS	5958 (20,53%)	23063 (79,47%)	29021
	PSD	3896 (25,46%)	14336 (74,54%)	18232
Total		12433	47218	59651

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 24. Cruzamento das variáveis força política e preço contratual

		Preço contratual		Total
		Abaixo de 150.000€	Acima de 150.000€	
Partido Politico	PCP	6229 (96,59%)	220 (3,41%)	6449
	IND	5665 (95,23%)	284 (4,77%)	5949
	PS	27804 (95,81%)	1217 (4,19%)	29021
	PSD	17443 (95,67%)	789 (4,33%)	18232
Total		57141	2510	59651

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 25. Cruzamento das variáveis concelho e Entidade(s) Adjudicatária(s)

			Entidade(s) Adjudicatária(s)		Total
			Pessoas Singulares	Pessoas Coletivas	
Município	Alcobaça	Contagem	94	423	517
		% em Concelho	18,2%	81,8%	100,0%
	Almada	Contagem	537	934	1471
		% em Concelho	36,5%	63,5%	100,0%
	Amadora	Contagem	28	568	596
		% em Concelho	4,7%	95,3%	100,0%
	Amarante	Contagem	138	476	614
		% em Concelho	22,5%	77,5%	100,0%
	Aveiro	Contagem	171	1151	1322
		% em Concelho	12,9%	87,1%	100,0%
	Barcelos	Contagem	71	495	566
		% em Concelho	12,5%	87,5%	100,0%
	Barreiro	Contagem	84	635	719
		% em Concelho	11,7%	88,3%	100,0%
	Beja	Contagem	147	412	559
		% em Concelho	26,3%	73,7%	100,0%
	Braga	Contagem	136	1062	1198
		% em Concelho	11,4%	88,6%	100,0%
	Bragança	Contagem	44	614	658
		% em Concelho	6,7%	93,3%	100,0%
	Caldas da Rainha	Contagem	44	372	416
		% em Concelho	10,6%	89,4%	100,0%
	Cascais	Contagem	159	1067	1226
		% em Concelho	13,0%	87,0%	100,0%
	Castelo Branco	Contagem	87	549	636
		% em Concelho	13,7%	86,3%	100,0%

Coimbra	Contagem	61	954	1015
	% em Concelho	6,0%	94,0%	100,0%
Évora	Contagem	102	480	582
	% em Concelho	17,5%	82,5%	100,0%
Faro	Contagem	40	508	548
	% em Concelho	7,3%	92,7%	100,0%
Felgueiras	Contagem	71	441	512
	% em Concelho	13,9%	86,1%	100,0%
Figueira da Foz	Contagem	406	797	1203
	% em Concelho	33,7%	66,3%	100,0%
Gondomar	Contagem	47	606	653
	% em Concelho	7,2%	92,8%	100,0%
Guarda	Contagem	99	584	683
	% em Concelho	14,5%	85,5%	100,0%
Guimarães	Contagem	79	703	782
	% em Concelho	10,1%	89,9%	100,0%
Leiria	Contagem	157	800	957
	% em Concelho	16,4%	83,6%	100,0%
Lisboa	Contagem	1782	3641	5423
	% em Concelho	32,9%	67,1%	100,0%
Loulé	Contagem	763	1688	2451
	% em Concelho	31,1%	68,9%	100,0%
Loures	Contagem	142	1235	1377
	% em Concelho	10,3%	89,7%	100,0%
Mafra	Contagem	240	597	837
	% em Concelho	28,7%	71,3%	100,0%
Maia	Contagem	383	752	1135
	% em Concelho	33,7%	66,3%	100,0%
Matosinhos	Contagem	141	1236	1377
	% em Concelho	10,2%	89,8%	100,0%
Moita	Contagem	432	313	745
	% em Concelho	58,0%	42,0%	100,0%
Montijo	Contagem	68	426	494
	% em Concelho	13,8%	86,2%	100,0%
Odivelas	Contagem	352	788	1140
	% em Concelho	30,9%	69,1%	100,0%
Oeiras	Contagem	353	1784	2137
	% em Concelho	16,5%	83,5%	100,0%
Oliveira de Azeméis	Contagem	21	348	369
	% em Concelho	5,7%	94,3%	100,0%
Ovar	Contagem	229	958	1187
	% em Concelho	19,3%	80,7%	100,0%

Paços de Ferreira	Contagem	40	217	257
	% em Concelho	15,6%	84,4%	100,0%
Palmela	Contagem	66	534	600
	% em Concelho	11,0%	89,0%	100,0%
Paredes	Contagem	39	331	370
	% em Concelho	10,5%	89,5%	100,0%
Penafiel	Contagem	50	377	427
	% em Concelho	11,7%	88,3%	100,0%
Pombal	Contagem	178	326	504
	% em Concelho	35,3%	64,7%	100,0%
Portalegre	Contagem	91	226	317
	% em Concelho	28,7%	71,3%	100,0%
Portimão	Contagem	127	820	947
	% em Concelho	13,4%	86,6%	100,0%
Porto	Contagem	239	1962	2201
	% em Concelho	10,9%	89,1%	100,0%
Póvoa de Varzim	Contagem	70	839	909
	% em Concelho	7,7%	92,3%	100,0%
Santa Maria da Feira	Contagem	231	399	630
	% em Concelho	36,7%	63,3%	100,0%
Santarém	Contagem	94	312	406
	% em Concelho	23,2%	76,8%	100,0%
Santo Tirso	Contagem	218	453	671
	% em Concelho	32,5%	67,5%	100,0%
Seixal	Contagem	127	1127	1254
	% em Concelho	10,1%	89,9%	100,0%
Sesimbra	Contagem	123	394	517
	% em Concelho	23,8%	76,2%	100,0%
Setúbal	Contagem	842	1304	2146
	% em Concelho	39,2%	60,8%	100,0%
Sintra	Contagem	127	1550	1677
	% em Concelho	7,6%	92,4%	100,0%
Torres Vedras	Contagem	506	854	1360
	% em Concelho	37,2%	62,8%	100,0%
Valongo	Contagem	146	1161	1307
	% em Concelho	11,2%	88,8%	100,0%
Viana do Castelo	Contagem	162	781	943
	% em Concelho	17,2%	82,8%	100,0%
Vila do Conde	Contagem	59	794	853
	% em Concelho	6,9%	93,1%	100,0%
Vila Franca de Xira	Contagem	163	659	822
	% em Concelho	19,8%	80,2%	100,0%

	Vila Nova de Famalicão	Contagem	621	930	1551
		% em Concelho	40,0%	60,0%	100,0%
	Vila Nova de Gaia	Contagem	108	846	954
		% em Concelho	11,3%	88,7%	100,0%
	Vila Real	Contagem	91	681	772
		% em Concelho	11,8%	88,2%	100,0%
	Viseu	Contagem	207	944	1151
		% em Concelho	18,0%	82,0%	100,0%
TOTAL		Contagem	12433	47218	59651
		% em Concelho	20,8%	79,2%	100,0%

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV

Tabela 26. Cruzamento das variáveis Município e preço contratual

			Preço Contratual		Total
			Abaixo de 150.000€	Acima de 150.000€	
Município	Alcobaça	Contagem	507	10	517
		% em Concelho	98,1%	1,9%	100,0%
	Almada	Contagem	1424	47	1471
		% em Concelho	96,8%	3,2%	100,0%
	Amadora	Contagem	568	28	596
		% em Concelho	95,3%	4,7%	100,0%
	Amarante	Contagem	591	23	614
		% em Concelho	96,3%	3,7%	100,0%
	Aveiro	Contagem	1286	36	1322
		% em Concelho	97,3%	2,7%	100,0%
	Barcelos	Contagem	533	33	566
		% em Concelho	94,2%	5,8%	100,0%
	Barreiro	Contagem	680	39	719
		% em Concelho	94,6%	5,4%	100,0%
	Beja	Contagem	549	10	559
		% em Concelho	98,2%	1,8%	100,0%
	Braga	Contagem	1176	22	1198
		% em Concelho	98,2%	1,8%	100,0%
	Bragança	Contagem	619	39	658
		% em Concelho	94,1%	5,9%	100,0%
	Caldas da Rainha	Contagem	383	33	416
		% em Concelho	92,1%	7,9%	100,0%
	Cascais	Contagem	1114	112	1226
		% em Concelho	90,9%	9,1%	100,0%
	Castelo Branco	Contagem	604	32	636

	% em Concelho	95,0%	5,0%	100,0%
Coimbra	Contagem	954	61	1015
	% em Concelho	94,0%	6,0%	100,0%
Évora	Contagem	576	6	582
	% em Concelho	99,0%	1,0%	100,0%
Faro	Contagem	536	12	548
	% em Concelho	97,8%	2,2%	100,0%
Felgueiras	Contagem	492	20	512
	% em Concelho	96,1%	3,9%	100,0%
Figueira da Foz	Contagem	1172	31	1203
	% em Concelho	97,4%	2,6%	100,0%
Gondomar	Contagem	617	36	653
	% em Concelho	94,5%	5,5%	100,0%
Guarda	Contagem	639	44	683
	% em Concelho	93,6%	6,4%	100,0%
Guimarães	Contagem	721	61	782
	% em Concelho	92,2%	7,8%	100,0%
Leiria	Contagem	890	67	957
	% em Concelho	93,0%	7,0%	100,0%
Lisboa	Contagem	5101	322	5423
	% em Concelho	94,1%	5,9%	100,0%
Loulé	Contagem	2377	74	2451
	% em Concelho	97,0%	3,0%	100,0%
Loures	Contagem	1315	62	1377
	% em Concelho	95,5%	4,5%	100,0%
Mafra	Contagem	797	40	837
	% em Concelho	95,2%	4,8%	100,0%
Maia	Contagem	1088	47	1135
	% em Concelho	95,9%	4,1%	100,0%
Matosinhos	Contagem	1331	46	1377
	% em Concelho	96,7%	3,3%	100,0%
Moita	Contagem	732	13	745
	% em Concelho	98,3%	1,7%	100,0%
Montijo	Contagem	468	26	494
	% em Concelho	94,7%	5,3%	100,0%
Odivelas	Contagem	1109	31	1140
	% em Concelho	97,3%	2,7%	100,0%
Oeiras	Contagem	1999	138	2137
	% em Concelho	93,5%	6,5%	100,0%
Oliveira de Azeméis	Contagem	341	28	369
	% em Concelho	92,4%	7,6%	100,0%
Ovar	Contagem	1153	34	1187

	% em Concelho	97,1%	2,9%	100,0%
Paços de Ferreira	Contagem	248	9	257
	% em Concelho	96,5%	3,5%	100,0%
Palmela	Contagem	564	36	600
	% em Concelho	94,0%	6,0%	100,0%
Paredes	Contagem	348	22	370
	% em Concelho	94,1%	5,9%	100,0%
Penafiel	Contagem	418	9	427
	% em Concelho	97,9%	2,1%	100,0%
Pombal	Contagem	482	22	504
	% em Concelho	95,6%	4,4%	100,0%
Portalegre	Contagem	311	6	317
	% em Concelho	98,1%	1,9%	100,0%
Portimão	Contagem	910	37	947
	% em Concelho	96,1%	3,9%	100,0%
Porto	Contagem	2111	90	2201
	% em Concelho	95,9%	4,1%	100,0%
Póvoa de Varzim	Contagem	883	26	909
	% em Concelho	97,1%	2,9%	100,0%
Santa Maria da Feira	Contagem	598	32	630
	% em Concelho	94,9%	5,1%	100,0%
Santarém	Contagem	366	40	406
	% em Concelho	90,1%	9,9%	100,0%
Santo Tirso	Contagem	659	12	671
	% em Concelho	98,2%	1,8%	100,0%
Seixal	Contagem	1191	63	1254
	% em Concelho	95,0%	5,0%	100,0%
Sesimbra	Contagem	502	15	517
	% em Concelho	97,1%	2,9%	100,0%
Setúbal	Contagem	2093	53	2146
	% em Concelho	97,5%	2,5%	100,0%
Sintra	Contagem	1597	80	1677
	% em Concelho	95,2%	4,8%	100,0%
Torres Vedras	Contagem	1343	17	1360
	% em Concelho	98,8%	1,3%	100,0%
Valongo	Contagem	1274	33	1307
	% em Concelho	97,5%	2,5%	100,0%
Viana do Castelo	Contagem	915	28	943
	% em Concelho	97,0%	3,0%	100,0%
Vila do Conde	Contagem	818	35	853
	% em Concelho	95,9%	4,1%	100,0%
Vila Franca de Xira	Contagem	788	34	822

	% em Concelho	95,9%	4,1%	100,0%
Vila Nova de Famalicão	Contagem	1511	40	1551
	% em Concelho	97,4%	2,6%	100,0%
Vila Nova de Gaia	Contagem	896	58	954
	% em Concelho	93,9%	6,1%	100,0%
Vila Real	Contagem	755	17	772
	% em Concelho	97,8%	2,2%	100,0%
Viseu	Contagem	1118	33	1151
	% em Concelho	97,1%	2,9%	100,0%
TOTAL	Contagem	57141	2510	59651
	% em Concelho	95,8%	4,2%	100,0%

Nota: Tabela de elaboração própria

Fonte: Dados: BASEGOV