



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

# Controlos de ação na gestão de entidades públicas

O caso da Câmara Municipal do Porto

Ana Catarina Teixeira Neves Fonseca

Católica Porto Business School

2024



UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA

# Controlos de ação na gestão de entidades públicas

## O caso da Câmara Municipal do Porto

Trabalho Final na modalidade de Dissertação apresentado à Universidade Católica Portuguesa  
para obtenção do grau de mestre em Controlo de Gestão

por

Ana Catarina Teixeira Neves Fonseca

sob orientação de  
Professor Luís Marques

Católica Porto Business School  
Abril 2024



# Agradecimentos

Aos meus orientadores, Professores Luís Marques e Miguel Alberto Reis Soares, pela total disponibilidade que sempre demonstraram para resolver as questões que foram surgindo ao longo do tempo.

À minha orientadora de estágio, Nina Machado, pela forma como me acolheu e por estar sempre disponível para esclarecer as minhas questões, ensinando-me muito.

Às restantes colegas com as quais eu partilhei a sala, por se mostrarem sempre disponíveis para me ajudar.

A todos os trabalhadores do Município do Porto que aceitaram ser entrevistados e, dessa forma, contribuíram para a realização deste estudo.

Aos meus colegas de curso, em especial ao André e à Sofia, que se tornaram amigos, por todo o apoio e ajuda prestado ao longo de toda a jornada.

Aos meus amigos, pelos momentos de descontração e pura felicidade.

Aos meus pais, por tornarem isto possível e por sempre me apoiarem.

Ao meu irmão, pelo grande apoio que foi ao longo da realização desta dissertação.

Ao Gonçalo, pela motivação, apoio e conselhos, e por estar sempre presente.



# Resumo

A implementação de um sistema de controlo de gestão é crucial para o bom funcionamento de uma organização. A existência de vários tipos de controlos permite que cada entidade utilize os que melhor se adequam à sua situação, de modo a estar preparada para um ambiente dinâmico e em constante mudança.

O presente Trabalho Final de Mestrado tem como principal objetivo estudar o papel dos controlos de ação na contratação pública e o impacto que estes têm no cumprimento dos objetivos da Câmara Municipal do Porto, especificamente na Direção Municipal de Cultura e Património. Pretende-se assim perceber se os controlos de ação, ou seja, as inúmeras regras e procedimentos burocráticos inerentes à contratação pública são um travão à concretização dos objetivos da unidade.

Para este estudo foi utilizada uma metodologia qualitativa, designadamente o estudo de caso, tendo sido realizadas diversas entrevistas a colaboradores da organização, que visaram compreender a perceção de cada colaborador sobre o tema em questão.

Os principais resultados indicam que os controlos de ação não constituem um obstáculo relevante à realização dos objetivos, ainda que, por vezes, possam provocar atrasos.

Assim, este estudo contribui para uma melhor compreensão dos benefícios e desvantagens dos controlos de ação na gestão de entidades públicas. Para além disso, é mencionada a importância de equilibrar a legislação que enquadra a atuação destas organizações com a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Palavras-chave: contratação pública, controlo de gestão, controlos de ação



# Abstract

The implementation of a Management Control System is crucial to the smooth running of an organization. The existence of various types of controls allows each institution to use the ones that best suit its situation, in order to be prepared for a dynamic and ever-changing environment.

The main objective of this Master Final Assignment is to study the role of action controls in public procurement and the impact they have on achieving the objectives of the "Câmara Municipal do Porto", specifically the "Direção Municipal de Cultura e Património". The aim is to understand whether action controls, i.e. the numerous rules and bureaucratic procedures inherent in public procurement, are a barrier to achieving the unit's objectives.

For this study, a qualitative methodology was used, namely the case study, in which several interviews were carried out in order to understand the perception of each employee on the subject in question.

The main results indicate that action controls are not a major obstacle to meeting objectives, although they can sometimes cause delays.

This study therefore contributes to a better understanding of the benefits and drawbacks of action controls in public procurement. In addition, the importance of balancing legislation with efficiency in the management of public resources is mentioned.

Keywords: public procurement, management control, action controls



# Índice

Agradecimentos .....	iv
Resumo .....	vi
Abstract .....	viii
Índice .....	x
Índice de Figuras.....	xiii
Índice de Tabelas .....	xv
Lista de Siglas.....	xvii
Introdução.....	19
Revisão de literatura .....	22
1.1. Controlo de gestão .....	22
1.2. Contratação pública.....	25
1.3. <i>New Public Management</i> .....	26
Enquadramento teórico .....	29
2.1. Contratação pública.....	29
2.1.1. Ajuste direto .....	33
2.1.1.1. Ajuste direto simplificado .....	34
2.1.2. Consulta prévia geral.....	35
2.1.3. Concurso público.....	35
2.1.3.1. Concurso público urgente .....	36
2.2. Controlo de gestão .....	37
2.3. Controlos de ação vs contratação pública .....	40
Metodologia.....	42
Estudo de caso: Câmara Municipal do Porto .....	45
4.1. Apresentação da Câmara Municipal do Porto .....	45
4.2. Contratação pública na Câmara Municipal do Porto .....	47
4.3. Discussão.....	50
Conclusões.....	55

Bibliografia.....	59
Apêndice .....	62
Guião das entrevistas .....	62



# Índice de Figuras

<b>Figura 1</b> - Procedimentos de contratação pública.....	30
<b>Figura 2</b> - Tramitação do ajuste direto.....	34
<b>Figura 3</b> – Tramitação da consulta prévia.....	35
<b>Figura 4</b> - Tramitação do concurso público .....	36
<b>Figura 5</b> - Estrutura orgânica Câmara Municipal do Porto.....	46
<b>Figura 6</b> - Estrutura Direção Municipal de Cultura e Património.....	46
<b>Gráfico 1</b> - Procedimentos mais utilizados em valor entre janeiro de 2022 e março de 2024.....	48
<b>Gráfico 2</b> - Procedimentos mais utilizados em quantidade entre janeiro de 2022 e março de 2024.....	48



# Índice de Tabelas

<b>Tabela 1</b> - Questões relevantes para o estudo de caso.....	42
<b>Tabela 2</b> - Conclusões controlo de gestão.....	55
<b>Tabela 3</b> - Conclusões contratação pública.....	56
<b>Tabela 4</b> - Conclusões <i>New Public Management</i> .....	56



# Lista de Siglas

AD – Ajuste direto

ADG – Ajuste direto geral

ADS – Ajuste direto simplificado

AH – Arquivo Histórico

AP – Administração pública

CG – Controlo de gestão

CMP – Câmara Municipal do Porto

CP – Concurso público

CPG – Consulta prévia geral

DMAH - Divisão Municipal de Arquivo Histórico

DMB - Divisão Municipal de Bibliotecas

DMC – Divisão Municipal de Compras

DMCIGF - Divisão Municipal de Conservação, Infraestruturas e Gestão de Frota

DMCP – Direção Municipal de Cultura e Património

DMGPC - Departamento Municipal de Gestão do Património Cultural

DMM - Divisão Municipal de Museus

JOUE- Jornal Oficial da União Europeia

NPM – *New public management*

PR – Pedido de requisição

SCG – Sistemas de controlo de gestão



# Introdução

A contratação pública é um processo complexo e fundamental para o funcionamento eficaz das entidades públicas. É composta por uma série de controlos de ação, designadamente regras e burocracias que visam garantir transparência, eficiência e eficácia na utilização dos recursos públicos. Estes controlos orientam a condução dos processos de contratação pública, salvaguardando que são realizados de forma correta, tendo por base o Código dos Contratos Públicos (CCP). Trata-se de uma matéria importante para realizar aquisições que contribuem, por exemplo, para eventos culturais da cidade, atraindo visitantes.

A presente dissertação contempla um estudo de caso realizado na Câmara Municipal do Porto (CMP), mais concretamente na Direção Municipal de Cultura e Património (DMCP). A questão de investigação surge na sequência de a literatura académica ainda não ter abordado o papel dos controlos de ação da contratação pública no cumprimento dos objetivos das entidades. Este tema é relevante para divulgar políticas e práticas que promovam uma gestão pública mais eficiente e responsável dos recursos públicos, o que impacta diretamente o bem-estar e a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais.

Daqui surge a seguinte questão de investigação: “Os controlos de ação inerentes à contratação pública afetam a capacidade de o Município do Porto atingir os seus objetivos?”. O objetivo é explorar em que medida é que todas as regras presentes na contratação pública influenciam os resultados e desempenho da entidade. A CMP, como órgão responsável pela gestão da cidade, enfrenta uma série de pressões por parte dos cidadãos. Apesar de os controlos de ação garantirem transparência e eficiência no processo de contratação, estes podem constituir um entrave para a realização dos objetivos municipais.

Assim, este Trabalho Final de Mestrado (TFM) encontra-se dividido em 5 capítulos:

Capítulo 1 – Revisão de literatura: é realizada uma revisão crítica da literatura existente sobre contratação pública, controlo de gestão, designadamente controlos de ação e *New Public Management*. São exploradas teorias relevantes para fundamentar este estudo.

Capítulo 2 – Enquadramento teórico: é apresentada uma explicação sobre os dois tópicos pilares desta dissertação – contratação pública e controlo de gestão. Ambos são temas complexos e, por isso, é necessária uma explicação detalhada sobre os mesmos para uma melhor compreensão do TFM.

Capítulo 3 – Metodologia: este capítulo descreve a abordagem metodológica utilizada para esta investigação.

Capítulo 4 - Estudo de caso: Câmara Municipal do Porto: é feita uma breve apresentação da CMP, bem como uma análise dos resultados do estudo de caso.

Capítulo 5 – Conclusões: são apresentadas as principais conclusões deste estudo, com ligação à literatura.



# Capítulo 1

## Revisão de literatura

### 1.1. Controlo de gestão

Os sistemas de controlo de gestão (SCG) desempenham um papel fundamental nas empresas e devem ser adaptados à cultura de cada organização. Trata-se de um processo evolutivo, por exemplo, no domínio da medição do desempenho. A sua abordagem consiste em evoluir de forma a influenciar o comportamento dos membros da organização para que este esteja alinhado com os objetivos da mesma.

Começando por abordar o conceito de controlo, pode-se inferir que não existe uma definição universalmente aceite. Apesar disso, vários autores apresentam a sua definição e muitas seguem a mesma linha de pensamento. Por exemplo, Anthony (1965, citado por Langfield-Smith, 1997) define controlo de gestão (CG) como o processo pelo qual os gestores asseguram que os recursos são obtidos e utilizados de forma eficaz e eficiente na realização dos objetivos da organização. Mais tarde, Merchant & Van der Stede (2003) e Anthony e Govindarajan (2007, citados por Strauß & Zecher, 2013) convergem no significado de CG, mencionando que é o processo pelo qual os gestores influenciam e garantem que os comportamentos e decisões dos colaboradores são consistentes com os objetivos e estratégias da organização.

É também importante compreender a definição de SCG que, de acordo com Merchant & Van der Stede (2003) e Flamholtz et al. (1985, citado por Langfield-Smith, 1997), são o conjunto dos sistemas utilizados para garantir o comportamento desejado por parte dos funcionários. Ainda, Otley (1999) refere que os SCG fornecem informações que se destinam a ser úteis aos gestores no

desempenho das suas funções e a ajudar as organizações a desenvolver e manter padrões de comportamento viáveis. Estes sistemas influenciam o comportamento dos colaboradores e, conseqüentemente, aumentam a probabilidade de a organização atingir os seus objetivos (Merchant & Van der Stede 2003). Otley (1980, citado por Malmi & Brown, 2008) diz que estes sistemas funcionam como um pacote e não de forma isolada. Este conceito de pacote aponta para o facto de que os diferentes sistemas são frequentemente introduzidos por diferentes grupos de interesse em momentos diferentes, pelo que os controlos na sua totalidade não devem ser definidos holisticamente como um sistema único, mas sim como um pacote de sistemas (Malmi & Brown, 2008).

Assim, a implementação de um sistema eficiente de CG, é essencial para o sucesso de uma organização. Merchant & Van der Stede (2003) referem que um bom SCG significa que a gestão pode estar confiante de que não ocorrerão surpresas relevantes e com impacto negativo. Os autores afirmam que os mecanismos de CG são necessários para prevenir que as pessoas façam algo que a organização não quer que façam ou evitar que deixem de fazer algo que deveriam fazer. Para a conceção de um SCG, é necessário conhecer primeiramente os objetivos da organização, assim como é útil ter estratégias o mais específicas e detalhadas possível, permitindo à gestão identificar alternativas viáveis de CG (Merchant & Van der Stede, 2003).

A introdução de alternativas viáveis de CG sugere a importância de ter em consideração diferentes tipos de CG. Isto faz com que cada organização possa implementar os controlos mais adequados à sua situação, permitindo a adaptação aos novos desafios. Deste modo, Ouchi (1979) identifica três mecanismos de controlo: mercado, burocracia e grupos. Os controlos burocráticos consistem na vigilância pessoal apertada e na direcção dos subordinados pelos supervisores. A informação necessária para a realização da tarefa está contida em regras, que podem ser relativas a processos a realizar ou

que especificam padrões de produção ou de qualidade. Mais tarde, Merchant & Van der Stede (2003) distinguem quatro tipos de controlos: de resultados, de ações, de pessoal e culturais. Os controlos de ação garantem que os funcionários executam determinadas ações reconhecidamente benéficas para a organização. Este tipo de controlo é utilizável e eficaz apenas quando os gestores sabem quais são as ações desejáveis e têm a capacidade de garantir que estas ocorram. São a forma mais direta de controlo porque envolvem medidas para garantir que os funcionários atuam no melhor interesse da organização. Assumem-se em quatro formas: restrições comportamentais, revisões prévias de ação, responsabilidade pela ação e redundância. A responsabilização pelas ações implica responsabilizar os funcionários pelas ações que realizam. A implementação deste tipo de controlo requer definir que ações são aceitáveis ou inaceitáveis, comunicar aos empregados, observar o que acontece e recompensar as boas ações ou punir as ações que se desviam do aceitável. As restrições comportamentais são uma forma negativa de controlo e podem ser aplicadas física ou administrativamente. Tornam impossível ou mais difícil que as pessoas façam coisas que não devem ser feitas. Podem ser utilizadas para limitar as capacidades de um trabalhador para realizar a totalidade ou parte de atos específicos. As revisões prévias de ação envolvem o escrutínio dos planos de ação dos empregados que estão a ser controlados.

Após esta revisão, deduz-se que a implementação eficaz de um SCG é fundamental para prevenir acontecimentos com impacto negativo. Além disso, o facto de existirem vários tipos de ferramentas e processos de CG, faz com que as organizações estejam preparadas para se adaptar e reagir a novos contextos.

## 1.2. Contratação pública

Os contratos públicos, enquanto pilar essencial da administração pública (AP), desempenham um papel crucial na promoção da transparência e da eficiência na gestão dos recursos públicos.

Uyarra et al. (2014) define contratação pública como a aquisição de bens e serviços pelo governo ou por organizações do setor público. Anos mais tarde, o mesmo autor, Uyarra et al. (2020), Holma et al. (2022) e Storsjö e Kachali (2017, citados Malacina et al., 2022) vêm concordar sobre o facto de os contratos públicos serem essenciais para a promoção da inovação, assim como para o desenvolvimento de pequenas e médias empresas.

Para além disso, segundo Erridge (2007), um bom processo de contratação pública é fulcral para o sucesso dos programas governamentais, uma vez que garante a ligação entre medidas políticas e a sua execução. Nesta matéria, as principais partes interessadas envolvidas são os compradores públicos responsáveis por coordenar a aquisição, os fornecedores que fornecem os produtos ou serviços e os consumidores cujas necessidades e exigências são satisfeitas (Malacina et al., 2022).

A concorrência é fundamental para impulsionar a inovação e melhorar a qualidade dos mercados, incentivando o crescimento económico, não só em relação às entidades privadas, mas também nas públicas. Por isso, este tema está também presente na contratação pública e Tátrai et al. (2023) alegam que o incentivo a uma concorrência intensa no domínio dos contratos públicos é fundamental uma vez que a presença de um número suficiente de concorrentes e o seu empenho ativo na apresentação de propostas é um elemento-chave para a eficiência das despesas públicas. Mencionam ainda que a natureza da relação entre a entidade adjudicante e os potenciais fornecedores podem influenciar todo o processo e, por conseguinte, o resultado.

É relevante falar ainda sobre orçamentação e transparência orçamental, que são termos que estão intrinsecamente ligados ao tema da contratação pública. A transparência promove o acesso do público à informação sobre os orçamentos, as políticas governamentais e as atividades financeiras dos governos, a fim de os tornar acessíveis aos cidadãos (Cimpoeru & Cimpoeru, 2015). Segundo os autores, a transparência funciona como um mecanismo de responsabilização pelo comportamento dos funcionários públicos. Para além disso, referem que elevados níveis de transparência orçamental reduzem a corrupção e melhoram a gestão e políticas governamentais.

Em síntese, os contratos públicos, para além de constituírem o alicerce fundamental da AP, promovendo transparência e eficiência na gestão de recursos, também surgem, essencialmente, como promotores da inovação. A ligação entre contratação pública, orçamentação e transparência reflete a importância desses elementos na garantia da responsabilidade, na redução da corrupção e na melhoria das políticas governamentais.

### 1.3. *New Public Management*

Numa sociedade em que a AP se caracteriza por uma gestão burocrática, torna-se importante abordar correntes de literatura mais críticas desse tipo de gestão, a fim de compreender que aspetos podem ser melhorados.

Munzhedzi (2021) refere que a reforma dos sistemas de gestão das entidades públicas considerada como necessária na década de 1980 e, mais tarde classificada como *New Public Management* (NPM), surgiu no sentido de reestruturar o setor público, questionando as formas de gestão mais burocráticas, muito focada nas regras e consideradas como ineficazes.

Segundo Felts & Jos (2000), as formas burocráticas parecem ser pesadas, sem capacidade de resposta, lentas e pouco reativas, sendo que a sua previsibilidade é conseguida por meio de regras, hierarquia e rotina. Os autores mencionam que as rotinas organizacionais restritivas são agora vistas como obstáculos à criatividade, à flexibilidade e, por conseguinte, à eficiência. O excesso de regras e a ineficácia dos procedimentos são há muito uma fonte de descontentamento em relação às organizações do setor público.

O NPM consubstancia-se num conjunto de princípios e práticas de gestão que surgiram como resposta às ineficiências sentidas na AP (Felts & Jos, 2000). Recentemente, Munzhedzi (2021) salienta que, na maioria dos casos, as instituições públicas tinham uma estrutura organizacional e de gestão influenciada por um modelo burocrático e não possuíam a capacidade necessária para responder às necessidades em constante mudança. Para além disso, Calogero (2010) afirma que a complexidade crescente, a falta de viabilidade financeira e a integração político-económica exigiam uma mudança de paradigma na AP e as razões apresentadas por Felts & Jos (2000) para esta reformulação são a adaptabilidade, flexibilidade e capacidade de resposta a mercados em rápida mudança, provocadas pelo capitalismo moderno. Champy (1995, citado por Felts & Jos, 2000) segue a mesma linha de pensamento e observa que o mercado se tornou demasiado dinâmico para permitir o modelo burocrático de fazer as coisas da mesma maneira, havendo uma necessidade de capacidade de reação rápida para mudar à medida que as preferências dos consumidores se alteram.

Os países que iniciaram esta reforma tinham duas áreas de incidência: exigência inequívoca de resultados em termos de eficiência, eficácia e qualidade do serviço; e substituição de estruturas hierárquicas altamente centralizadas por estruturas de gestão descentralizadas com mais poderes delegados aos gestores públicos (Carstens M & Thornhill, 2000).

Bardouille (2000), Felts & Jos (2000), Stark (2002) e Munzhedzi (2021) referem uma série de características e princípios do NPM, como o planejamento participativo, descentralização, gestão de desempenho, eficácia, eficiência, aumento do grau de poder discricionário dos gestores públicos, concorrência, mensuração de resultados, tendo como principal objetivo a adoção, por parte do setor público, de estilos de gestão de setor privado. Além disso, segundo Hughes (1998), Felts & Jos (2000), Lindquist e Paquet (2000, citados por Stark, 2002) e Bardouille (2000), o NPM traz maior foco nos resultados. Com a adoção de estilos de gestão do setor privado, deixa de haver um modelo burocrático e passa a haver um modelo de gestão baseado no desempenho, na responsabilização e na eficiência (Maserumule, 2017, citado por Munzhedzi, 2021).

Após esta análise literária, conclui-se que as abordagens do NPM colocam em causa a eficácia dos modelos tradicionais centrados nos controlos de ação, salientando a relevância dos resultados para uma gestão mais eficaz, à semelhança do que acontece no setor privado.

# Capítulo 2

## Enquadramento teórico

### 2.1. Contratação pública

Atualmente, a contratação pública assume um papel fundamental na salvaguarda do interesse público, funcionando como um instrumento de controlo de despesa, de eficiência na utilização dos recursos financeiros e na sustentabilidade da AP em geral. Para além disso, promove a transparência, o que permite a redução da corrupção e melhoria das políticas governamentais e acesso do público à forma como o seu dinheiro está a ser gasto.

No enquadramento teórico sobre o tema da contratação pública serão excluídas as informações relacionadas com a aquisição de empreitadas de obras públicas, uma vez que não prestam relevância para este estudo.

Importa começar por definir este conceito, que diz respeito à fase de formação dos contratos públicos, a qual se inicia com a decisão de contratar e termina com a celebração do contrato, sendo regulada pelo Código dos Contratos Públicos. Como todas as matérias, a contratação pública tem uma série de princípios inerentes. A este tema aplica-se a generalidade dos princípios da atividade administrativa, nomeadamente o princípio da legalidade, da proporcionalidade, da imparcialidade e da boa-fé. No entanto, há três princípios especialmente afetos a esta matéria, sendo eles:

- princípio da transparência → é crucial na AP e deve estar presente em todos os seus atos, nomeadamente na adjudicação de contratos públicos, uma vez que envolvem elevadas quantias de dinheiro público. Tem como objetivo assegurar uma maior transparência e integridade do controlo da despesa pública, dando acesso aos cidadãos a informações que lhes permita saber como as suas

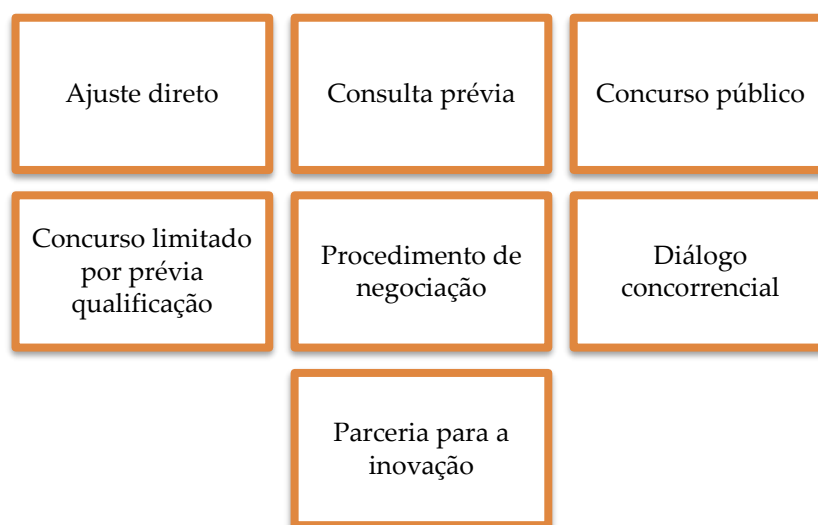
contribuições são gastas. Para isto existe o Portal BASE, que permite que qualquer cidadão veja o tipo de procedimento utilizado, valores e entidades adjudicatárias.

- princípio da igualdade → traduz-se na aplicação de uma igualdade material que pressupõe o tratamento igual de situações iguais, ou seja, o tratamento igual relativamente aos candidatos que se apresentam a concurso.

- princípio da concorrência → aponta no sentido de que todas as disposições respeitantes à contratação pública sejam interpretadas e aplicadas de forma a despertar interesse à participação nos procedimentos do maior número de interessados para que o concurso seja o mais transparente possível.

Para o enquadramento deste tema é também fundamental entender como é que se procedem os contratos públicos, desde a legislação em vigor até à adjudicação dos contratos, assim como perceber como é que estes estão definidos e que mecanismos de controlo lhes são inerentes, sendo que este último tópico será abordado posteriormente.

Sendo assim, o artigo 16.º do CCP prevê sete tipos de procedimentos para a formação de contratos, como mostra a figura 1:



**Figura 1** - Procedimentos de contratação pública (Fonte: elaboração própria com base no CCP)

No entanto, o ajuste direto (AD), a consulta prévia geral (CPG) e o concurso público (CP) são os procedimentos mais comuns e, por isso, irão ter um maior destaque neste estudo, sendo abordados mais à frente de forma individual. O AD e a CPG são os que permitem uma maior flexibilidade na gestão pública e em que o gestor tem mais poder discricionário, uma vez que são dispensadas algumas etapas que visam dar mais transparência ao processo, como, por exemplo, a publicação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

Começando por abordar a questão da escolha do procedimento para a formação de um contrato, importa mencionar que, de acordo com o CCP, as entidades adjudicantes não têm de adotar determinados procedimentos em função do valor estimado do contrato a celebrar. Porém, o valor condiciona a escolha do procedimento, na medida em que o CCP fixa valores máximos para cada tipo de procedimento, funcionando como uma consequência da liberdade de escolha. Um exemplo disto é que, se a entidade adjudicante escolher o AD para a formação de um contrato, este só poderá ser celebrado se o respetivo valor for inferior ao limite fixado pelo CCP, que, neste caso, é 20 000 euros.

Independentemente do procedimento, o processo de contratação pública inicia-se com a decisão de contratar, ou seja, quando é identificada uma necessidade de aquisição. Para a formação de contratos são necessárias algumas peças que os acompanhem, sendo que estas variam consoante o tipo de contrato. No caso do AD e da CPG, as peças são o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos. O CP, além de ter o caderno de encargos, tem também o programa do procedimento.

O caderno de encargos, segundo o n.º1 do artigo 42.º, contém as cláusulas a incluir no contrato a celebrar, assim como as obrigações de ambas as partes relativamente à execução contratual. Algumas das cláusulas são o preço, o prazo, a garantia e as características do contrato.

O programa do procedimento, segundo o artigo 41.º, é o regulamento que define os termos a que obedece a fase de formação do contrato até à sua celebração. Esta peça consiste em mencionar as regras do procedimento, os critérios de adjudicação que os concorrentes devem respeitar, e ainda o júri.

Relativamente à escolha das entidades a convidar, é importante referir o n.º2 do artigo 113.º, que apresenta uma restrição. O artigo impede que sejam convidadas a apresentar propostas entidades às quais a entidade adjudicante já tenha adjudicado, no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de CPG ou AD, cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos nas alíneas c) e d) do n.º1 do artigo 20.º. Para além disso, existe ainda outra restrição, prevista no n.º6 do artigo 113.º, em que não podem ser convidadas a apresentar propostas entidades especialmente relacionadas com as entidades referidas no n.º2, por exemplo, entidades que partilhem representantes legais ou sócios.

Uma das fases importantes deste processo é o momento da adjudicação do contrato e, por isso, importa perceber como é selecionada a entidade adjudicatária. Sendo assim, o critério de adjudicação, segundo as alíneas a) e b) do n.º1 do artigo 74.º, está relacionado com a proposta economicamente mais vantajosa, que pode ser determinada de uma das seguintes formas:

- multifator → o critério de adjudicação é densificado por um conjunto de fatores, e eventuais subfatores, correspondentes a diversos aspetos da execução do contrato a celebrar;

- monofator → o critério de adjudicação é densificado por um fator correspondente a um único aspeto da execução do contrato a celebrar, designadamente o preço.

A primeira situação refere-se a um critério baseado na melhor relação qualidade-preço, que depende de uma série de fatores e eventuais subfatores, mencionados no n.º2 do artigo 75.º, tais como: qualidade; organização,

qualificações e experiências do pessoal encarregado da execução do contrato; e serviço e assistência técnica pós-venda e condições de entrega. Perante a definição da proposta economicamente mais vantajosa por meio multifator, deve ser elaborado um modelo de avaliação das propostas que explicita claramente os fatores e eventuais subfatores relativos aos aspetos da execução do contrato a celebrar submetidos à concorrência pelo caderno de encargos (artigo 139º n.º1).

Já o segundo caso, monofator, refere-se ao preço mais baixo, sendo que esta modalidade só é permitida quando as peças do procedimento definam todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar, submetendo à concorrência apenas o preço a pagar pela entidade adjudicante.

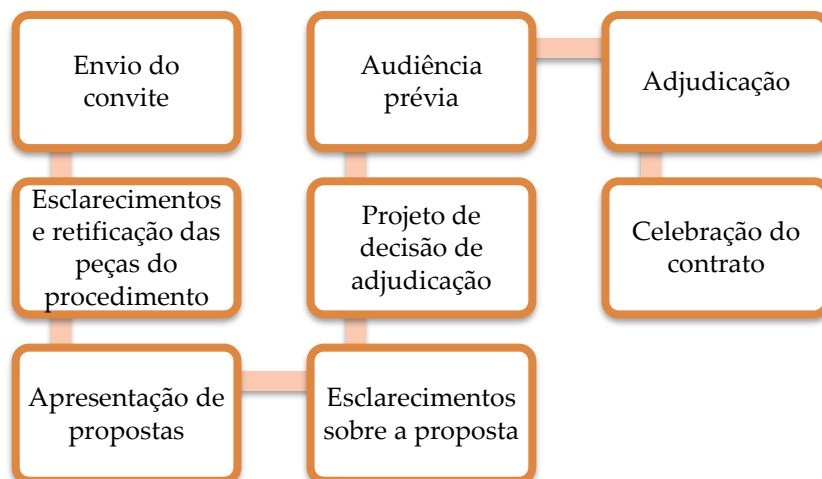
É ainda fundamental que os contratos sejam acompanhados ao longo de todo o processo de contratação, de modo a garantir que tudo corre como é expectável. Para isto, o CCP prevê, no artigo 290.º - A, a figura do gestor do contrato, que normalmente é nomeada pela chefia. A sua função passa por acompanhar permanentemente a execução do contrato, isto é, averiguar se o fornecedor cumpriu com as suas obrigações conforme estipulado no caderno de encargos ou nota de encomenda, nomeadamente ao nível de características técnicas e prazos de entrega.

### 2.1.1. Ajuste direto

De acordo com o n.º 2 do artigo 112.º do CPP, ajuste direto é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta. Este tipo de procedimento apresenta duas formas:

- ajuste direto simplificado (ADS), se o valor contratual for inferior ou igual a 5 000 euros (sem IVA) (artigo 128º n.º1);
- ajuste direto geral (ADG), se o procedimento for superior a 5 000 euros, sem IVA.

Contudo, para a aquisição ou locação de bens móveis, ou aquisição de serviços, o AD tem o limite máximo de 20 000 euros, fixado pelo CCP (artigo 20º n.º1 al. d)).



**Figura 2** - Tramitação do ajuste direto (Fonte: elaboração própria com base em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/ajuste-direto>)

#### 2.1.1.1. Ajuste direto simplificado

Falando mais detalhadamente da modalidade de ADS, pode-se dizer que esta se encontra especialmente prevista para a formação de contratos de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços, tendo como propósito agilizar as contratações de menor valor, mais frequentes ou que se revelem urgentes e com valor não superior a 5 000 euros.

Este regime consiste numa adjudicação feita diretamente sobre uma fatura apresentada pela entidade convidada e que, por isso, prescinde das formalidades impostas pelo regime geral do AD, como a tramitação eletrónica.

## 2.1.2. Consulta prévia geral

A CPG é o procedimento em que a entidade adjudicante convida diretamente pelo menos três entidades à sua escolha a apresentar proposta, podendo com elas negociar os aspetos da execução do contrato a celebrar (artigo 112º n.º1).

Este procedimento pode ser adotado se o valor do contrato de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços for inferior a 75 000 euros, e implica uma série de fases, sendo elas:



**Figura 3** – Tramitação da consulta prévia (Fonte: elaboração própria com base em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/consulta-previa>)

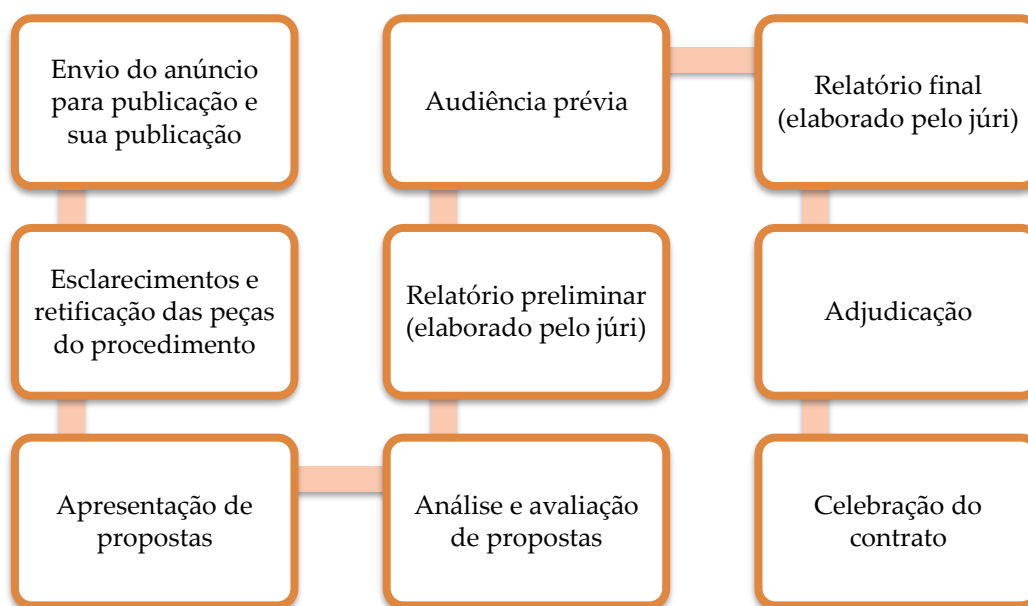
## 2.1.3. Concurso público

Este tipo de procedimento apresenta duas formas: concurso público normal e concurso público urgente (CPU).

O concurso público necessita de publicitação no Diário da República, como refere o artigo 130.º. A entidade adjudicante pode optar por publicar ou não o anúncio no JOUE. Se publicar, a escolha deste procedimento permite a celebração

de contratos de qualquer valor. No caso de optar pela não publicação no JOUE, a escolha deste procedimento está limitada a um valor máximo de 206 000 euros para aquisição de bens ou serviços.

Para este processo é designado um júri, que avalia as propostas apresentadas e seleciona a melhor proposta consoante os critérios de adjudicação explícitos no programa do procedimento.



**Figura 4** - Tramitação do concurso público (Fonte: elaboração própria com base em <https://diariodarepublica.pt/dr/lexionario/termo/concurso-publico>)

### 2.1.3.1. Concurso público urgente

Assim como o ADS, o CPU encontra-se especialmente previsto para a formação de contratos de aquisição ou locação de bens móveis e de aquisição de serviços, de modo a agilizar as contratações de menor valor, mais frequentes ou que tenham carácter de urgência.

Em síntese, a contratação pública desempenha um papel crucial na promoção do interesse público, garantindo a eficiência na utilização dos recursos financeiros, o controlo de despesas e a transparência na gestão administrativa. É

imperativo que se mantenha a vigilância e a integridade em todo este processo, visando sempre o interesse coletivo e a eficiência na administração dos recursos públicos.

## 2.2. Controlo de gestão

O CG é uma prática fulcral no contexto empresarial, centrada na monitorização e avaliação do desempenho em relação aos objetivos estabelecidos pela organização. No entanto, a sua eficácia pode ser influenciada pela estrutura organizacional.

A implementação bem-sucedida do CG requer uma compreensão prévia e clara das metas da organização. O processo de formulação estratégica consiste em definir os objetivos da organização e as estratégias para atingi-los. Já o CG influencia a implementação dessas estratégias, garantindo o alinhamento dos colaboradores com os objetivos organizacionais. O grande problema desta prática é que os colaboradores nem sempre estão alinhados com a organização, o que, segundo Merchant e Van der Stede, pode acontecer por vários motivos, sendo eles:

- falta de direção → alguns trabalhadores têm um desempenho fraco porque não sabem o que a organização pretende deles, o que faz aumentar a probabilidade de os comportamentos desejados não ocorrerem;

- problemas de motivação → devido a problemas motivacionais, mesmo quando os colaboradores compreendem o que é esperado de si, alguns optam por não desempenhar as suas funções como a organização gostaria. Isto acontece com frequência porque os objetivos individuais não coincidem com os organizacionais, uma vez que os indivíduos têm interesses próprios. Assim, a

maior parte dos trabalhadores atua, por vezes, no interesse pessoal em detrimento do interesse da organização;

- limitações pessoais → ocorre quando os trabalhadores são incapazes de fazer um bom trabalho devido a determinadas limitações pessoais, mesmo não tendo falta de direção nem problemas de motivação. Este comportamento pode ser causado pela falta de inteligência, formação, experiência ou conhecimentos necessários para as tarefas a realizar.

Assim, os mecanismos de controlo devem promover uma gestão proativa e ágil, facilitando a tomada de decisões informadas e permitindo ajustes rápidos quando necessário. No entanto, o excesso de regras e burocracias pode prejudicar a eficácia e agilidade organizacional. Para lidar com este excesso, é necessário um esforço para simplificar processos, eliminar requisitos desnecessários e promover flexibilidade organizacional, o que pode envolver a revisão e simplificação dos procedimentos existentes.

De modo a combater o problema de controlo que surge do desalinhamento entre o desempenho individual e os objetivos organizacionais, é crucial a implementação de mecanismos de controlo adequados. Para isto, Merchant e Van der Stede apresentam quatro tipos de controlo:

- controlos de resultados → funcionam como um medidor e determinam se determinada tarefa correu bem ou mal; conferem autonomia e descentralização; dão direção, definindo qual é o desempenho pretendido (*Key Performance Indicators, Balanced Scorecard*);

- controlos de ação → a burocracia é um tema típico deste tipo de controlo, ou seja, baseiam-se em regras e procedimentos formais, o que significa que os colaboradores são obrigados a fazer as tarefas seguindo regras às quais não podem fugir;

- controlos culturais → são todos e quaisquer mecanismos que criem ligações de proximidade emocional entre as pessoas dentro da organização;

passa por inculcar nos colaboradores uma série de ideias como o respeito, capacidade de tomada de decisões e criatividade, ou seja, a existência de valores como mecanismos de controlo. Alguns métodos importantes para moldar a cultura e, assim, efetuar controlos culturais são códigos de conduta, recompensas baseadas no grupo, transferências intra-organizacionais e disposições físicas e sociais;

- controlos pessoais → se for possível ter a pessoa certa no lugar certo, ou seja, fazer um recrutamento e seleção adequados, especificando bem as funções, é mais provável ter pessoas alinhadas. Este tipo de controlo ajuda a garantir que cada funcionário compreende o que a organização pretende. Para além disso, aumenta a probabilidade de cada trabalhador se empenhar no autocontrolo, levando-os a querer fazer um bom trabalho e a estar naturalmente empenhados nos objetivos da organização.

Para além destes quatro tipos de controlo, é também importante mencionar o controlo orçamental, que se constitui como a rotina mais comum de CG nas organizações. Embora não seja o tipo de controlo predominante neste estudo, também é fundamental uma vez que um dos propósitos do orçamento é o suporte da tomada de decisão na autorização de despesas pela imposição de limites orçamentais e, por isso, há aquisições que poderão não ser realizadas por o dinheiro de determinada rubrica já ter sido utilizado na totalidade.

Em suma, o CG é essencial para garantir a eficácia organizacional, identificar oportunidades de melhoria e adaptar-se a ambientes dinâmicos. Ao promover uma cultura de transparência, agilidade e alinhamento estratégico, o controlo de gestão desempenha um papel crucial na procura contínua pelo sucesso empresarial. Entende-se ainda que, neste caso, os controlos de ação são a principal forma de averiguar que os processos de contratação pública decorrem de acordo com a lei.

## 2.3. Controlos de ação vs contratação pública

Os dois temas abordados anteriormente intersejam-se na medida em que a contratação pública se rege pelo CCP, o que implica que tenha muitas restrições, regras e leis que devem ser respeitadas, em detrimento da não realização das aquisições públicas.

Assim, os mecanismos de controlo tornam-se uma matéria essencial quando se fala de contratação pública, uma vez que, se esta for provida de uma autonomia elevada, abre-se espaço para a realização de ações prejudiciais para o Estado. Por outro lado, deve-se conferir alguma autonomia, de modo a não atrasar o seu desenvolvimento.

Desta forma, ao considerar a interseção entre as restrições impostas pelo CCP e a necessidade de mecanismos de controlo para garantir a integridade do processo, é evidente a importância da existência de um sistema de controlo eficaz, que deve permitir dar mais transparência ao processo e traduzir-se numa melhor governação. Para isso, é importante falar sobre controlos de gestão e, neste caso em concreto, sobre os controlos de ação definidos por Merchant e Van der Stede (2003). Este tipo de controlo é caracterizado pela burocracia, ou seja, regras e procedimentos formais, que podem ser classificados como sistemas de controlo interno. Isto significa que os colaboradores são obrigados a fazer determinada tarefa seguindo regras às quais não podem fugir.

Os controlos de ação podem ainda ser divididos em quatro formas diferentes: restrições comportamentais (físicas e administrativas), revisão prévia da ação, responsabilização pela ação e redundância de recursos. Neste estudo estão presentes três dessas quatro formas. Os processos de contratação pública têm de ser executados conforme o que está estabelecido no CCP, logo as restrições comportamentais administrativas aplicam-se a este tema. Também faz sentido falar nas revisões prévias de ação, dado que há um sistema hierárquico de

autorizações, ou seja, em todos os processos de contratação, há uma fase em que a despesa tem de ser aprovada pela pessoa competente para tal, que está dependente da unidade à qual a despesa diz respeito. Por último, está também presente a responsabilidade pela ação, o que significa que quem não cumprir os procedimentos estabelecidos, sabe as consequências que isso acarreta, por exemplo, o pedido de aquisição não ter um parecer favorável e ser devolvido.

Para além dos controlos de ação, o controlo orçamental também está presente nesta matéria, embora não seja o tipo de controlo predominante neste estudo. As aquisições são influenciadas por este conceito, na medida em que impõe limites orçamentais para cada rubrica, impedindo aquisições e gastos descontrolados e desnecessários.

Em suma, estão afetos à contratação pública, principalmente, controlos de ação nas formas de restrições comportamentais administrativas, revisões prévias da ação e responsabilidade pela ação. Não obstante, a orçamentação também é um fator importante nesta matéria. Todos estes controlos têm como objetivo orientar todo o processo em questão, de modo a que todas regras sejam cumpridas e que haja transparência em todas as suas fases.

# Capítulo 3

## Metodologia

Neste estudo foi utilizada uma metodologia qualitativa, que envolveu a realização de entrevistas. O objetivo deste caso de estudo consiste em compreender se os controlos de ação inerentes aos procedimentos da contratação pública afetam ou não a capacidade da DMCP, o seu departamento e as suas divisões atingirem os seus objetivos e, no caso de afetarem, de que forma é que isso acontece e porquê.

A investigação de estudo de caso é um processo linear, mas iterativo e centra-se na resposta a perguntas que perguntam como ou porquê e em que o investigador tem pouco controlo sobre os acontecimentos do momento (Yin 2009). O autor refere ainda que a escolha da utilização, ou não, deste método depende da questão de investigação.

Assim, de acordo com Yin (2009), a escolha do método depende da resposta a três questões pertinentes. Para o estudo de caso, o cenário é o seguinte:

Natureza da questão de investigação	Como, porquê
Exige controlo sobre eventos comportamentais?	Não
Focaliza acontecimentos contemporâneos?	Sim

**Tabela 1** - Questões relevantes para o estudo de caso

De acordo com a tabela 1, infere-se que este TFM se trata de um estudo de caso e, nesta situação, exploratório, uma vez que é descrita uma realidade empírica, com resposta às questões “como” e “porquê”. Para além disso, não existe controlo experimental, dado que se está a retratar a realidade tal como ela é.

Para a obtenção dos resultados foram entrevistados seis técnicos superiores de diferentes áreas, de modo a obter a perceção de cada um sobre o tema em análise.

As entrevistas, realizadas presencial e individualmente, tiveram como base um guião semiestruturado de autoria própria, sob orientação do Professor Miguel Soares, com a duração de, aproximadamente, 30 minutos (ver apêndice). Os entrevistados pertencem às seguintes unidades: DMCP, Departamento Municipal de Gestão do Património Cultural (DMGPC), Divisão Municipal de Bibliotecas (DMB), Divisão Municipal de Arquivo Histórico (DMAH), Divisão Municipal de Museus (DMM) e Divisão Municipal de Conservação, Infraestruturas e Gestão de Frota (DMCIGF).

Primeiramente, foram realizadas questões sobre os critérios de seleção utilizados para o convite à apresentação de propostas e para a escolha da entidade adjudicatária. Esta temática tinha como objetivo perceber se apenas são considerados aspetos financeiros, ou também qualitativos. Na hipótese de o preço ser o único critério a considerar no momento da adjudicação, isso pode levar à tomada de más decisões. Ao decidir contratar uma empresa apenas por apresentar o preço mais baixo, incorre-se no risco de esta não conseguir prestar o serviço necessário. Por esta razão é importante que se tenha em conta critérios qualitativos, como o desempenho do fornecedor e o rigor técnico e científico.

Posteriormente, tentou-se perceber qual a influência do orçamento disponível nas decisões de aquisição. O valor de cada aquisição é atribuído a uma Grande Opção de Plano (GOP), que é um instrumento de política económica do Estado. Por outras palavras, as aquisições são afetas à rubrica que lhe diz respeito e que seja a mais adequada. Esta questão não é o foco principal deste TFM, uma vez que se trata de controlo orçamental, mas é também essencial para averiguar se o facto de uma determinada rubrica já não ter dotação disponível afeta ou não o sucesso de uma aquisição.

Por último, foram colocadas questões mais focadas na questão de investigação deste TFM, com o intuito de perceber se, de facto, os controlos de ação da contratação pública são um entrave ao cumprimento dos objetivos. Para concluir

uma resposta a essa questão, foi importante entrevistar funcionários de diferentes áreas para se obter mais dados, tornando o estudo mais fiável.

# Capítulo 4

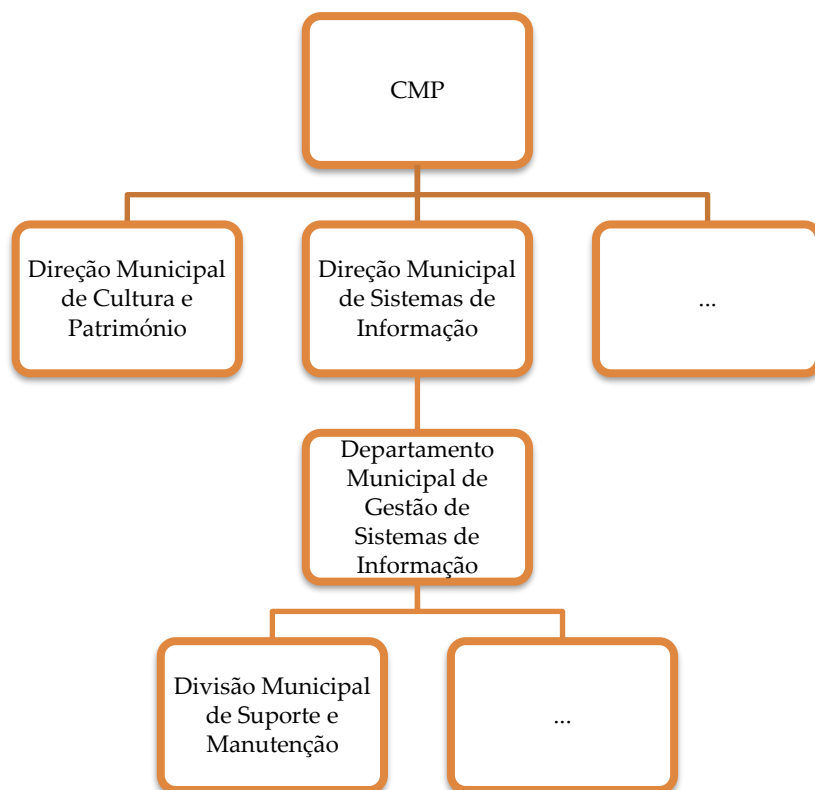
## Estudo de caso: Câmara Municipal do Porto

### 4.1. Apresentação da Câmara Municipal do Porto

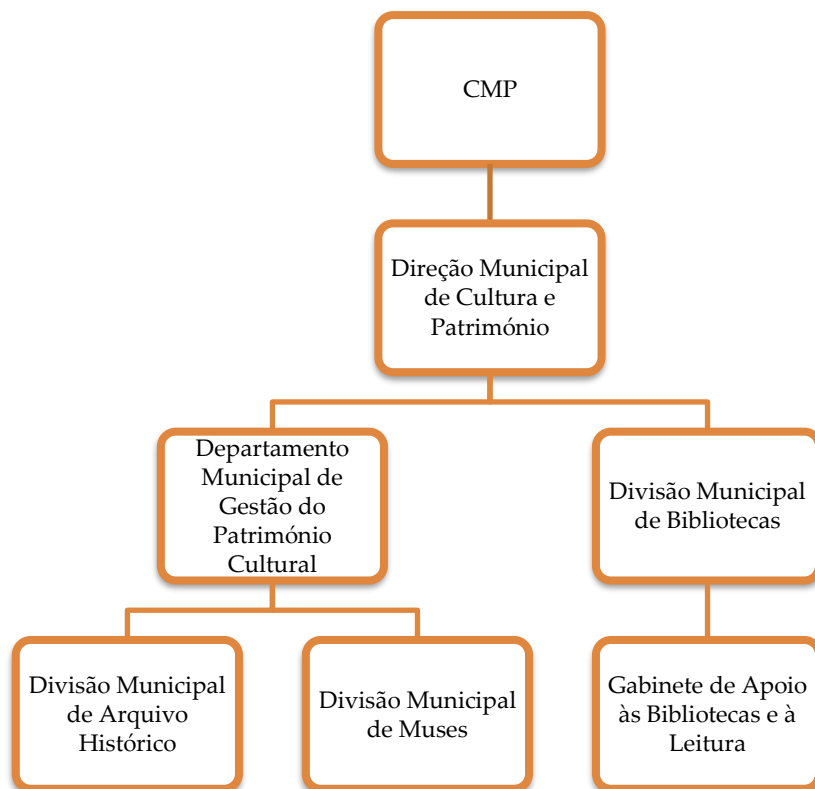
A CMP é o órgão responsável pela gestão administrativa e política do Porto, tendo como missão promover o bem-estar e o conforto dos cidadãos, fomentando o desenvolvimento económico e cultural, a competitividade e sustentabilidade da cidade. A sua visão é ser reconhecido como um município socialmente coeso, economicamente competitivo, inovador, atrativo, sustentável e transparente.

Neste contexto, o Município do Porto adota uma postura de transparência, disponibilizando o acesso à informação pública produzida e às decisões dos órgãos autárquicos, contribuindo para uma participação cívica ativa e esclarecida, o que reforça os laços de confiança entre os cidadãos e os governantes.

A estrutura orgânica da CMP está projetada de forma a otimizar a prestação de serviços públicos. Observando a figura 5, verifica-se que a CMP é constituída por várias direções, sendo que cada uma delas aborda uma temática fundamental para o bom funcionamento da cidade. Deste modo, constata-se que possui uma série de competências, tais como: urbanismo e ordenamento do território, educação e cultura, saúde e proteção civil, e ambiente.



**Figura 5** - Estrutura orgânica Câmara Municipal do Porto (Fonte: elaboração própria com base em <https://www.cm-porto.pt/estrutura-organica>)



**Figura 6** - Estrutura Direção Municipal de Cultura e Património (Fonte: elaboração própria com base <https://www.cm-porto.pt/estrutura-organica>)

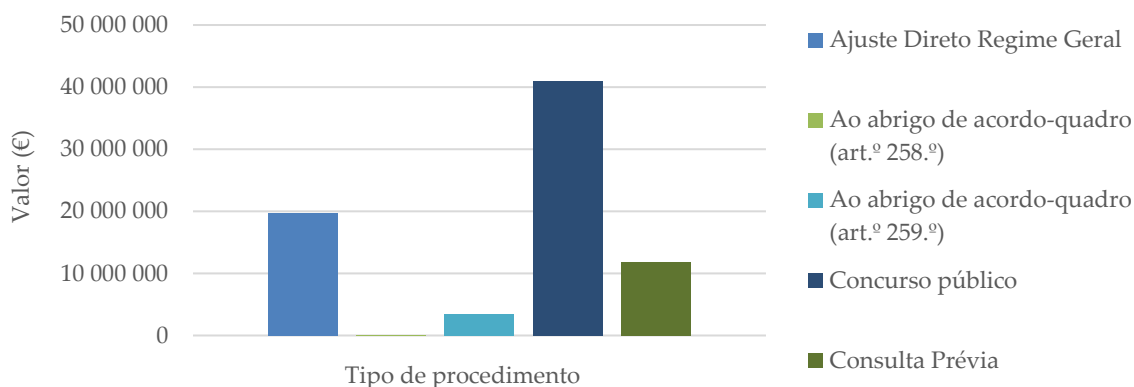
A figura 6 representa especificamente a constituição da DMCP, uma vez que é o foco deste estudo.

Assim, a CMP desempenha um papel crucial na governação local, tendo como objetivo primordial tornar a cidade num lugar melhor para se viver, trabalhar e visitar.

## 4.2. Contratação pública na Câmara Municipal do Porto

Como já foi mencionado anteriormente, o AD, a CPG e o CP são os principais procedimentos utilizados. Observando o gráfico 1, conclui-se que, em termos de valor, o concurso público é o procedimento com mais relevância entre janeiro de 2022 e março de 2024, totalizando cerca de 40 000 000 euros, o que representa cerca de 54% do valor total gasto nesse período. Este resultado faz sentido, uma vez que, por norma, o CP é utilizado para aquisições de elevado valor, como é o caso de empreitadas de obras públicas. Deste modo, o concurso público tem um impacto no valor total bastante superior a qualquer outro tipo de procedimento. Em comparação, o tipo de procedimento com o segundo maior valor é o ADG, que representa apenas 25,9% do valor total, uma grande distância em relação ao primeiro.

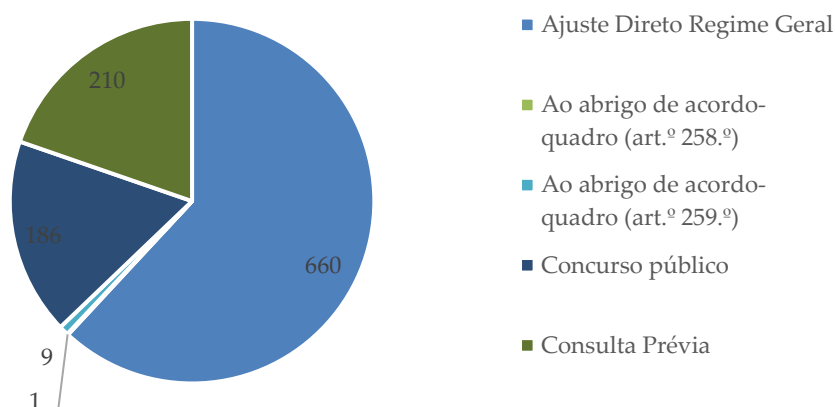
### Procedimentos mais utilizados em euros (janeiro 2022 - março 2024)



**Gráfico 1** - Procedimentos mais utilizados em valor entre janeiro de 2022 e março de 2024  
(Fonte: elaboração própria com base no Portal BASE)

Porém, através da análise do gráfico 2, que mostra os procedimentos mais utilizados em quantidade, depreende-se que o ADG ocupa o primeiro lugar, representando cerca de 62% do total de procedimentos realizados entre 2022 e março de 2024. Neste caso, e comparativamente ao gráfico anterior, o CP ocupa apenas o terceiro lugar, constituindo 17,4% do total de 1 066 aquisições.

### Procedimentos mais utilizados em quantidade (janeiro 2022 - março 2024)



**Gráfico 2** - Procedimentos mais utilizados em quantidade entre janeiro de 2022 e março de 2024 (Fonte: elaboração própria com base no Portal BASE)

O facto de o concurso público apresentar resultados tão distantes nos dois gráficos tem uma explicação lógica. No primeiro gráfico, os resultados são apresentados em valor, enquanto o segundo gráfico se refere ao número de vezes que o procedimento foi utilizado. Sendo assim, apesar de este tipo de procedimento não ser utilizado assim tantas vezes, ele é usualmente utilizado para aquisições de valor elevado, acima de 75 000 euros, fazendo então com que represente 54% do valor total das aquisições realizadas entre janeiro de 2022 e março de 2024. Para interpretar as conclusões obtidas em relação ao ADG, a lógica é exatamente a contrária à do CP. O ADG é utilizado frequentemente, mas apresenta um limite máximo de 20 000 euros, ou seja, este procedimento não vai representar muito em termos de valor, uma vez que não podem ser realizadas aquisições acima daquele limite.

Posto isto, é importante compreender como é que todo este processo, que envolve os procedimentos acima falados, funciona e por que unidades passa. Assim, como já foi referido, o processo inicia-se com a identificação da necessidade de aquisição, que pode ser feita por qualquer trabalhador. Essa mesma pessoa procede a uma auscultação do mercado para obtenção de orçamentos e de condições de fornecimento. De seguida, procede-se ao preenchimento da informação preparatória e do caderno de encargos, que são documentos que contém a fundamentação da necessidade, o valor da despesa, dados das empresas a convidar, e ainda a definição de características ou condições técnicas, obrigações e penalidades. A submissão do pedido de requisição (PR) é feita por um técnico de contratação pública, através da plataforma acinGov. Após submissão, no caso de um ADS, o pedido é analisado pela Divisão Municipal de Compras (DMC), com o propósito de verificar se está tudo em conformidade. Se o parecer for favorável, a contabilidade procede ao cabimento e compromisso do valor e, de seguida, o procedimento volta à DMC para entrar no fluxo de aprovação. Depois de aprovado pelo superior competente

para tal, a DMC emite a nota de encomenda, o produto é fornecido ou o serviço é prestado, é feita a receção na plataforma acinGov e efetuado o pagamento. Num ADG, CPG e CP, o processo não é tão direto e é mais burocrático, passando por outros patamares como o envio de convites, análise de propostas, assinatura de contratos, etc.

### 4.3. Discussão

Como foi visto no capítulo 2, a contratação pública está sujeita a diversos controlos de ação, que, como mencionado por Merchant & Van der Stede (2003), implicam regras e burocracias. Esta característica predominante pode fazer com que a contratação pública seja um travão para o cumprimento dos objetivos em relação a aquisições necessárias, já que, de acordo com Felts & Jos (2000), a gestão burocrática é lenta, pouco reativa e sem capacidade de resposta. Por outro lado, o facto de existirem todas as restrições já mencionadas, entre outras não faladas, faz com que haja uma desresponsabilização por parte de quem trata dos procedimentos. Por exemplo, se se contratar um mau serviço de manutenção que até vai trazer problemas operacionais, mas se todas as regras da contratação pública foram cumpridas, a pessoa que contratou está desresponsabilizada porque não lhe podem dizer que ela não fez bem a sua tarefa, uma vez que cumpriu a lei.

O tempo que demora todo o processo de contratação pública a acontecer, desde a identificação da necessidade até à celebração do contrato, varia consoante o tipo de procedimento utilizado, como foi referido por um dos entrevistados. Se se tratar de um ajuste direto simplificado, o processo não é moroso. Em situações de muita urgência, com este procedimento até é possível ter a nota de encomenda no próprio dia. Já numa consulta prévia, ou até mesmo

num ajuste direto geral, é impossível isso acontecer, uma vez que implicam mais regras, como a entrega do convite e dos documentos de habilitação, e prazos que têm de ser cumpridos. Apesar disto, perante um ADG com convite a uma única entidade, é possível que o processo seja mais célere porque, por exemplo, a entidade tem 5 dias para entregar a proposta, mas entrega logo no primeiro dia. A Divisão Municipal de Compras pode analisar logo naquele dia e poupa-se os 4 dias restantes para outras situações. Para comparação, temos o exemplo de uma CPG em que têm de ser convidadas, no mínimo, 3 entidades, e se tiverem 5 dias para entregar a proposta, uma pode entregar no primeiro dia e outra no quinto dia, ou seja, aí os prazos têm de ser cumpridos, não há forma de acelerar o processo.

O processo de contratação pública pode também ser mais demorado quando ocorre a devolução do mesmo por parte da DMC. Esta devolução ocorre, essencialmente, pelo facto de o fornecedor não responder à declaração do artigo 113.º que, como foi referido anteriormente, diz respeito às entidades relacionadas e é uma regra fundamental nesta matéria. Para além disto, a má instrução do caderno de encargos é o principal motivo para o atraso na conclusão de um processo, resultando em comunicações internas através do acinGov, onde são colocadas questões acerca do mesmo, fazendo com que o processo fique parado. Assim, para que o procedimento de aquisição não demore demasiado tempo, os gestores de contrato devem ter conhecimentos do CCP para prever qualquer constrangimento ou anomalia que faça com que se tenha de recomeçar todo o processo. Ainda, deve ser feita uma boa seleção do fornecedor, tendo em conta uma série de critérios que serão falados de seguida, bem como uma rigorosa preparação das peças do procedimento, como o caderno de encargos, onde devem estar bem definidas todas as obrigações e outras informações essenciais para a realização da aquisição.

Nesta matéria, também é essencial perceber que critérios são utilizados para a adjudicação de um contrato. O facto de se ter em conta apenas o critério financeiro, pode levar à tomada de decisões que não sejam as mais adequadas à situação. Corre-se o risco de contratar uma empresa que, apesar de ter o preço mais baixo, o que é apelativo, depois não tem a capacidade de fazer o serviço para o qual foi contratada com a qualidade necessária. Para perceber então quais são os critérios de adjudicação na Direção Municipal de Cultura e Património, quatro colaboradores foram questionados exatamente sobre isso. A resposta das técnicas da Divisão Municipal de Bibliotecas e da Divisão Municipal de Museus convergiu. Ambas mencionaram que, no caso de aquisição de bens, o critério principal é, de facto, o preço. Já no caso da aquisição de serviços, as colaboradoras referem que o preço não é o critério com mais peso, apesar de também ser tido em conta. Nesta situação, assim como no caso de grandes investimentos, segundo o funcionário da Divisão Municipal de Arquivo Histórico, importa analisar o desempenho passado do fornecedor, bem como a relação com o mesmo, a forma como a proposta é redigida e o rigor técnico e científico. Também o técnico superior da Divisão Municipal de Conservação, Infraestruturas e Gestão de Frota referiu que, normalmente, opta-se por fornecedores já conhecidos, a quem se recorre anualmente ou várias vezes. Porém, o n.º 2 do artigo 113.º impõe uma limitação quantitativa na escolha da entidade adjudicatária, por isso nem sempre é possível optar por um fornecedor habitual. Isto pode ser uma menos valia para a entidade adjudicante, mas, por outro lado e segundo Uyarra et al. (2020) e Holma et al. (2022), confere uma vantagem no sentido da promoção da inovação e do desenvolvimento de pequenas e médias empresas, uma vez que, quem contrata, fica obrigado a procurar outras empresas.

O controlo orçamental também está presente nesta matéria, mas com base nas entrevistas infere-se que este não é um entrave para a realização das aquisições. Primeiramente, o orçamento é elaborado no ano anterior, pelo que se faz os

possíveis para fazer uma previsão daquilo que efetivamente tencionamos gastar, com a máxima fiabilidade. No caso de imprevistos ou de situações urgentes e se a GOP já não tiver dotação disponível, procede-se a alterações orçamentais, que consistem em transferir dotação de uma GOP para outra. Se não for possível fazer uma alteração orçamental, então pode-se fazer uma lista de prioridades. Um exemplo prático foi mencionado pelo funcionário da DMAH, que começou por referir que estava em causa uma aquisição de vinte cadeiras ergonómicas para os funcionários. Na altura do pedido de aquisição, foi necessário fazer uma adaptação ao orçamento existente e, por isso, estabeleceu-se uma prioridade e definiu-se a compra de apenas seis cadeiras numa primeira leva.

Perante isto, pode-se concluir que, apesar de as rotinas organizacionais muito burocráticas terem um potencial de serem travões ao cumprimento dos objetivos, quando são muito *standardizadas*, conhecidas e dominadas, como é o caso, as pessoas fazem o trabalho exatamente como está previsto porque sabem que tem de ser assim. A existência de uma rotina, apesar de poder ter efeitos negativos, pode criar conforto na gestão porque as pessoas habituem-se e criam uma repetibilidade, uma vez que não há uma grande variação na tipologia de compras. Esse conforto na gestão gera uma desresponsabilização e, por isso, de acordo com (Maserumule, 2017, citado por Munzhedzi, 2021), a adoção de modelos de gestão do setor privado em vez de uma gestão burocrática é importante para que a gestão se baseie no desempenho, na responsabilização e na eficiência. Para além disso, como as compras, por norma, não são de valores muito elevados, isso permite que os processos sejam relativamente mais simples e rápidos.

Apesar de tudo o que já foi mencionado sobre o tema, de um modo geral, a existência de rotinas e controlos organizacionais neste contexto, não limitam a capacidade de as unidades cumprirem os seus objetivos. Porém, em algumas situações surgem atrasos que podem causar constrangimentos, como o caso

exposto pelo técnico superior da DMAH, em que era necessário adquirir serviços de manutenção para uma máquina que esteve parada dois anos devido a uma avaria. Em janeiro de 2024 o contrato ainda não tinha sido feito. O entrevistado acrescentou ainda que, se fosse no setor privado, eventualmente já estaria resolvido porque a verba existiria uma vez que a prioridade está definida e é conhecida. Não obstante, tanto da parte de quem submete os PR, como da DMC, há disponibilidade para encontrar soluções que permitam que as coisas aconteçam dentro do tempo. Contudo, é sabido que para cumprir com legalidade todas as etapas, demora tempo, e a vantagem é que a maior parte das coisas são minimamente programadas, pelo que se prepara antecipadamente para não incorrer em atrasos.

Ainda assim, apesar de os controlos de ação não representarem um grande entrave ao cumprimento dos objetivos, existe aqui um efeito negativo, que é o consumo de recursos. Daqui surgem os controlos pessoais, uma vez que cumprir todas as regras e procedimentos exige muito *expertise* e *know-how*, ou seja, trata-se de uma função organizacional que envolve competências internas, e por isso é necessário contratar a pessoa certa, com as capacidades e conhecimentos necessários e adequados. O senão disto é, realmente, o consumo de recursos organizacionais por se tratar de uma contratação de pessoal muito específica.

# Capítulo 5

## Conclusões

A realização deste estudo teve como principal objetivo compreender o papel dos controlos de ação na gestão pública. Assim, através da realização de entrevistas e da observação ao longo do estágio, é possível retirar algumas conclusões, tais como a importância do controlo de gestão para o sucesso de uma organização, bem como para o alinhamento dos colaboradores com os objetivos da entidade. Conclui-se ainda que a matéria dos contratos públicos é fundamental para a promoção da inovação e do desenvolvimento de pequenas e médias empresas, o que é suportado pelo artigo 113.º do CCP. Por último, a implementação do NPM tem como vantagem a adaptação às mudanças do mercado, o que é difícil com a utilização de modelos de gestão burocráticos, uma vez que as pessoas ficam muito presas a uma rotina. Nas tabelas 2, 3 e 4 pode-se analisar as conclusões deste estudo com mais detalhe.

	<b>Controlo de gestão</b>	
<b>Conclusões da literatura</b>	A literatura sublinha a importância do SCG na influência do comportamento organizacional para atingir objetivos (Merchant & Van der Stede, 2003).	Diferentes tipos de controlos são essenciais para influenciar o comportamento dos funcionários (Merchant & Van der Stede, 2003).
<b>Conclusões do caso</b>	A implementação eficaz do Sistema de Controlo de Gestão (SCG) é crucial para prevenir eventos negativos, garantir que as coisas são feitas da maneira certa. No caso, se a contratação não cumprir as leis previstas no CCP, o processo não avança.	Existem diferentes tipos de controlos (de ação, pessoais, culturais e de resultados) que devem ser considerados na implementação do SCG para que possa haver uma adaptação às necessidades organizacionais. Neste caso estão presentes três tipos de controlos: de ação (regras), de resultados (orçamentação) e pessoais (recrutar especialistas de contratação pública).

**Tabela 2** - Conclusões controlo de gestão

<b>Contratação pública</b>		
<b>Conclusões da literatura</b>	A literatura destaca a importância da contratação pública na promoção da inovação, desenvolvimento de pequenas e médias empresas e eficiência na gestão de recursos (Uyarra et al., 2020; Holma et al., 2022).	Estudos evidenciam a importância da concorrência e dos critérios de adjudicação na eficiência dos contratos públicos (Tátrai et al., 2023).
<b>Conclusões do caso</b>	O artigo 113.º do CCP impõe restrições na escolha da entidade adjudicatária, fazendo com que a entidade adjudicante fique obrigada a contratar empresas não habituais. Desta forma, e também através das entrevistas, percebe-se que o processo de contratação pública pode ser moroso devido a procedimentos burocráticos, mas a transparência e a eficiência são fundamentais para promover a inovação e desenvolvimento.	A utilização de critérios de adjudicação adequados é essencial para garantir a eficácia das despesas públicas na medida em que se deve contratar o fornecedor que preste o melhor serviço ou que forneça o produto mais adequado tendo em conta as necessidades. Se apenas o preço for tido em conta, corre-se o risco de contratar um fornecedor com baixo preço, mas com má qualidade de serviço, causando insatisfação aos cidadãos pela má gestão do dinheiro público.

**Tabela 3** - Conclusões contratação pública

<b><i>New Public Management</i></b>		
<b>Conclusões da literatura</b>	O NPM procura a adoção de práticas do setor privado para promover eficiência e flexibilidade (Stark, 2002).	A adaptação às mudanças do mercado é destacada como uma vantagem do NPM (Champy, 1995).
<b>Conclusões do caso</b>	Um dos entrevistados mencionou que uma aquisição estava em atraso porque faltava a aprovação de várias unidades. O mesmo referiu que, se se tratasse do setor privado que, segundo o NPM, se caracteriza pela descentralização, a aquisição já teria sido realizada.	A existência de muitas regras e procedimentos burocráticos faz com que as pessoas fiquem presas àquela rotina, o que pode constituir um problema no caso de surgirem novas situações, diferentes do habitual. Assim, a implementação do NPM pode permitir uma adaptação e respostas rápidas a mudanças.

**Tabela 4** - Conclusões *New Public Management*

No entanto, este TFM apresenta limitações, nomeadamente a dimensão da amostra. Apesar de terem sido entrevistados seis colaboradores da CMP,

continua a tratar-se de uma amostra bastante limitada, não significando que a realidade desta entidade pública seja a mesma do que todas as outras.

Ainda, algumas pistas de investigação futura que podem ser exploradas são, por exemplo: analisar como a gestão burocrática pode ser otimizada de modo a tornar-se menos morosa; analisar a eficácia dos critérios de adjudicação utilizados e o seu impacto na qualidade dos serviços e produtos adquiridos; e investigar estratégias para implementar modelos de gestão do setor privado na gestão pública.

## **Declaração de IA generativa e tecnologias assistidas por IA no processo de redação**

Durante a preparação deste trabalho, o autor utilizou ChatGPT com o objetivo de obter possíveis ideias adicionais e complementares. Após a utilização desta ferramenta/serviço, o autor reviu e editou o conteúdo conforme necessário e assume total responsabilidade pelo conteúdo da publicação

# Bibliografia

- Bardouille, N. C. (2000). The transformation of governance paradigms and modalities insights into the marketization of the public service in response to globalization. *Round Table*, 353, 81–106. <https://doi.org/10.1080/750459446>
- Calogero, M. (2010). 167-336-1-SM.
- Carstens M, & Thornhill, C. (2000). Carstens\_Relationship (2000).
- Cimpoeru, M. V., & Cimpoeru, V. (2015). Budgetary Transparency – An Improving Factor for Corruption Control and Economic Performance. *Procedia Economics and Finance*, 27, 579–586. [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(15\)01036-9](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)01036-9)
- Erridge, A. (2007). Public procurement, public value and the Northern Ireland unemployment pilot projec. *Public Administration*, 85(4), 1023–1043. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2007.00674.x>
- Felts, A. A., & Jos, P. H. (2000). Time and Space: The Origins and Implications of the New Public Management. *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), 519–533. <https://doi.org/10.1080/10841806.2000.11643469>
- Holma, A. M., Østensen, M. W., Holmen, E., & de Boer, L. (2022). Market dialogue in public procurement: Buyer-supplier interfaces and relational abilities. *Industrial Marketing Management*, 104, 51–67. <https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2022.04.004>
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration An Introduction Third Edition*.

- Langfield-Smith, K. (1997). MANAGEMENT CONTROL SYSTEMS AND STRATEGY: A CRITICAL REVIEW\*. In *Organizations and Society* (Vol. 22, Issue 2).
- Malacina, I., Karttunen, E., Jääskeläinen, A., Lintukangas, K., Heikkilä, J., & Kähkönen, A. K. (2022). Capturing the value creation in public procurement: A practice-based view. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(2). <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2021.100745>
- Malmi, T., & Brown, D. A. (2008). Management control systems as a package- Opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287–300. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003>
- Merchant, K., Van der Stede, W. (2003). *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*. Pearson Education, Limited.
- Munzhedzi, P. H. (2021). An evaluation of the application of the new public management principles in the South African municipalities. *Journal of Public Affairs*, 21(1). <https://doi.org/10.1002/pa.2132>
- Otley, D. (1999). IDEAL 0 \* Performance management: a framework for management control systems research. In *Management Accounting Research* (Vol. 10). <http://www.idealibrary.comon>
- Ouchi, W. G. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. In *Management Science* (Vol. 25, Issue 9).
- Stark, A. (2002). What Is the New Public Management? In *Public Administration Research and Theory: J-PART* (Vol. 12, Issue 1). <https://www.jstor.org/stable/3525743>

- Strauß, E., & Zecher, C. (2013). Management control systems: A review. In *Journal of Management Control* (Vol. 23, Issue 4, pp. 233–268). Physica-Verlag. <https://doi.org/10.1007/s00187-012-0158-7>
- Tátrai, T., Vörösmarty, G., & Juhász, P. (2023). Intensifying Competition in Public Procurement. *Public Organization Review*. <https://doi.org/10.1007/s11115-023-00742-0>
- Uyarra, E., Edler, J., Garcia-Estevez, J., Georghiou, L., & Yeow, J. (2014). Barriers to innovation through public procurement: A supplier perspective. *Technovation*, 34(10), 631–645. <https://doi.org/10.1016/j.technovation.2014.04.003>
- Uyarra, E., Zabala-Iturriagoitia, J. M., Flanagan, K., & Magro, E. (2020). Public procurement, innovation and industrial policy: Rationales, roles, capabilities and implementation. *Research Policy*, 49(1). <https://doi.org/10.1016/j.respol.2019.103844>
- Yin, R. K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods* (4<sup>th</sup> ed.). Londres: Sage

# Apêndice

## Guião das entrevistas

Aos colaboradores que identificam necessidades de aquisição:

1. Como são identificadas as necessidades de aquisição?
2. De que forma é que as decisões de aquisição são influenciadas pelo orçamento disponível?
3. Num ajuste direto, a seleção do fornecedor tem em conta o seu desempenho passado? Há critérios qualitativos ou apenas financeiros?
4. Numa consulta prévia quais são os critérios de seleção para o convite das três entidades?
5. Quais são os principais objetivos e resultados a alcançar na sua divisão?
6. De que modo é que os controlos de ação inerentes à contratação pública afetam a capacidade de a divisão atingir os seus objetivos?
7. Quais são as maiores dificuldades no alinhamento dos processos de contratação pública com as metas da divisão?
8. Como é que a sua divisão colabora com o serviço de contratação pública para garantir o alinhamento com os objetivos da divisão?
9. Existem canais formais de comunicação para resolver questões relacionadas com os processos de contratação?

À colaboradora que submete os pedidos de requisição:

1. Quanto tempo demora todo o processo de contratação a acontecer?
2. Qual é o motivo mais frequente para o atraso na conclusão de um processo?

3. Considera que há alguma regra que poderia ser eliminada de modo a tornar o processo mais rápido, mas que não influenciasse o sucesso do pedido?
4. Qual é o processo mais demorado? E porquê?
5. Quais são as principais dificuldades em estar em conformidade com todos os regulamentos?
6. Qual é o motivo mais comum pelo qual um procedimento é devolvido pela Divisão Municipal de Compras?
7. Que nível de satisfação sente por parte de quem identifica a necessidade de aquisição?