

EDITORIAL



Mais um ano pleno de realizações.

Ainda antes das férias de Verão, o CEDIPRE organizou dois importantes colóquios: um primeiro, sobre o pacote legislativo da reforma da jurisdição administrativa e fiscal, e um outro, que designámos “Em Defesa da Autonomia da Jurisdição Administrativa e Fiscal”. Este último juntou um número muito significativo de professores de direito administrativo e de direito tributário que prestaram os seus depoimentos, em geral, precisamente no sentido da defesa da separação e da autonomia da jurisdição administrativa e fiscal. O colóquio deu origem à publicação de um livro que acolhe os referidos depoimentos.

Após um período de algumas indefinições e oscilações, alheias ao CEDIPRE e relacionadas com vicissitudes dos processos de edição e de publicação, o ano de 2018 assinala a plena regularização da cadência de publicação da Revista

de Contratos Públicos: ao longo do ano, e nas datas definidas, foram publicados e distribuídos os nos. 16, 17 e 18. Este feito, só aparentemente simples, constitui motivo de grande satisfação para quem tem a responsabilidade de dirigir a Revista e está ciente de que esta tem à sua espera um público especialmente interessado.

No desenvolvimento das atividades regulares do CEDIPRE, realizaram-se novas edições dos cursos de pós-graduação de regulação pública e concorrência, de justiça administrativa e fiscal e de contratação pública: como as anteriores, as edições de 2018 contaram com um número muito significativo de inscritos, destacando-se, neste ponto, a pós-graduação em contratação pública, com mais de 100 auditores.

Já na parte final do ano, o CEDIPRE promoveu a realização de dois eventos que contaram com a presença de professores de universidades espanholas, além de vários professores da nossa Faculdade: um colóquio sobre a internalização dos serviços públicos municipais em Portugal e em Espanha e um seminário para efetuar a visão comparada entre Portugal e Espanha do modelo de gestão e regulação do serviço público de água. Por fim, na cidade de Amarante, e em cooperação com a respetiva Câmara Municipal, o CEDIPRE organizou um colóquio sobre um tema da atualidade e do interesse imediato das comunidades locais, dedicado ao novo regime legal da transferência de competências do Estado para as autarquias locais.

O ano de 2018 termina, pois, com resultados muito positivos em todas as frentes em que o CEDIPRE atua: no plano das publicações, dos cursos de pós-graduação que organiza e nos colóquios e seminários que promove.

Os excelentes resultados que obtivemos devem-se a todos — e tantos são — os que conosco colaboram, desde os nossos colegas da Faculdade, sempre disponíveis para participar nos colóquios ou nos cursos de pós-graduação, aos docentes de outras faculdades e outros profissionais que, há muitos anos, se deslocam até Coimbra para partilharem o seu saber. Uma palavra ainda para os membros do Grupo de Contratação Pública, a quem devemos a colaboração dedicada na composição de cada um dos números da Revista de Contratos Públicos.

Pedro Costa Gonçalves

JURISPRUDÊNCIA RECENTE DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Jurisprudência do TJUE

- **TJUE, 28.02.2018, Proc. Apensos C-523/16 e C-536/16**
Regularização de propostas – Clarificação de propostas – Legislação nacional que subordina ao pagamento de uma sanção pecuniária a regularização, pelos proponentes, da documentação a apresentar – Princípios relativos à adjudicação de contratos públicos – Princípio da igualdade de tratamento – Princípio da proporcionalidade

Jurisprudência dos Tribunais Administrativos

- **STA, 18.01.2018, Proc. 0742/17**
Concurso público – proposta – documentos – assinatura – avaliação
- **STA, 18.04.2018, Proc. 060/18**
Adjudicação – Caducidade – Imputabilidade
- **STA, 14.06.2018, Proc. 0395/18**
Caderno de encargos do procedimento de formação de contratos de empreitada – suprimento das omissões do plano de trabalhos por via de pedido de esclarecimento
- **STA, 05.07.2018, Proc. 0398/18**
Fundamentação dos atos administrativos – avaliação das propostas apresentadas a concurso – regras concursais quanto ao idioma em que os documentos se encontram redigidos.
- **TCA Sul, 05.04.2018, Proc. 584/16.IBELLE**
Competência material – IPSS – Entidade Adjudicante
- **TCA Sul, 14.06.2018, Proc. 1226/17.3BEPRT**
Termos e condições de execução do contrato – contrato não submetido a concorrência – exigências concursais que não constam da proposta

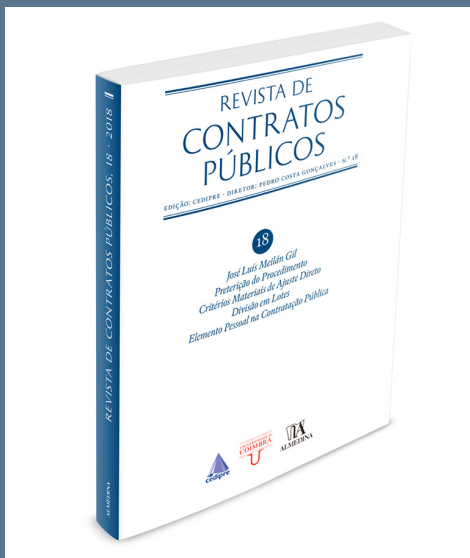
- **TCA Sul, 14.06.2018, Proc. 2324/17.9BELSB**
Fixação dos requisitos de capacidade técnica – discricionariedade administrativa – princípio da concorrência e igualdade concorrencial - eficiência na prossecução do interesse público
- **TCA Sul, 11.07.2018, Proc. 2574/17.8BELSB**
Apresentação de certificados de competências ou padrões de qualidade técnica da empresa – exigência de apresentação dos requisitos de habilitação a todos os concorrentes
- **TCA Sul, 29.08.2018, Proc. 394/14.0BECTB**
Dano de “perda de chance” – indemnização pelas chances “sérias e reais”, traduzidas num determinado grau de consistência e probabilidade suficiente de verificação do resultado pretendido

Jurisprudência do Tribunal de Contas

- **TdC, Acórdão n.º 01/2018, 29.01.2018, 1ª Secção/PL**
Aquisição de serviços de remoção de “graffiti” – ajuste direto – urgência imperiosa
- **TdC, Acórdão n.º 08/2018, 02.05.2018, 1ª Secção/PL**
Contrato de aquisição de licenças de software – acordo quadro – ESPAP – ajuste direto – alteração substancial das condições previstas no Acordo Quadro.

A Jurisprudência mencionada, pela sua relevância, é objeto de análise nos n.ºs 18 e 19 da Revista de Contratos Públicos





RCP | Nº 18 REVISTA DE CONTRATOS PÚBLICOS

DOCTRINA E COMENTÁRIO

El contrato público como unidad determinado por el interés general

El itinerario de una investigación

JOSÉ LUIS MEILÁN GIL

A não adopção do procedimento pré-contratual

JOÃO FILIPE GRAÇA

A escolha do ajuste direto em função de critérios materiais no novo Código dos Contratos Públicos: a evidente “perda de chance” do legislador português

JOANA DURO

O novo regime jurídico da “Divisão do contrato em lotes” — Algumas Considerações

VASCO MOURA RAMOS

Considerações em torno da relevância do elemento pessoal na contratação pública

MARCO CALDEIRA

JURISPRUDÊNCIA SELECIONADA (EUROPEIA E PORTUGUESA)

A – Jurisprudência do TJUE

B – Jurisprudência dos Tribunais Administrativos

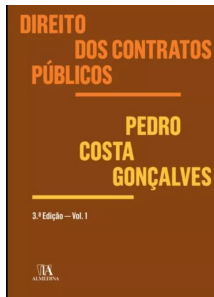
C – Jurisprudência do Tribunal de Contas



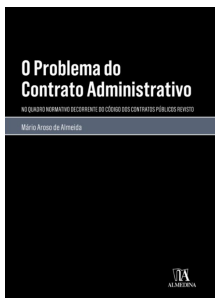
[/fduc.cedipre](https://www.facebook.com/fduc.cedipre)

CONTRATAÇÃO PÚBLICA

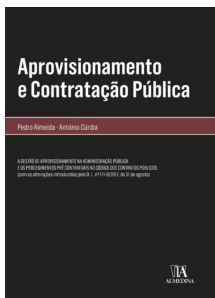
NOVIDADES BIBLIOGRÁFICAS DE REGULAÇÃO PÚBLICA



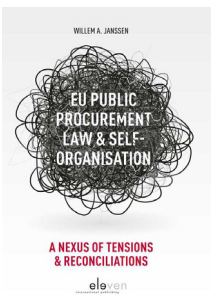
Pedro Costa Gonçalves, *Direito dos Contratos Públicos*, Volume I, 3ª Edição, Almedina, 2018



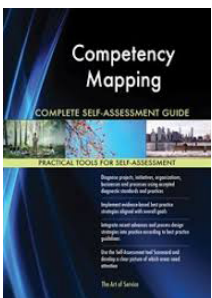
Mário Aroso de Almeida, *O Problema do Contrato Administrativo no quadro normativo do código dos contratos públicos revisto*, Almedina, 2018



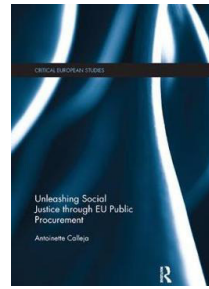
Pedro Miguel Silva de Almeida, *Aprovisionamento e Contratação Pública - A gestão de aprovisionamento e os procedimentos pré contratuais no Código dos Contratos Públicos*, Almedina, 2018



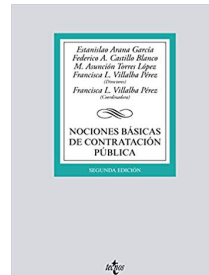
Willem Janssen, *Eu Public Procurement Law & Self-Organisation: A Nexus Of Tensions & Reconciliations, Eleven International Publishing*, 2018



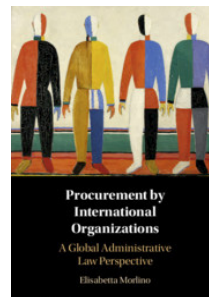
Gerardus Blokdyk, *Public Procurement Complete Self-Assessment Guide*, Emereo Publishing, 2018



Antoinette Calleja, *Unleashing Social Justice Through Eu Public Procurement*, Taylor & Francis Inc., 2017



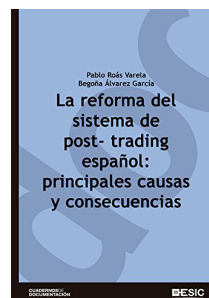
Estanislao Arana García, Federico A. Castillo Blanco, María Asunción Torres López, et. al., *Nociones básicas de contratación pública*, Tecnos, 2018



Elisabetta Morlino, *Procurement by International Organizations: A Global Administrative Law Perspective*, Cambridge University Press, 2018



José Araujo-Juárez, *La teoría de la cláusula exorbitante: El tránsito de la cláusula derogatoria a la potestad administrativa contractual en los sistemas de contratación pública*, Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, 2018

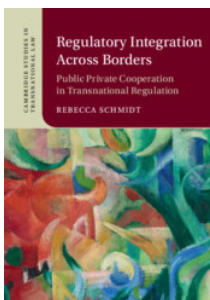


Pablo Roás Varela, Begoña Álvarez García, *La reforma del sistema de post-trading español: principales causas y consecuencias*, ESIC, 2018



Stéphane Saussier, Julie de Brux, *The Economics of Public-Private Partnerships: Theoretical and Empirical*, Springer, 2018

NOVIDADES BIBLIOGRÁFICAS DE REGULAÇÃO PÚBLICA



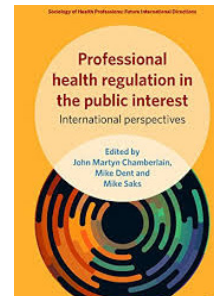
Rebecca Schmidt, *Regulatory Integration Across Borders: Public-Private Cooperation in Transnational Regulation*, Cambridge Studies in Transnational Law, Cambridge University Press, 2018



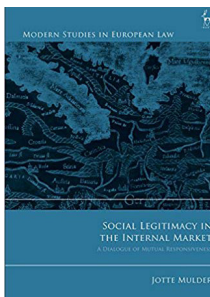
Jali Hashmi, *European Financial Regulation - MiFID II: An Introduction to European Financial Regulatory Framework and Key Changes introduced by MiFID II*, Kindle Edition, Amazon UK, 2018



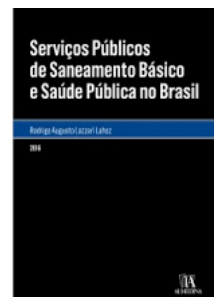
Karin Fløistad, *The EEA Agreement in a Revised EU Framework for Welfare Services*, Studies in European Economic Law and Regulation Book 13, Springer, 2018



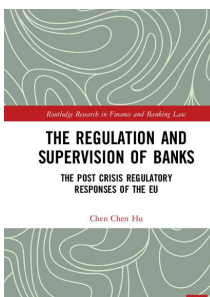
John Martyn Chamberlain, Mike Dent e Mike Saks, *Professional Health Regulation In The Public Interest: International Perspectives*, Policy Press, 2018



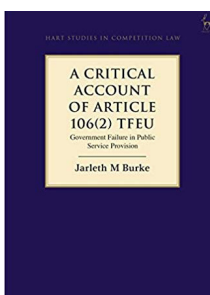
Jotte Mulder, *Social Legitimacy in the Internal Market: A Dialogue of Mutual Responsiveness*, Modern Studies in European Law Book 86, Hart Publishing, 2018



Rodrigo Augusto Lazzari Lahoz, *Serviços Públicos de Saneamento Básico e Saúde Pública no Brasil*, Almedina, 2018



Chen Chen Hu, *The Regulation and Supervision of Banks: The Post Crisis Regulatory Responses of the EU*, Routledge Research in Finance and Banking Law, 2018



Jarleth Burke, *A Critical Account of Article 106(2) TFEU: Government Failure in Public Service Provision*, Hart Studies in Competition Law Book 18, Hart Publishing, 2018



COLUNA DO REGULADOR



Filipe Matias Santos

Diretor dos Serviços Jurídicos da Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE)

Breves Considerações Regulatórias sobre os Concursos para Atribuição de Novas Concessões de Distribuição de Eletricidade em Baixa Tensão¹

A liberalização do setor elétrico, no quadro europeu da criação de um mercado interno da energia², levou a que os segmentos da produção, a montante das redes elétricas, e da comercialização, a jusante, bem como os mercados que permitem a compra e venda da energia³, puderam ser abertos à concorrência e, concomitantemente, sujeitos à supervisão.

Apesar deste profundo movimento liberalizador, a rede de transporte e as redes de distribuição de eletricidade, em virtude das suas características e dos elevados custos inerentes, constituem monopólios naturais que se mantêm excluídos da concorrência e sujeitos à regulação económica⁴.

Ainda assim, o exercício da atividade de transporte e de distribuição acaba por ter um momento concorrencial quanto à sua titularidade, que se traduz no procedimento pré-contratual de seleção dos concessionários. É esse momento, justamente, que se aproxima, com o lançamento dos concursos pelos municípios que concessionem a atividade de distribuição em BT⁵.

Em Portugal continental, por razões essencialmente históricas, os municípios são legalmente titulares da distribuição em BT⁶, sendo a atividade exercida em regime de concessão mediante o pagamento de uma *renda*⁷. Alguns dos contratos de concessão celebrados pelos municípios já terminaram, tendo sido prorrogados pelo período necessário, outros irão terminar nos próximos anos, a maioria entre 2021 e 2022, os últimos em 2026⁸.

A proximidade do fim do prazo da generalidade dos contratos de concessão de distribuição em BT coloca, justamente, na ordem do dia saber como será assegurado o exercício desta atividade no futuro.

Neste contexto, foi recentemente publicada legislação que, sem prejudicar o direito dos municípios a optar pela exploração direta da atividade, aprovou regras e princípios relativos à organização de procedimentos concursais para atribuição de novas concessões municipais⁹ que favorecem o agrupamento de municípios, de forma a evitar a atomização e a garantir a exploração eficiente da atividade, num quadro de uniformidade tarifária

¹ As opiniões e interpretações expressas no presente documento podem não coincidir necessariamente com as posições a tomar pela ERSE.

² Sally HUNT, Graham SHUTTLEWORTH – *Competition and Choice in Electricity*, Wiley, 1996, Peter CAMERON – *Competition in Energy Markets, Law and Regulation in the European Union*, Oxford, 2002, pp. 3-34, Pedro GONÇALVES – *Regulação, Eletricidade e Telecomunicações*, Coimbra Editora, 2008, pp. 98-99, Suzana TAVARES DA SILVA – *Direito da Energia*, Coimbra Editora, 2011, Filipe MATIAS SANTOS – «Integração Europeia nos Domínios da Energia: da origem à auspiciosa “União Energética”, *A Regulação da Energia em Portugal 2007-2017*, ERSE, 2016.

³ Apesar disso, em situações estritas, permitem-se mercados (físicos) de eletricidade monopolistas (*vd.* Regulamento (UE) 2015/1222 da comissão, de 24 de julho de 2015).

⁴ As redes monopolistas, seguindo a doutrina das *essential facilities*, têm de permitir o acesso a terceiros, de forma não discriminatória, permitindo alcançar um *level playing field*.

⁵ As redes de distribuição em BT, incluem a rede de iluminação pública, e recebem a energia da Rede Nacional de Distribuição (RND) e, mais recentemente, de pequenos produtores, entregando-a aos clientes finais (consumidores domésticos ou pequenas empresas).

⁶ Os serviços municipalizados assumiram historicamente um papel relevante no processo de eletrificação que foi interrompido em 1975 com a transferência, nacionalização e concentração de atividades na então criada EDP. O papel dos municípios veio a ser formalmente recuperado nos anos 80 (*vd.* Resolução de Conselho de Ministros n.º 112/1982, de 14 de julho, concretizada pelo Decreto-Lei n.º 344-B/82, de 1 de setembro, subsequentemente alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 297/86, de 19 de setembro, 341/90, de 30 de outubro, 17/92, de 5 de fevereiro e 36/2004, de 26 de fevereiro).

⁷ Em contrapartida das concessões, os 278 municípios do continente recebem, a título de *renda* pelas concessões, agregadamente, cerca de 250 milhões de euros anuais. O valor é pago pelos concessionários aos concedentes, mas por determinação legal integra as tarifas repercutidas sobre os consumidores (Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de Novembro, na redação vigente).

⁸ Diferentemente, a RND, a montante das redes em BT, é operada ao abrigo de concessão estadual que vigora até 2044.

⁹ Lei n.º 31/2017, de 31 de maio e Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018, de 11 de janeiro.

e qualidade do serviço harmonizada, e permitem o lançamento sincronizado dos procedimentos concursais em 2019¹⁰, incumbido a Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) de preparar um conjunto de estudos e propostas.

Nos termos da lei setorial vigente, existem dois modelos de exploração expressamente previstos: a exploração direta pelos municípios e a concessão de serviço público¹¹. Esta última, por determinação legal, deve ser atribuída pelos órgãos municipais competentes, através de concurso público, cabendo-lhes definir concretamente as áreas territoriais que integram, aderindo à proposta que será fixada pela ERSE ou divergindo de forma fundamentada.

No caso dos municípios que venham a optar pela exploração direta, i.e. por não concessionar, a *renda* deixa de ser auferida uma vez que esta constitui uma contrapartida da concessão que, nesse caso, deixa de existir¹². Adicionalmente, numa primeira análise, caso existam municípios que optem por soluções que não sejam a de concessão por concurso público, como as de *gestão delegada*, então estes também não poderão receber *renda* que seja repercutida nas tarifas de energia elétrica aprovadas pela ERSE¹³. Apenas a concessão, por concurso, nos termos da Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, confere inequivocamente tal direito.

O procedimento de lançamento dos concursos, nos termos da lei, constitui um processo complexo que envolve diferentes entidades. A ERSE colocou em consulta pública um conjunto de propostas estando, nesta fase, a analisar os múltiplos e extensos contributos recebidos¹⁴. As matérias colocadas em consulta, para além da delimitação territorial das áreas dos concursos a lançar¹⁵, incluem um amplo conjunto de matérias relativas, *inter alia*, à transição entre concessionários, à forma de pagamento de indemnização ao anterior concessionário (correspondente ao valor contabilístico líquido dos bens afetos à concessão)¹⁶, à proteção dos trabalhadores¹⁷, à

¹⁰ A legislação, sem deixar de garantir que a titularidade formal da atividade pertence aos municípios do continente, que recebem uma renda em contrapartida da concessão, tem vindo a comprimir o princípio da autonomia local, de forma constitucionalmente legitimada, em termos que permitem garantir o exercício harmonizado da atividade através de instrumentos normativos estaduais, impedindo a sua atomização e outras ineficiências. Efetivamente, a configuração de relações entre os Estado e as autarquias locais assente num modelo horizontal rígido não só não é constitucionalmente necessária, como não será a mais adequada. Além disso, o legislador goza de uma ampla margem de conformação no que respeita ao conteúdo que a autonomia local no exercício de diferentes atividades, como o princípio da subsidiariedade é dinâmico e biunívoco, o que pode legitima a disciplina de atividades à escala superior, estadual, atendendo a interesses supramunicipais. Sobre a discussão em torno de saber se a distribuição em BT integra o núcleo essencial da autonomia local vd. VIEIRA DE ANDRADE – “Distribuição pelos Municípios de Energia Elétrica em baixa tensão, *Coletânea de Jurisprudência*, t. I, p. 22; Marcelo REBELO DE SOUSA – “Distribuição pelos Municípios de Energia Elétrica em baixa tensão, *Coletânea de Jurisprudência*, t. v, p. 27, Pedro GONÇALVES, Rodrigo ESTEVES DE OLIVEIRA – *As Concessões Municipais de Distribuição de Eletricidade*, Coimbra Editora, 2001, p. 23-24, Suzana TAVARES DA SILVA – “O novo regime jurídico para a distribuição de energia eléctrica em baixa tensão: breve apontamento crítico”, *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 19, AEDREL, Julho/Setembro 2017, p. 34.

¹¹ As concessões em BT têm um prazo de 20 anos (artigo 42.º, n.º 4 do Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto). Outros modelos, que assentem em construções jurídicas edificadas por recurso à figura da contratação *in-house*, que resultem na *gestão delegada* da atividade não sendo de excluir se admissível ao abrigo do quadro da contratação pública, não mereceram consagração na legislação setorial.

¹² O que ficou confirmado pelo n.º 7 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 5/2018, de 11 de janeiro.

¹³ O Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, na redação vigente, que estabelece que os “*municípios têm direito a uma renda, devida pela exploração da concessão, nos termos a estabelecer em decreto-lei*” (artigo 44.º) apenas dá enquadramento aos casos de *concessão*. Por sua vez, o Decreto-Lei n.º 230/2008, de 27 de novembro, concretizando aquela disposição, estabelece a *renda* devida aos municípios do continente pela exploração da concessão de distribuição de eletricidade em BT. Além disso, a Lei n.º 31/2017, de 31 de maio, que estabelece justamente “os princípios e regras gerais relativos à organização dos procedimentos de concurso público para atribuição, por contrato, de concessões” em BT veio dispor no seu n.º 1 que “*A concessão da atividade de distribuição de energia elétrica em BT atribuída nos termos da presente lei e demais legislação aplicável é remunerada mediante o pagamento, pela concessionária, de uma renda anual, inserida nas tarifas de uso das redes de distribuição em BT.*” (nossos destaques). Em sede tarifária a inclusão de custos que não resultem de matérias sujeitas à regulação da ERSE (como é o caso do valor das *rendas* auferidas pelos municípios) vigora o princípio da legalidade que constitui, nesse campo, o fundamento, o critério e o limite de toda a atuação administrativa (heterovinculação administrativa).

¹⁴ Vd. 65.ª Consulta Pública - Concessões de distribuição de eletricidade em baixa tensão, de 2 agosto 2018 – disponível em www.erse.pt.

¹⁵ As agregações de municípios, partindo das entidades intermunicipais que foram constituídas *bottom up* e são referência legal, devem satisfazer critérios de escala, por forma a garantir que os custos atuais não são ultrapassados, bem como de coesão territorial.

¹⁶ Base XXXVIII das concessões de distribuição em BT, aprovadas no anexo V ao Decreto-Lei n.º 172/2006, de 23 de agosto, na redação vigente.

¹⁷ Alínea h) do artigo 2.º da Lei n.º 31/2017, de 31 de maio

iluminação pública¹⁸ e à utilização dos postes da distribuição em BT pelos operadores de telecomunicações¹⁹.

O modelo de concessão, que resulta de uma opção legislativa nacional que nem sequer é a mais comum no quadro europeu, obriga à conjugação da regulação *por agência*²⁰, própria do setor elétrico, com realidades contratuais. O que coloca desafios adicionais face àqueles que são conhecidos em muitos outros países.

Em todo o caso, por respeito ao modelo europeu que se encontra consagrado no Direito da União Europeia, os contratos não podem invadir as matérias que constituem o objeto de regulação. O que inclui não só as questões tarifárias (incluindo a *renda*), mas também *inter alia* de acesso por terceiros e interoperação das redes, de relacionamento comercial, de separação funcional e jurídica, ou de qualidade do serviço.

O que também justifica que o debate em torno das matérias relativa às redes inteligentes, no quadro da transição energética, designadamente em torno dos incentivos ao investimento com a inovação e automação das redes de baixa tensão²¹, fiquem excluídos dos contratos de concessão²².

6 de Novembro de 2018

¹⁸ A gestão da iluminação pública pelos municípios, à semelhança do que sucede noutros países europeus, caso viesse a ser promovida por alteração legal, permitiria total liberdade relativamente aos postes de apoio, enquanto peças mobiliário urbano que pode assumir relevância estética e outras virtualidades no quadro das *smart cities*, bem como às luminárias utilizadas, promovendo um melhor alinhamento entre o dono da infraestrutura e o responsável pelo pagamento da energia elétrica consumida (*vd.* Suzana TAVARES DA SILVA (coord.) – *Direito da Eficiência Energética*, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2017).

¹⁹ O Decreto-Lei n.º 92/2017, de 31 de julho, que transpõe a Diretiva n.º 2014/61/UE, prevê que a Autoridade Nacional de Comunicações (ANACOM) promova uma metodologia remuneratória, mediante parecer vinculativo a emitir pela ERSE.

²⁰ Pedro GONÇALVES – “Estado de Garantia e Mercado”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*, vol. VII (especial: Comunicações do I Triénio dos Encontros de Professores de Direito Público), 2010, 97-128, Pedro GONÇALVES – “Regulação Administrativa e Contrato”, *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia*, vol. II, Coimbra, Coimbra Editora, 2010, pp. 987-1023

²¹ Filipe MATIAS SANTOS – “The regulatory Challenges of Disruptive Energy Technologies”, *The Transformation Of Energy Law Through Technological And Legal Innovations*, Carla AMADO GOMES e FRANCISCO PAES MARQUES (coord.), ICJP/CIDP, 2018, p. 51-63.

²² Sem prejuízo, os Municípios podem influenciar os regulamentos da própria ERSE a dois títulos: intervindo nas consultas públicas que são lançadas e através do representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) no Conselho Consultivo e no Conselho Tarifário da ERSE.



OUTRAS ATUALIDADES

Sónia Ferramacho da Palma

Grupo de Contratação Pública do CEDIPRE · Advogada



Breve comentário à Lei n.º 112/2017, de 29 de dezembro, que estabelece o programa de regularização extraordinária dos vínculos precários da Administração Pública

Pese embora a Lei n.º 112/2017, de 29/12 tenha entrado em vigor no dia 1 de janeiro de 2018, são vários os procedimentos de regularização dos vínculos precários que ainda estão a decorrer na nossa Administração Pública e, bem assim, são diversas as questões que surgem no momento da sua aplicação, pelo que não deixa de ser pertinente o breve comentário a que nos propomos. Assim, procuraremos assinalar, ainda que de modo *en passant*, os seus principais aspetos.

De uma análise perfuntória da mencionada Lei ressalta, desde logo, a presença de dois momentos procedimentais, distintos, mas conexos: um primeiro, que podemos designar de pré-procedimento de regularização (cfr. arts. 1.º a 4.º), traduzido na identificação dos trabalhadores que tenham exercido funções ao abrigo de vínculos jurídicos desadequados, satisfazendo necessidades permanentes da Administração Pública, no hiato temporal a que se refere o art. 3.º, fase esta que poderá ainda compreender o ajuste do mapa de pessoal em conformidade com os postos de trabalho correspondentes às necessidades permanentes do serviço, que foram ou estão a ser supridas com recurso a vínculos precários (cfr. art. 6.º); depois, temos um segundo momento, correspondente ao procedimento de regularização *per se*, que é, na verdade, um procedimento de recrutamento específico (cfr. arts. 5.º a 13.º)¹.

Quanto àquele primeiro momento, ou seja, o da identificação dos vínculos precários (cfr. n.º 1 do art. 1.º, n.º 1 do art. 2.º e n.º 1 do art. 3.º), afigura-se basilar a presença de funções que satisfaçam necessidades permanentes, essenciais ao normal funcionamento do serviço ou, dito de outro modo, inerentes à persecução das atribuições do ente público em causa. Também, o vínculo jurídico estabelecido com o trabalhador terá que ser desadequado, desadequação esta que poderá ser jurídico-formal ou ainda uma impropriedade, *stricto sensu*, da natureza do contrato face às necessidades (permanentes) que o mesmo visa satisfazer. Afigura-se ainda imperativo que existam alguns indícios de laboralidade², o que o legislador relevou ao mencionar a “hierarquia, disciplina ou direção dos órgãos, serviços ou entidades abrangidos” (cfr. n.º 1 do art. 2.º). Por seu turno, a presente Lei delimita temporalmente o seu âmbito de aplicação àqueles que, nas condições que acabámos de mencionar, tenham exercido funções no período entre 1 de janeiro e 4 de maio de 2017 e, entre estes, os que tenham exercido funções durante pelo menos um ano ou, no caso dos contratos emprego-inserção, nos três anos anteriores à data do início do procedimento de regularização (cfr. als. a) e b) do art. 3.º). Já quanto aos contratos de estágio, nenhum período de referência é fixado, bastando que o trabalhador tenha, durante algum tempo, exercido funções nos três anos antecedentes à abertura do procedimento (cfr. al. c) do art. 3.º). Ora, estes períodos de referência são deveras controversos, posto que tendem a circunscrever a regularização das situações de precariedade a um tempo de funções que, por um lado, pode não corresponder a uma situação *típica* de vínculo precário, e que, por outro, pode obstar à regularização de situações de precariedade muito evidentes (*v.g.*, pense-se num trabalhador que exerceu funções, ao abrigo de um vínculo precário, durante dez anos, ininterruptamente, até ao dia 31 de dezembro de 2016)³.

¹ Referimo-nos, portanto, aos vínculos abrangidos pela Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, uma vez que, conforme resulta do disposto no art. 14.º da Lei n.º 112/2017, no caso de vínculos abrangidos pelo Código do Trabalho, a regularização dos vínculos precários depende apenas de decisão dos órgãos competentes, que avaliam as situações, entre o mais, de acordo com a presunção de contrato de trabalho a tempo indeterminado, regulada no Código do Trabalho (cfr. al. 14.º, n.º 1, als. a), b) e c) da Lei n.º 112/2017, de 29/12, art. 3.º, n.º 5 da Portaria n.º 150/2017, de 03/05 e arts. 12.º e 147.º do CTI).

² Cfr. ponto 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2017, de 28/02.

³ Note-se que, algumas entidades têm interpretado o art. 3.º da Lei n.º 112/2017, de 29/12 no sentido de que este normativo

Por último, no que concerne ao procedimento concursal de regularização, portanto, o segundo momento procedimental a que aludimos *supra* (cfr. arts 5.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º e 10.º), o legislador remete toda a tramitação para a Portaria n.º 83-A/2009, de 22/01, estatuindo, porém, as seguintes especificidades: apenas podem ser opositores ao procedimento os trabalhadores cujas situações funcionais tenham sido identificadas nos termos que acabámos de aludir; a abertura do procedimento está dispensada da autorização prevista no n.º 5 do art. 30.º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e do cumprimento das regras gerais de controlo de recrutamento constantes da legislação orçamental (cfr. art. 9.º); o aviso de abertura é publicitado na Bolsa de Emprego Público e na página eletrónica do órgão ou serviço, estando dispensado de publicitação no Diário da República; a notificação dos interessados é feita mediante notificação pessoal ou correio eletrónico (cfr. n.º 4 do art. 10.º); é aplicável apenas um método de seleção, a avaliação curricular, sendo fator de ponderação obrigatório o tempo de exercício de funções caracterizadoras dos postos de trabalho a concurso, sendo que, quando exista mais do que um opositor no recrutamento para o mesmo posto de trabalho (*i.e.*, quando o mesmo posto de trabalho tenha sido ocupado por várias pessoas, ao abrigo de vínculos precários), é ainda aplicável a entrevista profissional de seleção (cfr. n.º 6 do art. 10.º); para terminar, apenas há lugar a audiência dos interessados após a aplicação de todos os métodos de seleção e antes de proferida a decisão final (cfr. n.º 7 do art. 10.º). Daí ter-se referido que este é um procedimento de recrutamento específico.

apenas delimita o *tempus* de aferição da necessidade permanente. Esta é, aliás, a interpretação que a DGAL propõe no guião sobre o programa de regularização de vínculos precários na administração local, quanto aos contratos emprego-inserção - cfr. Guião, datado de 05/03/2018, p. 21, disponível em www.portalautarquico.dgal.gov.pt.



www.cedipre.fd.uc.pt

www.facebook.com/fduc.cedipre



CEDIPRE



IV CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO DIREITO DO EMPREGO PÚBLICO

COORDENAÇÃO:
VITAL MOREIRA
PEDRO COSTA GONÇALVES
LICÍNIO LOPES MARTINS

12 JANEIRO 2019

9.30 - 13.00

Os vínculos de emprego público e as modalidades de exercício de funções públicas: implicações práticas da distinção

14.30 - 17.30

Relação de emprego público e gestão de recursos humanos na Administração Pública

19 JANEIRO 2019

9.30 - 13.00

Procedimentos concursais e constituição da relação de emprego público

14.30 - 17.30

Contrato de trabalho em funções públicas: modalidades e regime

26 JANEIRO 2019

9.30 - 13.00

Regimes remuneratórios e valorizações remuneratórias

Férias, licenças, faltas e horários

14.30 - 17.30

Relação de emprego público e negociação colectiva: modalidades, greve e serviços mínimos

A arbitragem de litígios e de serviços mínimos

INFORMAÇÕES · INSCRIÇÕES

cedipre@fd.uc.pt · www.cedipre.fd.uc.pt



CEDIPRE

CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO



X CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CONTRATAÇÃO PÚBLICA

[COMPOSTO POR TRÊS CURSOS DE ESPECIALIZAÇÃO]



COORDENAÇÃO
Pedro Costa Gonçalves · Licínio Lopes Martins

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

13 - outubro - 2018

9.30 - 13.00 Âmbito de aplicação do CCP
Pedro Costa Gonçalves · Licínio Lopes Martins · Pedro Santos Azevedo
14.30 - 16.00 Princípios gerais da contratação pública
Rodrigo Esteves da Oliveira

16.00 - 17.30 Proposta e candidatura
Diogo Duarte Campos · Carla Machado

20 - outubro - 2018

9.30 - 11.00 Requisitos de participação
José Azevedo Moreira
11.00 - 13.00 Centrais de Compras. Acordos quadro
Vasco Moura Ramos

14.30 - 16.00 Ajuste direto e consulta prévia
Licínio Lopes Martins · Pedro Mattos Pereira

16.00 - 17.30 Contratação electrónica
Luís Verde de Sousa

27 - outubro - 2018

9.30 - 13.00 Concursos e outros procedimentos
Margarida Graziati Cabral

14.30 - 17.30 Fase de adjudicação
Bernardo Azevedo · Rui Mesquita Guimarães

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM AVALIAÇÃO DE PROPOSTAS

3 - novembro - 2018

9.30 - 13.00 | 14.30 - 17.30 Critérios de adjudicação e análise das propostas
João Amaral e Almeida

10 - novembro - 2018

9.30 - 13.00 | 14.30 - 17.30 Avaliação das propostas
João Amaral e Almeida · Teresa Almeida

CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

17 - novembro - 2018

9.30 - 13.00 | 14.30 - 17.30 Invalidez, conformação do contrato. Subcontratação. Regime das concessões
Licínio Lopes Martins · Bernardo Azevedo · A. Malheiro de Magalhães · Lino Torgal

24 - novembro - 2018

9.30 - 13.00 | 14.30 - 17.30 Contratos sobre poderes públicos. Modificação e sanções contratuais
Pedro Costa Gonçalves · Licínio Lopes Martins · Bernardo Azevedo · Jorge Alves Correia

INFORMAÇÕES · INSCRIÇÕES CEDIPRE - Centro de Estudos de Direito Público e Regulação
cedipre@fd.uc.pt · www.cedipre.fd.uc.pt



CEDIPRE



CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO

2018

XVI CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM REGULAÇÃO PÚBLICA E CONCORRÊNCIA

DIREÇÃO DO CURSO

VITAL MOREIRA · PEDRO COSTA GONÇALVES
LICÍNIO LOPES MARTINS



19 - maio - 2018

10h00 - 13h00

REGULAÇÃO · ENQUADRAMENTO GERAL

Vital Moreira · Fernanda Maças

14h00 - 17h00

FACE INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO AUTORIDADES REGULADORAS

Pedro Costa Gonçalves

26 - maio - 2018

10h00 - 13h00

FACE INSTITUCIONAL DA REGULAÇÃO EUROPEIA

João Nuno Calvão da Silva

14h00 - 17h00

INSTRUMENTOS E PODERES DAS AUTORIDADES REGULADORAS

Vital Moreira · Bernardo Azevedo

2 - junho - 2018

10h00 - 13h00

INSTRUMENTOS SANCIONATÓRIOS DAS AUTORIDADES REGULADORAS

Licínio Lopes Martins · Miguel Prata Roque

14h00-17h00

ORDEM ECONÓMICA DA UE

Manuel Lopes Porto

9 - junho - 2018

10h00 - 13h00

ORDEM ECONÓMICA PORTUGUESA

João Nuno Calvão da Silva

14h00-17h00

DIREITO DA CONCORRÊNCIA

Miguel Corção-Henriques

AUXÍLIOS DE ESTADO

João Nogueira de Almeida

22 - junho - 2018

10h00 - 13h00 FÓRUM CEDIPRE

23 - junho - 2018

COLÓQUIO DE ENCERRAMENTO DO CURSO

ATIVIDADE SANCIONATÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO E O

DIREITO DE MERA ORDENAÇÃO SOCIAL

I - FASE ADMINISTRATIVA

1. Legalidade e oportunidade nos procedimentos sancionatórios
2. Poderes de investigação, sigilo e garantias de defesa
3. Dever de colaboração e princípio da não autoincriminação
4. Poderes sancionatórios das autoridades de supervisão europeias
5. Procedimento sancionatório e fixação da medida da sanção: transação, suspensão sob condição e colaboração procedimental premiada
6. Sanções principais e acessórias
7. Cumulação de poderes instrutórios, decisórios e benefício do produto da coima: construção de "chinese walls", princípio da imparcialidade e desvio de poder

II - FASE JURISDICIONAL

1. Impugnação de decisões interlocutórias e de decisões sancionatórias
2. Pluralidade de jurisdições e delimitação da competência: em especial, o problema da aplicação subsidiária da lei processual administrativa ou da lei processual penal
3. Garantias processuais, processo justo e segredo do Advogado
4. Questões de legitimidade processual: legitimidade processual da Administração?
5. A responsabilidade das pessoas coletivas, dos administradores e o princípio da culpa: responsabilidade objetiva?
6. Plenitude de controlo, revisibilidade e reformatio in pejus

www.cedipre.fd.uc.pt



CEDIPRE

CENTRO DE ESTUDOS DE DIREITO PÚBLICO E REGULAÇÃO



XVI CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM JUSTIÇA ADMINISTRATIVA E FISCAL

COORDENAÇÃO CIENTÍFICA

J.C. VIEIRA DE ANDRADE

COORDENAÇÃO EXECUTIVA

CASALTA NABAIS · PEDRO COSTA GONÇALVES

2018

I - JUSTIÇA ADMINISTRATIVA

Sessão pública: "Em Defesa da Autonomia da Jurisdição Administrativa e Fiscal"

Colóquio Reforma da Jurisdição Administrativa e Fiscal
Justiça Administrativa no Quadro da Separação de Poderes
Justiça Administrativa e Garantia da Tutela Judicial Plena e Efetiva
Princípios do Processo Administrativo
Ação de Impugnação de Atos Administrativos
Ação de condenação à Prática de Atos Administrativos
Ações sobre Contraordenações

Processo Urgentes
(contencioso eleitoral, contencioso dos procedimentos de massa e intimações)
Processos Urgentes (contencioso pré-contratual)

Processos Cautelares

Ações sobre normas

Execução de Sentenças

Recursos Jurisdicionais

II - JUSTIÇA FISCAL

Garantias dos Contribuintes em Geral
Meios Processuais da Justiça Fiscal
Reclamação Graciosa e Recurso Hierárquico
Procedimento de Revisão e outros Procedimentos Tributários
Processo de Impugnação Judicial
Processo de Execução Fiscal

www.cedipre.fd.uc.pt

CEDIPRE | Centro de Estudos de Direito Público e Regulação

Palácio dos Melos (Antiga Faculdade de Farmácia) - Rua do Norte | 3004-534 Coimbra | PORTUGAL

Telef./Fax.: +351 239 836309 | E-mail: cedipre@fd.uc.pt