



UNIVERSIDADE D  
COIMBRA

Vânia Sofia Raposo Carvalho

**RELEVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO NA ESCOLHA  
DE FORNECEDORES - O IMPACTO NA MELHORIA DA QUALIDADE  
DE FORNECIMENTO**

**Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de  
Coimbra no âmbito do 2º ciclo de Estudos em Administração Público-Privada,  
conducente ao grau de Mestre**

**Orientadora: Doutora Maria do Céu Colaço Santos**

Coimbra, 2020



• C •

**FDUC** FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

VÂNIA SOFIA RAPOSO CARVALHO

**RELEVÂNCIA DOS CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO NA ESCOLHA DE FORNECEDORES - O IMPACTO NA MELHORIA DA QUALIDADE DE FORNECIMENTO**

RELEVANCE TO THE AWARD CRITERIA IN THE CHOICE OF SUPPLIERS  
– THE IMPACT ON IMPROVING QUALITY OF SUPPLY

**Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2º ciclo de Estudos em Administração Público-Privada, conducente ao grau de Mestre**

**Orientadora:** Doutora Maria do Céu Colaço Santos

**Supervisora de Estágio:** Ângela Maria Mendes Gonçalves Marques

Coimbra, 2020

## **Agradecimentos**

Perante a conclusão de mais uma etapa do percurso académico, não poderia deixar de expressar o meu mais sincero agradecimento a um conjunto de pessoas que por algum motivo ou em algum momento estiveram presentes e contribuíram, direta ou indiretamente, para a realização deste relatório.

Quero agradecer em especial aos meus Pais e Família, por todo o carinho, presença, apoio e incentivo que me deram ao longo deste percurso. Pelo apoio na minha construção enquanto pessoa e pela imensurável ajuda na conclusão desta fase final da minha formação. É graças a eles que termino este percurso e enfrento uma nova realidade.

Não poderia deixar de agradecer aos meus amigos verdadeiros, que apesar de poucos mas bons, sempre estiveram do meu lado e partilharam comigo grandes momentos.

Aos meus colegas de curso por aquilo que partilhámos e por aquilo que me fizeram aprender. Por toda a ajuda e companheirismo.

À Professora Doutora Maria do Céu Colaço Santos por ter acolhido este projeto. Por toda a disponibilidade, colaboração, motivação e por todas as orientações para a elaboração deste relatório.

À Câmara Municipal de Arganil pela oportunidade que me deu de poder realizar o estágio, pelo excelente acolhimento e apoio prestados. Um agradecimento em especial à minha orientadora e a todos os colegas que sempre me prestaram auxílio, disponibilidade no esclarecimento de dúvidas, por todos os conhecimentos transmitidos e pela sempre boa disposição, carinho e atenção.

**A TODOS, UM MUITO OBRIGADA.**

## **Resumo**

Este relatório aborda o tema Relevância dos Critérios de Adjudicação na Escolha de Fornecedores – O impacto na Melhoria na Qualidade de Fornecimento e resulta do estágio curricular do Mestrado em Administração Público- Privada da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, realizado entre outubro de 2019 e fevereiro de 2020, na Câmara Municipal de Arganil, nomeadamente nas áreas de Gestão da Qualidade e Contratação Pública.

Nos últimos anos, a necessidade de implementar um serviço de qualidade tem vindo a evidenciar-se cada vez mais nas organizações. A presente investigação versa sobre os critérios de adjudicação e os seus possíveis impactos na qualidade do fornecimento e dos serviços públicos.

As organizações, privadas ou públicas, necessitam adaptar a sua conduta às novas necessidades de forma a alcançar o sucesso competitivo. A administração pública, em particular, possui um papel de relevância para a sociedade, na medida que esta deve agir em prol da comunidade de forma a proporcionar à sociedade o melhor serviço possível.

Este relatório teve como objetivo avaliar a importância da qualidade do serviço público e fazer uma análise aos critérios de seleção de fornecedores mais utilizados pelas organizações públicas. Para o efeito, este estudo explorou a temática através da revisão da literatura e dos dados fornecidos pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC).

Os resultados do estudo demonstram que a grande maioria dos concursos públicos utilizam o critério de adjudicação do preço mais baixo na escolha dos seus fornecedores.

**Palavras-chave:** Administração Pública, Contratação Pública, Critérios de Adjudicação, Fornecedores

## **Abstract**

This report approaches the theme “Relevance to the Award Criteria in the Choice of Suppliers – The Impact on Improving Quality of Supply” and it results on a curricular internship from the Master’s Degree in Public and Private Administration, from the Faculty of Law of the University of Coimbra, fulfilled between October 2019 and February 2020, at Câmara Municipal de Arganil, namely on the areas of Quality Management and Public Procurement.

Over the last years, the need to implement a service with quality is increasingly shown in the organizations. The present investigation is about the award criteria and their possible impacts on the supply quality and public services.

The organizations, private and public, need to adapt their behavior to the new needs, in order to achieve competitive success. The public administration, in particular, has a major relevance role for the society, in the way that it should act for the community, giving them the best possible service.

This report had the objective to evaluate the importance of public service quality and analyze the most used supplier selection criteria by the public organizations. This theme was explored by reviewing literature and from data supplied by Institute of Public Markets, Real Estate and Construction (IMPIC).

The results of the study show that the majority of the public contests use the lower price award criteria when choosing their suppliers.

**Keywords:** Public Administration, Public Procurement, Award Criteria, Suppliers

## Índice

Agradecimentos .....	iii
Resumo .....	iv
Abstract.....	v
Lista de Siglas .....	3
Índice de Tabelas.....	5
Índice de Gráficos .....	6
CAPÍTULO I - Introdução.....	7
1.1. Contexto da Investigação .....	7
1.2. Objetivo de Investigação.....	8
1.3. Estrutura do Trabalho .....	8
CAPITULO II – Revisão Bibliográfica.....	10
2.1. Introdução .....	10
2.2. Qualidade .....	11
2.2.1. Evolução do Conceito de Qualidade .....	11
2.2.2. Diferentes perspetivas da definição de qualidade .....	13
2.2.3. Gestão da Qualidade Total (TQM) .....	15
2.3. Qualidade dos Serviços.....	19
2.3.1. Importância da Qualidade do Serviço .....	20
2.4. Os Serviços.....	21
2.4.1. Caracterização dos Serviços .....	22
2.5. A evolução da Qualidade no Serviço Público .....	24
2.6. Contratação Pública .....	29
2.6.1. Fornecedores.....	29
2.6.2. Fornecedores na Contratação Pública .....	30

2.7. O que é um Contrato Público? .....	31
2.7.1. Tipos de procedimentos de formação de contratos públicos .....	34
2.8. Critérios legais de escolha do procedimento de adjudicação .....	35
2.9. Concurso público .....	39
2.10. Critérios de adjudicação na Contratação Pública.....	40
CAPÍTULO III – Contratação Pública e Adjudicação: Algumas Evidências em Portugal.	45
3.1. Introdução .....	45
3.2. Metodologia .....	46
3.2.1. Objetivos .....	46
3.3. Recolha de dados.....	46
3.4. Apresentação e Análise dos dados sobre os critérios de adjudicação utilizados em Concursos Públicos .....	47
3.4.1. Ano 2016.....	47
3.4.2. Ano 2017.....	48
3.4.3. Ano 2018.....	50
3.4. Discussão dos Resultados .....	54
CAPÍTULO IV – Conclusão.....	56
4.1. Conclusão Geral .....	56
4.2. Implicações para a Administração Pública .....	57
4.3. Limitações do estudo e direção para futuros trabalhos.....	58
Bibliografia .....	59

## **Lista de Siglas**

AL – Alínea

ART – Artigo

CCP – Código dos Contratos Públicos

CF – Abreviatura de confrontar

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DL – Decreto-lei

EN – European Norm

GNS – Gabinete Nacional de Segurança

IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção

IPQ – Instituto Português de Qualidade

ISO – International Organization for Standardization

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

NP – Norma Portuguesa

NPM – New Public Management

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

SGQ – Sistema de Gestão da Qualidade

SMA – Secretariado para a Modernização Administrativa

SPG – Sistema Português da Qualidade

TCAN – Tribunal Central Administrativo Norte

TQM – Total Quality Management

UE – União Europeia

## **Índice de Tabelas**

Tabela 1 - Definições de Qualidade .....	14
Tabela 2 - Diferenciação entre Bens e Serviços .....	24
Tabela 3 - Os Princípios do <i>New Public Management</i> .....	27
Tabela 4 - Procedimento em função do valor do contrato.....	37
Tabela 5 - Critérios de Adjudicação, por tipo de procedimento .....	41

## Índice de Gráficos

Gráfico 1 - Critérios de Adjudicação nos procedimentos abertos (concursos públicos e concursos limitados - 2016).....	47
Gráfico 2 - Peso relativo dos critérios de adjudicação por número de contratos: variação de 2011 para 2016.....	48
Gráfico 3 - Critérios de Adjudicação nos procedimentos abertos (concursos públicos e concursos limitados - 2017).....	49
Gráfico 4 - Peso relativo dos critérios de adjudicação por número de contratos: variação de 2011 para 2017.....	49
Gráfico 5 - Critérios de Adjudicação nos procedimentos abertos (concursos públicos e concursos limitados - 2018).....	50
Gráfico 6 - Peso relativo dos critérios de adjudicação por número de contratos: variação de 2011 para 2018.....	51
Gráfico 7 - Peso relativo dos critérios de adjudicação por montantes contratuais: variação de 2013 para 2018 .....	51
Gráfico 8 - Valor médio dos contratos precedidos de procedimento concorrencial, por modalidade de adjudicação: variação de 2013 para 2018 .....	52
Gráfico 9 - Distribuição do fator “preço” na apreciação das propostas de procedimentos abertos em 2018 .....	53
Gráfico 10 - Distribuição acumulada do peso do fator “preço” na apreciação das propostas: comparação dos anos 2011 a 2018.....	53
Gráfico 11 - Percentagem do número de contratos nos quais o fator “preço” teve preponderância maioritária .....	54

## **CAPÍTULO I - Introdução**

O presente relatório de estágio foi elaborado no âmbito da realização do estágio curricular incluído no plano de estudos do Mestrado em Administração Pública- Privada da Universidade de Coimbra, com a finalidade de obtenção do grau de Mestre.

A formação académica fornece as “ferramentas” necessárias para o exercício da futura atividade profissional, assim como a noção de “responsabilidade” inerente ao seu desejável bom desempenho. A realização do estágio vem deste modo complementar a formação académica, permitindo o contacto e a inserção no mercado de trabalho de forma a por em prática os conhecimentos teóricos aprendidos ao longo do curso.

O referido estágio foi realizado entre o dia 1 de outubro de 2019 e 29 de fevereiro de 2020, na Câmara Municipal de Arganil. O estágio foi desenvolvido na área da qualidade, mais especificamente na vertente de avaliação e implementação de um sistema de avaliação de fornecedores.

### **1.1. Contexto da Investigação**

Ao longo dos anos, as organizações têm vindo a deparar-se com mudanças significativas no seu meio envolvente, entre essas mudanças clientes e utilizadores apresentam-se cada vez mais exigentes. Assim, torna-se relevante que as organizações, privadas ou públicas, optem por adotar estratégias para conseguirem sobreviver, mas também tornarem-se competitivas e oferecerem produtos e serviços que vão ao encontro das necessidades e expectativas dos clientes.

Partindo deste ponto, a aquisição de bens e serviços deve ser um tema de importância e interesse nas organizações. Deste modo, a implementação de critérios que permitam a seleção de fornecedores é necessária e contribui para uma melhoria da eficiência e eficácia dos processos e da qualidade entregue ao cliente/ utente, isto é, ao utilizador final. Ou seja, uma seleção criteriosa de fornecedores pode levar a desempenhos positivos na cadeia de fornecimento e, dessa forma, à obtenção de vantagem competitiva.

À semelhança do setor privado, o setor público, faz a seleção dos fornecedores através de concursos públicos. Para o efeito de seleção dos fornecedores, os critérios de adjudicação orientam-se pela seleção do critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante. O artigo 74º do CCP prevê a adoção de duas modalidades, nomeadamente: a) “Melhor relação qualidade-preço, na qual o critério de adjudicação é composto por um conjunto de fatores, e eventuais subfactores relacionados com diversos aspetos da execução do contrato a celebrar”; e b) “Avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar”.

Apesar dos critérios serem amplamente utilizados e juridicamente válidos, a literatura sugere que os critérios utilizados pelo setor público na escolha de fornecedores podem não ser os mais eficientes.

## **1.2. Objetivo de Investigação**

O objetivo geral deste relatório é contribuir para uma maior reflexão e ponderação sobre os critérios de adjudicação utilizados pelo setor público na escolha de fornecedores, avaliando os critérios utilizados e o seu impacto na melhoria da qualidade do fornecimento e de toda a entidade. Antes desta exposição far-se-á uma análise mais completa aos princípios e fundamentos da gestão da qualidade para contextualizar a importância dos fornecedores quer na entrega de qualidade acrescida aos clientes, quer ainda em vantagens competitivas para as organizações

Especificamente, este trabalho vai oferecer uma análise sobre os critérios de adjudicação mais utilizados pelas entidades públicas de forma a entender a implementação dos critérios que proporcionam a proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante.

## **1.3. Estrutura do Trabalho**

O presente relatório encontra-se estruturado em quatro capítulos que estão subdivididos de acordo com os requisitos e complexidade dos conteúdos envolvidos.

O presente capítulo é o primeiro dos quatro capítulos que constituem este relatório, no qual, após um breve enquadramento são definidos os objetivos, bem como a estrutura do relatório.

No segundo capítulo procede-se à revisão da literatura. Este capítulo debruça-se sobre a importância da gestão da qualidade com especial enfoque na qualidade dos serviços no setor privado e no setor público e a importância dos fornecedores na perspetiva de mais ganhos em qualidade quer para os clientes/ utentes, quer para as organizações. Esta revisão da literatura engloba ainda os elementos essenciais da contratação pública na formação de concursos públicos, dando especial relevância aos critérios de adjudicação utilizados pelas organizações públicas na escolha de fornecedores.

No terceiro capítulo será realizado um estudo que se apoia em dados e evidências do tipo de adjudicação mais utilizado nos concursos públicos, bem como um comentário sobre os resultados observados.

Por fim, no quarto e último capítulo será realizada uma conclusão onde serão analisados os potenciais contributos do estudo, as possíveis implicações para a Administração Pública e as limitações e direção para futuros trabalhos.

## **CAPITULO II – Revisão Bibliográfica**

### **2.1. Introdução**

Com o passar dos anos, o mercado tem vindo a enfrentar significativas mudanças. Este apresenta-se cada vez mais exigente e dinâmico, sendo que os seus clientes são atualmente mais exigentes. Para poderem prosperar no mercado, as organizações necessitam adaptar as suas estratégias de modo a satisfazer as necessidades e expectativas dos seus clientes. Neste contexto, as organizações podem e devem investir em medidas que melhorem a qualidade dos seus produtos e serviços de forma a melhorar o seu desempenho e competitividade.

Um serviço de qualidade revela-se importante em termos de eficiência e capacidade de resposta dos serviços e pelo impacto que tem na satisfação do utente e na gestão de recursos públicos. Importa entender que a aquisição de bens e serviços é uma atividade num amplo processo de gestão da qualidade, e que por isso deve integrar o âmbito da qualidade dos serviços. A aquisição de bens e serviços deve obedecer a uma seleção e escolha criteriosa com ponderação dos benefícios para as partes envolvidas. No caso do setor público, como poderemos observar ao longo deste relatório, a escolha de fornecedores orienta-se pelas regras da contratação pública.

A contratação pública, realizada por meio de concursos públicos, vem permitir às organizações públicas a escolha do critério de adjudicação mais vantajoso para a entidade adjudicante. Estes critérios podem recair, de acordo com o art.74º CCP, na “melhor relação qualidade-preço na qual o critério de adjudicação é composto por um conjunto de fatores, e eventuais subfactores relacionados com diversos aspetos da execução do contrato a celebrar” ou na “avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar”.

Com efeito, neste capítulo será apresentada uma revisão bibliográfica sobre a importância da gestão da qualidade com especial enfoque na qualidade dos serviços no setor público. Posteriormente, será referida a importância dos fornecedores para a qualidade das organizações. Esta revisão da literatura engloba ainda os elementos

essenciais da contratação pública, dando especial enfoque aos critérios de adjudicação utilizados pelas organizações públicas na escolha de fornecedores.

## **2.2. Qualidade**

A Qualidade pode ser considerada como um fator determinante relativamente à competitividade das empresas. A qualidade tem-se vindo a afirmar como elemento fulcral em estratégias de desenvolvimento organizacional e como forma de defesa da complexidade da envolvente externa onde as organizações operam. A envolvente externa das organizações é constantemente influenciada pela globalização dos mercados, pela evolução tecnológica ou pelas novas exigências dos seus clientes.

### **2.2.1. Evolução do Conceito de Qualidade**

Expor uma definição de qualidade é algo bastante difícil, particularmente quando existe a necessidade de a quantificar e objetivar. Assim, definir qualidade não constitui tarefa fácil, é algo complexo e multifacetado que pode e deve ser encarado sob diversas perspetivas (Pinto e Soares, 2010). Segundo os mesmos autores, por um lado, o seu conceito é universal e absolutamente reconhecível, por outro, escapa a definições precisas e a medições. Deste modo, são diversas as interpretações e definições deste termo.

Segundo Silva (2009), a problemática da qualidade é uma questão considerada intemporal, ou seja, sempre existiu e eternamente existirá. Assim sendo, o conceito de Qualidade tem vindo a passar por um conjunto de etapas e a assumir várias definições ao longo dos tempos.

Partindo deste ponto, podemos referir que as primeiras abordagens à qualidade são contingentes da evolução da industrialização, dos mercados e dos comportamentos dos clientes.

De acordo com Loureiro (2006), as origens da preocupação com a qualidade remontam à Idade Média. Nessa altura, os artesãos eram as pessoas incumbidas de satisfazer as necessidades dos clientes e de assegurar o controlo do seu próprio trabalho

(Mendes, 2006). Estes estavam encarregues de identificavam as necessidades dos clientes, conceber, fabricar e vender o produto, prestando, ainda se necessário, assistência pós-venda. Com o passar do tempo e com o aumento das necessidades cada vez maiores da população em aumentar a produção surgiram as primeiras oficinas. Segundo Leal (1999) nas oficinas passaria a existir um mestre que administrava e delegava as tarefas num encarregado, tais como: a supervisão do serviço e o apoio aos aprendizes.

Segundo Carapeto e Fonseca (2005) e Rocha (2006), a qualidade passou pelas seguintes etapas:

- Qualidade através da inspeção (1945 – 1949);
- Controlo estatístico da qualidade (1949 – 1951);
- Garantia da qualidade (1951 até finais anos 60);
- Qualidade como estratégia competitiva (finais anos 60 até 1980);
- Gestão da qualidade total (TQM).

Foi no decorrer da 1ª Guerra Mundial que foram evidenciadas as primeiras carências de qualidade. Como forma de colmatar esse problema surgiram as primeiras preocupações relacionadas com a inspeção, surgindo assim, a 1ª fase da qualidade: a Inspeção. A partir desse momento, a qualidade dos produtos passou a ser avaliada por inspetores que separavam os produtos com defeito daqueles que estavam em boas condições. Segundo Leal (1999) esta fase estendeu-se até ao final da década 20 do século XX.

No período compreendido entre os anos 1930 e 1940 verificou-se a preocupação em determinar as causas dos desvios de qualidade. A partir desse momento, a qualidade começou a ser vista como uma atividade de gestão efetiva. A produção passou a ser desenvolvida segundo especificações com o fim de monitorizar a capacidade e estabilidade dos processos, medir o desempenho dos mesmos, reduzir a sua variabilidade e desenvolver e manter cartas de controlo. Esta fase passaria a denominar-se de Controlo Estatístico de Qualidade, tendo como objetivo o controlo do produto final.

No decorrer dos anos 50 e 60 surgiram os primeiros esforços para a qualidade preocupada com a satisfação dos clientes. Esta fase denominada por Garantia de Qualidade estava associada a atividades de garantia do desempenho de um produto ou serviço.

Mais tarde, na década de 70 do século XX, a qualidade passaria a estar associada a uma política de redução de custos. Nesta fase, a qualidade era vista como um fator importante para a competitividade das empresas. Esta fase chamar-se-ia: Qualidade como Estratégia Competitiva.

Por fim, a partir da década de 80, a qualidade desenvolveu-se segundo princípios que defendem o envolvimento de todos os setores da empresa, implementando o conceito de melhoria contínua, de forma a obter melhores resultados e a satisfação dos seus consumidores (Pires, 2000). Esta última fase denomina-se por Gestão da Qualidade Total (TQM).

### **2.2.2. Diferentes perspetivas da definição de qualidade**

A qualidade, definida sob o ponto de vista do consumidor, é um conceito subjetivo que está relacionado diretamente com as perceções de cada individuo. Cada individuo possui um conceito diferente de qualidade, uma vez que o que espera obter de determinado produto/ serviço depende de inúmeros fatores e ideologias, tais como: a cultura, o tipo de produto, o tipo de serviço prestado, as necessidades e expectativas.

De entre as definições mais conhecidas temos as de Deming, Juran, Crosby, Feigenbaum, Shewhart, Taguchi e Shingo. Estes autores são pioneiros no estudo e abordagem à gestão da qualidade e, portanto, considerados “Gurus” da qualidade.

Na Tabela nº 1 podemos observar de forma sucinta as definições destes autores.

**Tabela 1 - Definições de Qualidade**

<b>Autor</b>	<b>Definição de Qualidade</b>
Crosby	Conformidade que existe entre pré-requisitos e o produto/serviço final.
Juran	Quando um produto ou serviço está adequado a um determinado uso, ou satisfaz uma certa necessidade do Cliente.
Deming	Quando um produto tem um grau previsível de uniformidade e confiança, a um preço baixo e adequado ao mercado.
Taguchi	A perda que um produto causa à sociedade depois de ser expedido e não as perdas causadas por funções intrínsecas.
Ishikawa	Ausência de variação nas características da qualidade
Shingeo Shingo	Processo de monitorização contínua e instrumentação de feedback potencial

Fonte: Adaptado de Pinto e Soares (2012)

De acordo com Pinto e Soares (2010), as definições de qualidade descritas na tabela não são distintas, estas apoiam-se umas nas outras proporcionando perspectivas diferentes e enriquecedoras sobre o mesmo tema.

O conceito de qualidade, segundo a norma NP EN ISO 9000:2015<sup>1</sup>, consiste no grau de satisfação de um conjunto de características intrínsecas de um objeto, na qual, o sucesso de qualquer organização depende diretamente da sua capacidade em mobilizar e organizar os meios e recursos necessários à realização de produtos e/ou serviços que satisfaçam as exigências, necessidades e expectativas dos seus clientes.

Cruz e Carvalho (1994, p.18) definem qualidade como “conformidade em relação a especificações e parâmetros definidos, conhecidos por todos na empresa e estabelecidos pelos clientes, em permanente revisão para que se encontrem em cada momento dinamicamente ajustados às suas reais necessidades”.

---

<sup>1</sup> Norma internacional que estabelece os requisitos para a gestão de um sistema de qualidade. O objetivo principal desta norma prende-se em apoiar organizações (públicas e privadas) na implementação de sistemas de gestão de qualidade eficazes.

De entre outras definições temos a de Silva (2009, p.11), que vem dizer que a qualidade deriva da palavra latina *qualitate* e “é sinónimo da procura contínua de melhoria em todas as vertentes, desde a política e estratégia da organização até aos indicadores financeiros mais relevantes, passando pelos níveis de satisfação de todos os stakeholders”.

Segundo Shigeru Myzuno (1888) citado em Saraiva e Teixeira (2010), a qualidade de um produto deve compreender todas as suas características e não apenas as suas qualidades técnicas. Por outro lado, um produto não precisa necessariamente de ter a melhor qualidade possível, sendo que o seu único requisito é que o produto satisfaça as exigências do cliente no seu uso.

Existe um ponto de convergência entre todas essas definições de qualidade. Esse ponto prende-se com o facto de colocar ênfase no cliente/consumidor como o elemento principal da qualidade, e de considerarem a qualidade como um conceito que abrange todos os aspetos que compõem uma organização, não apenas os produtos ou serviços.

### **2.2.3. Gestão da Qualidade Total (TQM)**

A partir da década de 80, a qualidade proliferou segundo os princípios da qualidade total ou TQM (*Total Quality Management*), que consiste na aplicação da qualidade em todos os ramos da organização, realçando o conceito de melhoria contínua, de forma a obter o compromisso de satisfação do consumidor, essencial para alcançar a vantagem competitiva (Pires, 1999).

Uma abordagem à qualidade total apresenta um mix de ideias de gestão que resultam do contributo de alguns autores, tais como: Deming (1990) e Juran (1980) considerados os “pais da qualidade” (Stringham, 2004). Rocha (2001, p.54) argumenta que o modelo da gestão de qualidade total é de origem claramente americana, sendo mais tarde exportada para o Japão no pós-guerra.

De acordo com Carapeto e Fonseca (2005) este modelo é uma estratégia global de gestão que deve envolver toda a organização. O mesmo autor realça ainda a importância das pessoas na organização, dando particular importância à liderança, e à melhoria

contínua. Assim, a Gestão da Qualidade Total (TQM) deve ser utilizada como um meio para a obtenção de excelência organizacional (Machado, 2001).

Este modelo possui o propósito de fazer bem com o mínimo de desperdício e máxima eficiência, envolvendo todos os protagonistas no alcance de resultados melhorados e desejados, contrariando a gestão da qualidade tradicional que era caracterizado por estruturas hierárquicas rígidas onde todas as decisões eram tomadas fundamentalmente no topo da hierarquia administrativa. Por sua vez, o TQM permite que muitas das decisões sejam tomadas pelos seus trabalhadores durante o seu dia-a-dia.

Chiavenato (2002, p.704) define TQM como “uma filosofia de gestão que pressupõe o envolvimento de todos os membros de uma organização numa busca constante de autossuperação e de contínuo aperfeiçoamento”. Todavia, Pires (2000) considera que a institucionalização de um sistema assente na qualidade total implica alterar os mecanismos de trabalho e de resolução de problemas, privilegiando o trabalho de grupo e as relações interpessoais.

Segundo o Secretariado para a Modernização Administrativa<sup>2</sup> (1997), a qualidade total abrange todas as facetas da organização, desde a conceção do produto ao processo de produção, do menor custo do produto e processo até às condições de trabalho.

Rocha (2001) argumenta que a gestão da qualidade total focaliza-se na satisfação do cliente e obtém-se através de uma gestão global da organização, numa contínua busca de aperfeiçoamento do produto ou serviço, em busca da excelência, ou seja, numa permanente tentativa em satisfazer as expectativas dos clientes.

De acordo com a ISO (1997), citada por Gariso (2007, p.20) a TQM pode ser definida como o “modo de gestão de uma organização, centrado na qualidade, baseado na participação de todos os seus membros e visando sucesso a longo prazo através da satisfação dos clientes e de benefícios para todos os membros da organização e para a sociedade”.

---

<sup>2</sup> De acordo com o Decreto-Lei n.º 395/98, o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA) foi criado em 1985 (Decreto-Lei n.º 497/85, de 17 de Dezembro) e organizado em 1986 (Decreto-Lei n.º 203/86, de 23 de Julho) Este assumiu-se, como uma estrutura de missão, leve e flexível, sem quadro de pessoal, na qual o Governo se apoiava para realizar as suas tarefas de modernização da Administração Pública.

Cohen e Eimicke (1994) descrevem o significado específico de cada palavra da expressão TQM: Sendo que: “Total significa aplicado a cada aspeto do trabalho, desde identificar as necessidades do cliente a avaliar se o cliente está satisfeito. Qualidade significa ir ao encontro e exceder as expectativas do cliente. Gestão significa desenvolver e manter a capacidade organizacional de constantemente melhorar a qualidade”.

Segundo McAdam e Leonard (2001, p.132), a TQM caracteriza-se pelos seguintes princípios: “ligação estratégica aos objetivos da organização; compreensão e satisfação dos clientes; envolvimento dos trabalhadores de todos os níveis organizacionais; motivação da gestão de topo para a qualidade e pela perceção da organização como um conjunto de processos que incorporam relações do tipo clientes/fornecedores”. Por sua vez, Carr e Litman (1993) consideram como principais características da TQM, a orientação para o cliente, a eliminação de erros, a prevenção dos problemas, o planeamento a longo prazo, o trabalho em equipa, a tomada de decisões fundamentada em evidências, a melhoria contínua, a estruturação organizacional horizontal e descentralizada e as parcerias com entidades externas.

Muito embora exista uma grande diversidade de noções sobre a gestão da qualidade total, permanece um consenso sobre o seu significado (Wilkinson, Redman, Snape, Marchington, 1998). Deste modo, é possível identificar algumas componentes centrais da TQM, tais como:

**Empenho e liderança da gestão de topo** – segundo este princípio, os gestores de topo devem implementar um sistema que permita a participação de todos os colaboradores e por sua vez serem os agentes motivadores das boas práticas e empenho pessoal.

**Investir na estratégia e no sistema de gestão** – este ponto defende que a organização deve implementar uma estratégia de longo prazo, com vista na promoção da melhoria contínua em todos os processos de produção e distribuição dos seus serviços/produtos. A estratégia deve envolver toda a organização, de modo a que todos funcionários se sintam envolvidos e motivados, e deve passar pela gestão dos recursos humanos, pela integração da qualidade nos processos e utilização de ferramentas e técnicas da qualidade para a resolução de problemas. Partindo deste ponto, este modelo deve

integrar como princípio o compromisso sustentado dos líderes e o envolvimento dos funcionários a todos os níveis.

**Orientar a organização para o cliente** – o foco deste ponto prende-se com a satisfação das necessidades dos clientes. A TQM busca a excelência através da melhoria contínua, e atribui particular importância aos stakeholders (Carapeto e Fonseca 2005, p.43). Por conseguinte, a organização deve desenvolver mecanismos de participação dos clientes de modo a obter informações que permitam antecipar as expectativas dos mesmos. Esta operação permitirá a comparação do desempenho com o plano anteriormente traçado, bem como desenvolver os novos planos de ação.

**Criar um sistema de gestão dos recursos humanos** - Este princípio prende-se com o envolvimento e comprometimento dos funcionários com a gestão da qualidade total, de modo a que os mesmos estejam motivados e interessados no processo de melhoria contínua. Como forma de alcançar este objetivo, os funcionários necessitam de formação, de forma a reforçar os seus conhecimentos e capacidades e possuírem alguma autonomia e responsabilidade nas suas tarefas diárias. Outro aspeto a ter em consideração é o trabalho em equipa. Torna-se por isso importante definir as responsabilidades de cada elemento da equipa, de forma a identificar a estrutura da organização, as funções da liderança e o modo de reconhecer e recompensar o desempenho.

Como considerações finais, este modelo não deve ser visto apenas como um conjunto de processos e técnicas usadas esporadicamente numa organização. Assim, é essencial que todos os envolvidos se comprometam com a qualidade como uma estratégia a longo prazo que requer uma mudança total e global da cultura organizacional.

Atualmente, os serviços possuem um papel fulcral no mercado cada vez mais competitivo. Reforçando esta ideia, Paiva (2013) defende que num mercado intensamente concorrencial, a noção sobre as características e qualidade dos serviços é essencial e permite a satisfação e realização dos clientes.

### 2.3. Qualidade dos Serviços

Com o passar dos anos, a necessidade de atender as necessidades dos clientes para obter sucesso e garantir a sobrevivência do seu negócio tornou-se motivo de preocupação. De forma a satisfazer as expectativas dos clientes é importante apostar na qualidade dos serviços prestados pela empresa.

Deste modo, a qualidade do serviço deve ser utilizada como fator de diferenciação face aos concorrentes. Para Zeithaml et al (1990) e Parasuraman et al (1985) a chave do sucesso e sobrevivência de uma empresa está inteiramente ligada com a oferta de um serviço de qualidade. Loureiro (2006) vem desta forma reforçar o papel da qualidade dos serviços afirmando que esta é um fator imprescindível para a continuidade e sobrevivência a longo prazo das organizações. Neste sentido, a empresa deve trabalhar de forma a englobar todos os seus colaboradores, apostando na sua formação e sensibilização.

Para além dos benefícios retratados anteriormente, Parasuraman, Zeithaml e Berry (1996) referem que a qualidade de serviço tem um impacto comportamental nos clientes, associado à intenção de repetir a compra.

Com o aumento da competitividade e das exigências dos cidadãos, também o serviço público teve de adaptar o seu funcionamento de forma a oferecer um melhor serviço e a satisfazer a necessidade dos seus cidadãos. Desta forma, a qualidade do serviço no setor público tem vindo a consolidar-se cada vez mais e a ser reconhecida como fonte de valor.

A adoção de princípios de qualidade no serviço público permitiu vantagens para o setor. A principal vantagem relaciona-se com a ênfase do papel do cliente/cidadão.

Atualmente o papel do cidadão apresenta grande notoriedade, uma vez que quando falamos no setor público, temos de ter em consideração que este visa a prossecução do interesse público e dos direitos dos cidadãos (artigo 266º nº1 da CRP), sendo o governo o órgão superior desta entidade (artigo 182º da CRP). Assim sendo, o setor público constitui-se como um sistema de órgãos hierarquizados que visam a promoção dos interesses da sociedade, dando “voz” aos cidadãos, que o elegem através das eleições.

### **2.3.1. Importância da Qualidade do Serviço**

Uma vez que o mercado se encontra em plena mudança, com consumidores progressivamente mais exigentes e sofisticados, o serviço necessita ser personalizado, diferenciado e inovador. Assim sendo, um serviço bem concedido e realizado de forma sistemática e contínua poderá contribuir de forma benéfica para o crescimento, prosperidade e sustentabilidade do negócio.

De acordo com Junior (2008) é fundamental e importante o entendimento do cliente e do mercado, de modo a criar valor para o cliente de forma sustentada. Ou seja, atender todas as suas expectativas e criar um sentimento de agrado e satisfação.

A qualidade nos serviços prende-se com a capacidade de satisfazer as necessidades dos clientes através de uma boa experiência no serviço prestado. Ou seja, o serviço será avaliado pelo consumidor de acordo com a sua experiência e com a prestação da empresa, e deste modo, o cliente definirá se o serviço realizado foi de qualidade ou não. Assim sendo, a qualidade na prestação de serviços pode ser um meio determinante para o sucesso de uma empresa, uma vez que uma boa prestação de serviços possibilita a obtenção de melhores resultados.

De salientar que qualidade na prestação de serviços está diretamente ligada à competência dos profissionais envolvidos. Assim, é de relevo relacionar a eficiência de um serviço com a qualidade dos funcionários. Neste contexto, podemos considerar que as pessoas são o grande motor de uma organização e que toda a empresa deve procurar investir em profissionais competentes e qualificados, de forma a proporcionar uma melhoria na qualidade do serviço prestado.

Deste modo, um negócio bem orientado, com processos bem definidos, com uma gestão de pessoas adequada, e com uma estrutura apropriada, alcança mais facilmente um nível de qualidade superior, apresentando maioritariamente desempenhos mais positivos e uma maior distinção e reputação no mercado. As empresas mais bem-sucedidas são aquelas que oferecem aos clientes excelência nos serviços. A qualidade do serviço torna-se assim um motor de diferença, uma vez que, os consumidores avaliam as condições das empresas de acordo com o seu desempenho.

De frisar que é de enorme importância conhecer profundamente os seus concorrentes e consumidores. A qualidade na oferta do seu serviço pode facilitar na identificação de falhas dos concorrentes e por sua vez, permitir para o desenvolvimento e melhoria da estratégia de mercado.

Como foi referido anteriormente, a implementação de um serviço de qualidade contínuo e sustentado é importante para as organizações uma vez que de forma proporciona alguns benefícios. Deste modo, e de acordo com Bosco (2019) podemos destacar alguns benefícios, tais como:

**Obtenção de clientes mais felizes e satisfeitos** – os clientes valorizam o comprometimento da empresa em oferecer serviços de excelência. Clientes felizes e satisfeitos podem fomentar o desejo de repetição e consequente fidelização.

**Mais produtividade** – uma empresa que aposta em boas condições de trabalho favorece a motivação da equipa, criando assim, um sentimento de envolvimento. Funcionários mais motivados tendem a ser mais produtivos e a prestar serviços de bom agrado.

**Menos custos** - fazer o melhor não tem nada a ver com “gastar rios de dinheiro”, e dentro das missões da gestão de qualidade está a atribuição de trabalhar de forma económica sem comprometer a excelência das atividades;

**Maior lucro** - quando uma empresa se compromete com a visão do mercado e sobre a qualidade dos serviços, tende a ter colaboradores são mais felizes e a conseguir produzir sem consumir todos os recursos, tendo como resultado o aumento da sua lucratividade.

## 2.4. Os Serviços

Existe na literatura uma diversidade de propostas de definição de serviços, sendo que não se pode dizer que exista uma única definição. Todas as definições são consideradas válidas e trazem consigo benefícios e também limitações (Gariso, 2007).

Um serviço é o conjunto de atividades realizadas por uma organização para responder às expectativas e necessidades do cliente. Como tal, na visão de Lovelock e

Wirtz 2007) os serviços são atividades económicas entre duas partes, em que há troca de valor entre um comprador e um vendedor num mercado. Lovelock e Wrigth (2001) advogam ainda que os serviços são considerados como atividades económicas criadoras de valor e fornecedoras de benefícios aos clientes como resultados da realização de mudanças desejadas no destinatário.

De acordo com Kotler (2000), citado por um Kotler, Hayes e Bloom (2002) um serviço consiste em uma ação, desempenho ou ato que é essencialmente intangível e não acarreta necessariamente a propriedade de quem quer que seja. Neste seguimento, Grönroos (2000) define o serviço como um processo constituído por um conjunto de atividades mais ou menos intangíveis que, geralmente, são concretizadas por interação entre o cliente e os recursos da entidade prestadora do serviço, sendo essas atividades prestadas como soluções para os problemas do cliente.

De acordo com Pinto (2003), o conceito de serviço engloba a experiência do serviço, o seu resultado, as operações necessárias à sua produção e o valor do serviço para o cliente. Deste modo, o cliente para reconhecer verdadeiramente um serviço, precisa experimentá-lo para só assim apreciar a sua qualidade. Por sua vez, a avaliação do serviço por parte do cliente não se delimita apenas com o resultado final. Esta deve ter em consideração a forma como foi adquirido/alcançado, ou seja, todo o processo de prestação do serviço (Rocha e Oliveira, 2006).

#### **2.4.1. Caracterização dos Serviços**

Os serviços apresentam quatro características principais que os distinguem dos bens tangíveis, nomeadamente: a Intangibilidade, a Simultaneidade, a Heterogeneidade e a Percibilidade (Kotler, 2000). Ao invés da qualidade dos produtos, a qualidade do serviço caracteriza-se por algo fugaz e que pode ser difícil de medir.

A **Intangibilidade** é a característica mais conhecida dos serviços (Fisk, Grove & Jonh, 2008), pelo facto de os serviços não poderem ser percebidos através dos sentidos. Estes não possuem substância física, assim sendo é impossível observar, tocar, provar, ouvir ou cheirar antes da sua aquisição. Deste modo, podemos reconhecer os serviços

como bens abstratos e não objetos que possam ser contados, medidos ou testados. Os Serviços resultam de uma ação, já os produtos, por outro lado, caracterizam-se por algo palpável, que pode ser possuído no ato de aquisição.

A intangibilidade do serviço vem dificultar a avaliação do serviço por parte do cliente. De acordo com Pride e Ferrel (2001), esta característica dos serviços significa que um serviço não é físico e não pode ser fisicamente possuído. Por conseguinte, os clientes procurarão por sinais ou evidências da qualidade do serviço em outros critérios, com base nas instalações, nas pessoas, nos equipamentos, no material de comunicação, na publicidade, entre outras. Por sua vez, cabe ao profissional de serviços oferecer a melhor representação tangível do serviço.

A **Inseparabilidade** é a próxima característica a ser descrita, esta consiste no facto dos serviços serem produzidos e consumidos simultaneamente. Ou seja a produção e o consumo não são inseparáveis, ocorrem durante o mesmo tempo em que são prestados. Pode dizer-se que esta característica é uma consequência da intangibilidade, na medida em que os serviços não podem ser separados de quem os presta, o que vem reforçar a importância de uma relação próxima entre aquele que presta o serviço e aquele que o recebe.

A **Heterogeneidade** é a terceira característica a ser abordada. Esta característica refere que os serviços são altamente variáveis, ou seja, variam de cliente para cliente, de colaborador para colaborador e de dia para dia. Os serviços possuem uma forte componente humana, assim sendo, é muito raro que o mesmo serviço seja produzido da mesma forma por duas pessoas diferentes, não existindo uniformidade na prestação do serviço. Por outro lado, também é igualmente difícil para um profissional reagir da mesma forma com diferentes tipos de clientes, em virtude da imprevisibilidade dos comportamentos dos mesmos.

De forma a enfatizar esta ideia, Kotler (2000) defende que os serviços são extremamente heterogêneos dependendo de quem, quando e onde são proporcionados. Deste modo, torna-se difícil ou quase impossível manter um padrão de atendimento padrão que assegure a qualidade e identidade aos serviços prestados, visto que o resultado e a qualidade dos serviços varia de acordo com o seu autor.

Por último, surge a **percebibilidade** que caracteriza-se pela incapacidade dos serviços serem armazenados, revendidos ou devolvidos. Esta característica resulta da intangibilidade, visto que se os serviços não podem ser armazenados para uma utilização futura, devendo ser consumidos quando produzidos (Hoffman & Bateson, 2003; Vargo & Lusch, 2004). Ou seja, os serviços esgotam-se no ato de prestação e não permitem a sua utilização num momento futuro.

Embora as características descritas anteriormente sejam importantes na distinção dos serviços, é possível verificar algumas delas em outros bens para além dos serviços. Deste modo, devemos considerar que toda a envolvente da organização, desde o equipamento, as instalações, a apresentação dos colaboradores e outras, tem um papel na formação da opinião do cliente. Por sua vez, a atribuição do valor por parte do cliente, resulta também da comparação entre as suas expectativas e os resultados.

De forma a complementar e compreender melhor as particularidades dos serviços, apresento a seguinte tabela com as diferenças entre bens e serviços.

**Tabela 2 - Diferenciação entre Bens e Serviços**

<b>Bens</b>	<b>Serviços</b>
Tangíveis	Intangíveis
Homogéneos	Heterogéneos
Produção e distribuição separada do consumo	Produção, distribuição e consumo simultâneos
Uma coisa	Uma atividade ou um processo
Principal valor produzido numa fábrica	Principal valor produzido nas interações entre vendedor/comprador
Normalmente o cliente não participa no processo produtivo	Cliente participa na produção
Podem ser armazenados	Não podem ser armazenados
A propriedade pode ser transferida	Não há transferência de propriedade

*Fonte: Grönroos, 2000*

## 2.5. A evolução da Qualidade no Serviço Público

A qualidade do serviço público não se manteve estanque ao longo dos anos. Esta sofreu transformações decorrentes das “novas” necessidades dos seus cidadãos.

No decorrer do seguinte ponto será realizada uma breve revisão da evolução da Qualidade no Serviço Público, destacando as correntes com maior impacto nas reformas administrativas verificadas a partir da década de 80.

Após anos conturbados que resultaram da crise económica dos anos 70, o desagrado dos contribuintes demonstrava-se notório e a necessidade de reorganizar as organizações públicas era clara. Neste sentido, e com vista a ultrapassar as disfunções detetadas, a Administração Pública começou a implementar as suas primeiras reformas (Rocha, 2001).

As primeiras reformas tiveram início nos países anglo-saxónicos, com maior destaque nos Estados Unidos, Reino Unido e Nova Zelândia, sendo que mais tarde também se estenderam aos países que incorporam a OCDE<sup>3</sup> (Clifton & Díaz-Fuentes, 2011). Estas reformas defendiam um novo paradigma de gestão do setor público denominado de Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM).

A nova gestão pública surgiu a partir da necessidade de reformar a gestão pública baseada nos pensamentos de Max Weber<sup>4</sup>. Ou seja, a nova gestão pública critica o modelo burocrático<sup>5</sup> de Weber, por este se tratar de um modelo muito rígido e irrealista. Neste contexto, e de acordo com Denhart e Denhardt (2003), citado por Barrias (2013, p.32) a nova gestão pública vem afastar-se das ideias principais da antiga Administração Pública que se caracterizava por um sistema hierarquizado e fechado ao envolvimento dos cidadãos, em que depositava no Estado o papel de responsável na prestação direta dos serviços.

---

<sup>3</sup> Sigla de Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico fundada em 1961 com o objetivo de estimular o progresso económico e o comércio mundial. Atualmente é constituída por 37 estados membros

<sup>4</sup> Intelectual, jurista e economista alemão considerado um dos fundadores da Sociologia. Max Weber foi também responsável pelo surgimento do conceito de burocracia.

<sup>5</sup> O Modelo burocrático caracteriza-se por um modelo que defende um sistema administrativo baseado na organização em serviços e na divisão de tarefas, da qual se privilegia as funções hierárquicas de maneira a dispor de uma grande quantidade de trabalho de uma forma rotineira. No modelo burocrático, os procedimentos são orientados por um sistema de normas e regulamentos caracterizados pela definição de regras a obedecer, que estabelecem o âmbito específico de cada função a desempenhar e os limites de competência de cada agente, bem como, os atos que pode levar a cabo e os termos em que devem ser praticados (Barrias, 2013)

O NPM seria uma tentativa de implementar ideais de gestão do setor empresarial e privado nos serviços públicos (Haynes, 2003; Pollitt, 1993) que consistia num paradigma baseado no racionalismo económico para a promoção da concorrência (Hood, 1990). As reformas administrativas consistiam no fomento da privatização de funções públicas, na introdução de métodos privados e comerciais na administração e no foco em mecanismos de produtividade, eficiência e autonomia no exercício das funções públicas (Barrias, 2013).

Segundo Barrias (2013, p.19), “o caminho das reformas administrativas levou a uma aproximação entre o setor público e o setor privado e a uma penetração dos valores do mercado na esfera pública”. Neste contexto, as novas regras de gestão defendiam a ideia de que o estado deveria estar sujeito às mesmas regras que o setor privado, de modo a melhorar a sua eficiência e eficácia.

Neste sentido, o NPM caracterizou-se essencialmente pela modernização administrativa dos serviços através de medidas, tais como: a privatização de alguns serviços; a racionalização de meios e a introdução de novos métodos de gestão (Carapeto & Fonseca, 2005). Alguns dos principais princípios desta ideologia segundo este mesmo autor, caracterizam-se por:

**Melhorar o desempenho e a eficácia da administração.** Deste facto, o contribuinte deve obter uma boa relação custo-benefício. Por outro lado, as organizações devem gerir e atingir os seus objetivos da melhor forma possível. Neste contexto, surge-nos o conceito de Gestão por objetivos que especifica os objetivos, os prazos e os indicadores de desempenho que classificam a quantidade e a qualidade dos serviços.

**Adoção de uma organização de trabalho mais flexível,** ou seja, este modelo defende a passagem do modelo burocrático para um modelo mais flexível que permite mais autonomia para os seus funcionários. Esta medida permitiria que os seus funcionários se tornassem mais motivados no seu local de trabalho, e por sua vez, a rentabilizarem o seu empenho. Esta medida também se caracterizou pela separação de funções e responsabilidades e pela definição dos objetivos a alcançar pela administração pública.

**Orientação para o cliente e qualidade dos serviços,** esta ideologia defende a evolução dos usuários da administração pública que deixaram de ser meros beneficiários

ou contribuintes, tornando-se clientes. A satisfação dos clientes passa deste modo a incorporar um dos principais interesses da administração pública.

De modo a complementar os princípios anteriormente descritos do *New Public Management*, apresento a seguinte tabela.

**Tabela 3 - Os Princípios do *New Public Management***

<b>Doutrina</b>	<b>Concretização</b>	<b>Justificação</b>
Gestão profissional no setor público	Liberdade para gerir. Controlo ativo e discricionário dos gestores das entidades públicas.	A prestação de contas exige uma clara identificação dos responsáveis pela execução das missões e não é compatível com a difusão de poderes.
Critérios claros e medição de desempenho	Definição de objetivos, metas, indicadores de sucesso. Quantificação destes indicadores.	A prestação de contas exige uma definição clara de objetivos. A eficiência exige um olhar firme sobre os objetivos.
Ênfase no controlo dos resultados	Atribuição de financiamento e recursos com base na medição do desempenho. Abandono da gestão de recursos humanos centralizada e burocrática.	Necessidade de obter resultados, mais do que seguir procedimentos.
Desagregação das unidades no setor público	Abandono das unidades administrativas monolíticas. Criação de unidades em torno dos produtos e serviços.	Necessidade de criar unidades administrativas ágeis, com ganhos de eficiência provenientes da externalização de alguns

	Descentralização da gestão dos orçamentos e proximidade na gestão dos recursos humanos.	serviços.
Maior competição no setor público	Recurso aos contatos a termo e aos concursos públicos.	Rivalidade como chave para baixar preços e aumentar os padrões de qualidade.
Ênfase nas práticas de gestão do setor privado	Maior flexibilidade na contratação e nas recompensas. Maior utilização das técnicas de relações públicas.	Necessidade de utilizar técnicas de gestão privada (com sucesso e provas dadas) no setor público.
Disciplina e parcimónia na utilização dos recursos públicos	Redução de custos, aumento da disciplina laboral, redução dos custos de contexto.	Fazer “mais com menos”.

Fonte: Barrias, 2013 (baseado em Hood, 1991)

Com o passar dos anos, os ideais preconizados pelo *New Public Management* foram demonstrando algumas deficiências. Neste sentido, no decorrer da década de 90, os ideais do *New Public Management* sofreram algumas transformações que viriam a dar origem a um novo movimento, o *Reinventing government* (Gariso, 2007). No seguimento do exposto, Gariso (2007) defende ainda que o *Reinventing government* viraria a tornar-se num modelo mais moderado que o NPM, uma vez que rejeitava a privatização dos serviços e funções do Estado.

O *Reinventing government* representaria uma reafirmação dos antigos valores da administração pública, bem como uma tentativa de remediar as deficiências pertencentes ao NPM (Lapunte & Walle, 2020). Por sua vez, esta reivindicação do modelo NPM passaria também a defender a promoção e envolvimento de funcionários e cidadãos no seu processo de decisão. Deste modo, as organizações públicas passariam a responder perante cidadãos em vez de meros clientes.

## **2.6. Contratação Pública**

De acordo com o artigo 1.º, n.º 2 da Diretiva 2014/24/UE a contratação pública pode ser definida como a “aquisição, mediante contrato público, de obras, fornecimentos ou serviços por uma ou mais autoridades adjudicantes a operadores económicos selecionados pelas mesmas independentemente de as obras, os fornecimentos ou os serviços se destinarem ou não a uma finalidade de interesse público”.

A contratação pública 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 (artigo 1.º, n.º2 do CCP).

A contratação pública vê-se regulada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo DL n.º18/2008<sup>6</sup>, de 29 de janeiro. Este código visa, em primeira linha, transpor as diretivas comunitárias relativas à celebração de contratos públicos de empreitada de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços. Deste modo, e segundo Almeida e Cúrdia (2018), o CCP deve ser visto como um instrumento promotor de transparência, potencializador de mercado concorrencial e de valor para os seus agentes.

### **2.6.1. Fornecedores**

“Todas as empresas do mundo, seja qual for a sua dimensão e importância, necessitam, para poderem laborar que seja assegurado o abastecimento de todos os seus setores” (Braga, 1991, p.9). Partindo deste ponto, surge a inevitabilidade e indispensabilidade de adquirir bens e/ou serviços que satisfaçam todas as necessidades. As empresas que dispõem bens/serviços a outras podem ser designadas de “Fornecedores”.

De forma simples e sucinta podemos definir fornecedor como pessoa/empresa que abastece determinado produto/ serviço a outra empresa ou comunidade. Ou seja, os fornecedores são grupos de interesse que disponibilizam inputs necessários a outras empresas (Mendes, 2014).

---

<sup>6</sup> Alterado e republicado pelo DL n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

Segundo (Lisboa, Coelho, Coelho & Almeida 2007, p.14), fornecedores são “ todos os agentes económicos que fornecem a todas as empresas de uma indústria as matérias-primas, os serviços, a energia, os equipamentos e o trabalho necessário ao seu funcionamento”.

De acordo com o ponto 8.4.1 da norma ISO 9001 (2015), fornecedor é “ qualquer organização ou individuo externo à organização que opere num processo, ou parte dele, que fornece produtos/serviços para a organização ou cliente, em seu nome”.

Os Fornecedores são pessoas coletivas ou singulares responsáveis por prestar bens e serviços, no entanto, devem ser considerados como uma mais-valia nas relações comerciais.

Dwyer, Schurr e Oh (1987) consideram mesmo que os fornecedores são determinantes para o sucesso de várias indústrias. Deste modo, podemos concluir que uma boa relação entre empresa e os seus fornecedores permite às empresas benefícios, tais como a obtenção de vantagem competitiva.

### **2.6.2. Fornecedores na Contratação Pública**

Ao longo do tempo, o modo de gerir e lidar com os fornecedores tem sofrido transformações importantes. Hoje em dia, a relação da empresa com os seus fornecedores é de maior proximidade e cooperação, o que vem permitir benefícios para ambas as partes.

Uma boa seleção e gestão de fornecedores proporcionam o alcance de desempenhos positivos na cadeia de fornecimento e a obtenção de vantagens competitiva. Deste modo, as organizações devem escolher os seus fornecedores segundo requisitos que estabeleçam os controlos necessários de forma a garantir a conformidade da qualidade dos bens/serviços adquiridos.

Neste sentido, reforça-se a perceção da necessidade de investir, desenvolver e melhorar o relacionamento das organizações com os seus fornecedores, de modo a serem ainda mais competitivas. No entanto, este relacionamento revela-se por vezes uma tarefa complexa, pois as consequências económicas são difíceis de avaliar, muitas vezes pelo grande número de fornecedores, que resultam num controlo frequentemente limitado.

Assim sendo, a aquisição de bens e serviços deve ser um tema de foco e interesse nas empresas. A implementação de critérios que permitam a seleção de fornecedores é fundamental e contribui para uma melhoria da eficiência e eficácia dos processos.

À semelhança do setor privado, o setor público, necessita selecionar os seus fornecedores de acordo com as suas necessidades, porém, este último opera segundo as regras da Contratação Pública

De acordo com Gonçalves (2012), o processo de seleção de fornecedores processa-se normalmente em dois tempos. Numa primeira etapa os fornecedores são pré-selecionados em função de critérios de caráter eliminatório (certificação de qualidade, preço, prazo de entrega, etc.). Durante a segunda fase procede-se à seleção definitiva segundo uma avaliação mais ponderada de cada fornecedor.

## **2.7. O que é um Contrato Público?**

Nos dias de hoje podemos descrever o conceito de contrato público como um instrumento privilegiado das tarefas de regulação em parcerias público privadas (Estorninho, 2006).

Podemos considerar os contratos públicos como contratos que sejam celebrados pelas entidades adjudicantes previstas no Código dos Contratos Públicos (CCP) independentemente da sua designação (por exemplo: protocolo, acordo, etc.) e da sua natureza (pública ou privada). A sua legislação encontra-se regulamentada no CCP aprovada pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111- B/2017, de 31 de agosto.

O Código dos Contratos Públicos (CCP) designa contrato como um “acordo de vontades de natureza administrativa, celebrado entre contraentes públicos e co-contratantes ou somente entre contraentes públicos” (art 1º, nº. 6, al<sup>as</sup> a), b), c) e d) do CCP). Partindo da premissa de que o direito dos contratos públicos é o direito administrativo, Gonçalves (2015, p.31) argumenta que “marginalmente, os contratos públicos poderão não ser regulados pelo direito (específico) dos contratos públicos, mas antes pelo direito (geral) privado”.

O contrato público é um acordo formado por duas (ou mais) declarações de vontade que se ajustam para a produção de certos efeitos jurídicos (Gonçalves, 2015). Deste modo, os contratos públicos são todas e quaisquer relações jurídicas bilaterais, em que uma das partes é uma autoridade/entidade adjudicante, devidamente enunciada no disposto no art 2º do CCP, com exceção dos casos previstos no art 1º, nº6 do CCP. De acordo com o artigo 1.º, n.º 1, do CPA, o contrato público surge no âmbito de um procedimento, ou de uma sucessão ordenada de atos e formalidades relativos à formação e manifestação da vontade de órgãos da Administração Pública.

Os contratos públicos representam uma relevante oportunidades económica para as empresas e têm como objetivo a aquisição de bens e serviços, assim como a realização de obras, por uma entidade pública.

Este tipo de contrato caracteriza-se por um conjunto de atos integrados numa série, mais ou menos longa e complexa, de atos prévios ou preparatórios que emergem do encontro ou fusão entre as duas declarações de vontade (Gonçalves, 2015). Assim sendo, podemos concluir que os contratos públicos não constituem um ato isolado, não ocorrem de uma forma repentina e nem resultam do encontro de uma proposta espontânea.

O contrato público surge como ato principal, central e decisivo de um conjunto ou de uma sequência de atos funcionalmente ligados, de acordo com uma determinada ordem e com o objetivo de produzir um efeito único (Gonçalves, 2015).

Importa desde já definir os conceitos de adjudicação e entidade adjudicante na medida que se torna relevante no decorrer da matéria mencionada.

Deste modo, o conceito de adjudicação conforme determina o art 73º do CCP, constitui-se “no ato pelo qual o órgão competente para a decisão de contratar aceita a única proposta apresentada ou escolhe uma de entre as propostas apresentadas”.

Entidade adjudicante é a entidade que celebra um contrato no exercício de funções materialmente administrativas cuja formação esteja imperativamente sujeita ao regime procedimental previsto na parte II do Código dos Contratos Públicos (art 2.º, nº 1 e 2 do CCP). São entidades a quem, através dos órgãos competentes para o efeito, cabe tomar, no desenredo do referido procedimento, a decisão de adjudicação (decisão que consiste em

aceitar a única proposta apresentada ou de escolher uma de entre as propostas apresentadas – art.73.º ou a decisão de não adjudicação – art.79.º).

De acordo com as diretivas europeias, as entidades adjudicantes consistem em “organismos de direito público”. Sendo que, a lei só reconhece a sua qualificação quando se verifiquem, de forma cumulativa, três requisitos fundamentais: personalidade jurídica, prossecução de atividades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial e se a entidade opera ou não em situação de concorrência (Gonçalves, 2015).

De acordo com Gonçalves (2015, p.153) o procedimento de adjudicação de contratos públicos encontra-se regulado na Parte II do CCP é caracteriza-se um “procedimento complexo, composto por vários procedimentos, entre os quais o procedimento de adjudicação”.

Almeida e Cúrdia (2018, p.91) defendem que “a preparação de um procedimento de contratação pública exige planeamento que permita determinar o procedimento mais adequado, preparar as peças processuais necessárias e garantir o cumprimento de todo o normativo legal e processual”.

Neste âmbito, o procedimento de formação dos contratos públicos é um procedimento legalmente regulado à qual incide sobre os procedimentos de seleção concorrencial. Na fase de adjudicação participam vários interessados no contrato. Deste facto, o legislador detêm a possibilidade de definir, com detalhe, os momentos que constituem a tramitação do procedimento, e deste modo garantir a imparcialidade administrativa, a igualdade de tratamento e de limitar o informalismo e a latitude do princípio da adequação do procedimento que se encontra enunciado no artigo 56.º do CPA.

De acordo com Almeida e Cúrdia (2018), o procedimento de formação do contrato inicia-se primeiramente através da decisão de contratar por parte do órgão competente de forma a autorizar a despesa, e posteriormente, é elaborada a sua decisão devidamente fundamentada (art.36º e art.153º do CCP).

Segundo Gonçalves (2015), o procedimento de formação de contratos públicos desenvolve-se, em regra, de acordo com três fases: a fase preparatória, a fase principal ou conclusiva e a fase integrativa de eficácia ou complementar.

A fase preparatória caracteriza-se, em regra, por uma fase longa e complexa que inclui todos os atos jurídicos prévios ordenados até à conclusão do contrato público. Esta fase normalmente desagrega-se em duas fases: a fase de iniciativa do procedimento, que pode ser pública (oficiosa) ou particular, e a fase de instrução, em que se incluem as negociações ou, em muitos contratos públicos, uma fase de adjudicação.

A fase principal ou conclusiva corresponde a uma fase ou etapa do procedimento em que o contrato público se conclui, tornando-se perfeito.

A fase integrativa de eficácia ou complementar é aquela que por vezes após a conclusão, o contrato não se encontra com as condições de produzir, imediatamente, os seus efeitos e de ser objeto de execução.

### **2.7.1. Tipos de procedimentos de formação de contratos públicos**

Ao falar de procedimentos de formação de contratos públicos deparamo-nos com uma multiplicidade de procedimentos possíveis o que vem explicar a inexistência de um procedimento único que as entidades da Administração devem adotar.

Na verdade, não existe um tipo único de procedimentos aplicável à formação de todos os contratos públicos (Gonçalves, 2015). Gonçalves (2015) defende ainda que as tipologias dos procedimentos de formação de contratos públicos podem reger-se de acordo com diversos critérios. Os critérios utilizados dizem respeito: à previsão, ou não, de uma fase de seleção concorrencial ou competitiva, de uma iniciativa do procedimento e/ou da existência, ou não, de uma regulamentação da tramitação.

Os contratos de compras públicas exigem regulamentação específica do respetivo procedimento de formação. Estes devem reger-se em benefício do interesse público, através da seleção de contratantes fiáveis para colaborar com a Administração Pública. Por sua vez, devem ser também consideradas questões de carácter financeiro, que permitam a seleção da proposta economicamente mais vantajosa, bem como o respeito do princípio de igualdade de oportunidades dos operadores económicos (Gonçalves, 2015).

## **2.8. Critérios legais de escolha do procedimento de adjudicação**

Através da decisão de escolha do procedimento, o órgão competente da entidade adjudicante “escolhe” o procedimento para efetuar a adjudicação, ou seja, para selecionar a proposta.

Essa escolha deverá recair sobre um dos tipos de procedimentos de adjudicação enunciados no artigo 16.º, n.º 1 do CCP.

Os tipos de procedimentos de adjudicação existentes são: ajuste direto; consulta prévia; concurso público; concurso limitado por prévia qualificação; procedimento de negociação; diálogo concorrencial e parceria para a inovação.

Na maior parte dos casos, a entidade adjudicante não dispõe de uma liberdade de estruturação do procedimento de adjudicação. Segundo Dias (2017, p.35), “ a escolha do procedimento pressupõe a ponderação da sua adequação ao objeto da contratação”.

Os procedimentos disponíveis encontram-se previstos na lei, sendo que existem regras legais que orientam a decisão de escolher o procedimento de adjudicação.

Uma das regras é a de livre escolha dos concursos (público e limitado), salvo casos excecionais (art. 28.º CCP), à qual a entidade adjudicante pode adotar sempre os seguintes procedimentos de concurso: concurso público e concurso limitado por prévia qualificação.

No entanto, não existe uma completa indiferença normativa quanto à escolha do concurso público ou do concurso limitado, o concurso limitado não deve ser utilizado quando a estipulação de requisitos mínimos não seja adequada à natureza do contrato. Nestes casos, existe uma preferência do concurso público em relação ao concurso limitado (Gonçalves, 2015).

Segundo o Código dos Contratos Públicos existem outros três procedimentos de adjudicação contendo uma utilização mais condicionada. Assim, o procedimento de negociação pode ser adotado apenas nos casos previstos nos artigos 29.º, 31.º, n.º 1, e 33.º, n.º 1 do CCP. O diálogo concorrencial apenas pode ser utilizado nos casos previstos no artigo 30.º do CCP.

Por último, o procedimento de ajuste direto, um dos procedimentos mais utilizado pelas entidades adjudicantes. De acordo com Gonçalves (2015), o ajuste direto não possui correspondência direta nas diretivas europeias e corresponde, em parte, ao procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio. O ajuste direto abrange os contratos excluídos do âmbito de incidência das diretivas, bem como contratos de menor valor.

O CCP contém regras particulares relativas à escolha do procedimento adjudicatório. Em casos onde existe uma divisão do objeto do contrato em lotes, a escolha do procedimento é, frequentemente, determinada pelo valor do contrato a celebrar.

De acordo com Almeida e Cúrdia (2018, p.112), “a escolha do procedimento pré-contratual é feita, em regra, em função de critérios de valor do contrato a celebrar ou em função de critérios materiais, podendo ainda ser em função do tipo de contrato ou em função da entidade adjudicante”.

Seguidamente será apresentada a tabela nº 4 que vem demonstrar os tipos de procedimento a adotar em função do valor do contrato.

**Tabela 4 - Procedimento em função do valor do contrato**

	Tipos de Contrato		
	<b>Locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços</b>	<b>Empreitadas de obras públicas</b>	<b>Outros Contratos</b>
<b>Ajuste Direto</b>	Valor inferior a 20.000€ - alínea d) do nº1 do art.20º CCP	Valor inferior a 30.000€ - alínea d) do art.19º CCP	Valor inferior a 50.000€ - alínea c) do nº1 do art.21º CCP
<b>Consulta Prévia com convite a pelo menos 3 entidades</b>	Valor inferior a 75.000€ - alínea c) do nº1 do art.20º CCP	Valor inferior a 150.000€ - alínea c) do nº1 do art.19º CCP	Valor inferior a 100.000€ - alínea b) do nº1 do art.21º CCP
<b>Concurso Público ou Concurso Limitado por prévia qualificação, sem publicação no JOUE</b>	<b>Estado</b> – valor até 144.000€ <b>Outras entidades adjudicantes</b> – até 221.000€ <b>Contratos relativos a serviços sociais e outros constantes do anexo IX do CCP</b> – até 750.000€ Alínea b) do nº1 do art.20º CCP e alíneas b), c) e d)	Valor até 5.548.000€ - alínea b) do art.19º CCP e alínea a) do nº3 do art.474º CCP	

	do nº3 do art. 474º CCP		
<b>Concurso Público ou Concurso Limitado por prévia qualificação, com publicação no JOUE</b>	Qualquer que seja o valor do contrato – alínea a) do nº1 do art. 20º CCP	Qualquer que seja o valor do contrato - alínea a) do art. 19º CCP	
<b>Concurso Público, Concurso Limitado por prévia qualificação, Dialogo concorrencial ou parceria para a inovação sem publicação no JOUE</b>			Qualquer que seja o valor do contrato – alínea a) do nº1 do art.21º CCP

Fonte: Almeida e Cúrdia, 2018

A escolha dos procedimentos de adjudicação deve observar os critérios legais referidos anteriormente. Quando estes critérios não são seguidos, a decisão é ilegal e esta ilegalidade comunica-se no ato final do procedimento de adjudicação. De acordo com as regras gerais, o desrespeito da lei aplicável cria uma situação de anulabilidade dos atos ilegais. Importa, contudo, ter em consideração o artigo 161.º, n.º 2, alínea l), do CPA, que atribui a sanção de nulidade em relação aos “atos praticados (...) com preterição total do procedimento legalmente exigido”. De acordo com o artigo 283.º-A do CCP, a falta de publicação de anúncio no Jornal Oficial da União Europeia, quando legalmente exigível, provoca a anulabilidade do contrato.

## 2.9. Concurso público

Embora o concurso público seja considerado um processo monofásico, é de assinalar que, em comparação com o ajuste direto, o procedimento de concurso público apresenta uma tramitação significativamente mais desenvolvida (Gonçalves, 2015).

O procedimento inicia-se com a publicação de um anúncio (no Diário da República ou no Jornal Oficial da União Europeia). A partir dessa data, são também disponibilizadas aos interessados as peças do procedimento (o programa do procedimento e o caderno de encargos).

Segue-se a apresentação de propostas pelos interessados, sendo publicada, imediatamente após o termo do respetivo prazo, uma lista dos concorrentes e facultada a estes a consulta de todas as ofertas apresentadas.

A proposta, é definida pelo nº1 do art.56º do CCP como uma “declaração pela qual o concorrente manifesta à entidade adjudicante a sua vontade de contratar e o modo pelo qual se dispõe a fazê-lo”.

De acordo com Almeida e Cúrdia (2018, p.168), a proposta é “uma manifestação de vontade documentada, composta por características e elementos designados por atributos da proposta, relativos a aspetos de execução do contrato submetido à concorrência através do caderno de encargos ou convite”. Nos termos do nº1 do art.70º do CCP, “as propostas são analisadas em todos os seus atributos, representados pelos fatores e subfactores que densificam o critério de adjudicação, e termos e condições”.

De seguida, o júri procede à análise e à avaliação das propostas apresentadas pelos concorrentes. O júri avalia quer o conteúdo das propostas, quer o cumprimento dos requisitos e formalidades exigidos legalmente ou nas peças do procedimento. No decorrer desta fase de análise das propostas deverá ser feita uma verificação de todos os aspetos que possam determinar a sua exclusão (art.70º e art.146º do CCP).

Segundo Almeida e Cúrdia (2018, p.99), “os aspetos do contrato a celebrar submetidos à concorrência variam de proposta para proposta, exigindo-se uma forma de avaliação objetiva e imparcial que permita à entidade adjudicante valorizar cada uma das

propostas, de acordo com os aspetos submetidos à concorrência, garantindo o cumprimento dos princípios de igualdade, da concorrência, transparência, imparcialidade e boa-fé”.

Seguidamente inicia-se o período apelidado de “preparação da adjudicação”, em que o júri começa por produzir um relatório preliminar propondo ao órgão adjudicante a ordenação das propostas e a eventual exclusão de algumas delas (artigo 146.º do CCP). Elaborado o citado relatório, o mesmo é enviado aos concorrentes que sobre ele se poderão pronunciar em sede de audiência prévia (artigo 147º do CCP).

Ponderadas as observações dos concorrentes, o júri redige o relatório final, mantendo ou alterando as conclusões do relatório preliminar. Após o relatório final, na existência de uma alteração na ordenação das propostas, o júri procede a nova audiência prévia e prepara um segundo relatório final (artigo 148.º do CCP). Perante as conclusões finais do júri, o órgão adjudicante procede à emissão do ato de adjudicação. O artigo 155.º e segs. do CCP, regulamentam a conduta do concurso público urgente (art.167º do CCP).

## **2.10. Critérios de adjudicação na Contratação Pública**

A adjudicação firma-se em critérios, critérios que foram recentemente alvo de transformações legislativas no âmbito do Direito Comunitário, nomeadamente com o Diretiva 2014/24/UE. A alteração mais visível nesta matéria, relaciona-se essencialmente com o critério de adjudicação que as entidades adjudicantes podem utilizar.

Os critérios de adjudicação efetivam as relações contratuais entre as entidades públicas e os operadores económicos (privados), no âmbito dos contratos públicos. Atualmente são dois os critérios de adjudicação em vigor, conforme estabelece o art. 74º do CCP, os quais foram objeto de alteração, cfr. pontos 89 e 90 do preâmbulo da Diretiva 2014/24/UE e os arts. 67º e 68º da mesma Diretiva.

O artigo 74º do CCP vem expressar que “ a adjudicação é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, determinada por uma das seguintes modalidades: a) Melhor relação qualidade-preço, na qual o critério de adjudicação é composto por um conjunto de fatores, e eventuais

subfactores, relacionados com diversos aspetos da execução do contrato a celebrar; b) Avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar”.

Dos dois critérios de adjudicação expostos no artigo 74º do CCP, a entidade adjudicante deve escolher aquele que melhor se ajuste a cada procedimento e melhor satisfaça a prossecução do interesse público, salvo os casos que são impostos por lei. Por sua vez, e de acordo com Dias (2017, p.58), “para assegurar a igualdade de tratamento, os critérios de adjudicação devem permitir comparar as propostas e avaliá-las de forma objetiva”.

Seguidamente será apresentada a tabela nº 5 que demonstra os critérios de adjudicação possíveis em cada tipo de procedimento.

**Tabela 5 - Critérios de Adjudicação por tipo de procedimento**

<b>Procedimento</b>	<b>Qualidade-Preço - al. a) do nº1 do art.74º</b>	<b>Preço - al. b) do nº1 do art.74º</b>
Ajuste Direto	Pode utilizar um dos dois	
Consulta Prévia	Pode utilizar um dos dois. Pode não utilizar um modelo de avaliação de propostas – al.b) do nº2 do art.115º	
Concurso Público	Pode utilizar um dos dois	
Concurso Público Urgente	Não pode utilizar	Alínea b) do art.155º
Concurso Limitado por Prévia Qualificação	Pode utilizar um dos dois – al. q) do nº1 do art.164º	
Procedimento de negociação	Pode utilizar um dos dois – art.139º; art.200º	
Diálogo Concorrencial	Nº3 do art.206º	Não pode utilizar
Parceria para a Inovação	Nº2 do art.218º C	Não pode utilizar

*Fonte: Almeida e Cúrdia, 2018*

A escolha de um dos critérios mencionados acima (melhor relação qualidade-preço ou avaliação do preço/custo) tem como principal intenção proporcionar à entidade adjudicante vantagem económica através da escolha de um cocontraente e de uma

proposta, que satisfaça as suas necessidades, em condições financeiras e económicas favoráveis<sup>7</sup>.

Neste contexto, cabe à entidade adjudicante especificar a ponderação atribuída a cada um dos critérios escolhidos para determinar a proposta economicamente mais vantajosa, exceto se esta for escolhida com base no preço. A Diretiva 2014/24/UE deixa, por sua vez, o poder de decisão aos Estados-Membros de proibição ou restrição da utilização exclusiva do preço ou custo como critério avaliador da proposta economicamente mais vantajosa, se assim considerarem adequado.

Por outro lado, é de relevo salientar que o modelo de avaliação de propostas deve estimular a concorrência e assegurar que a escolha recaia sobre a proposta mais benéfica para a entidade adjudicante<sup>8</sup>.

Na Jurisprudência portuguesa, o Acórdão do Tribunal Central Administrativo Norte (TCAN), de 16 de dezembro de 2011, com o número de processo 00322/11.5BEBRG determina que “ quando o critério de adjudicação é o da proposta economicamente mais vantajosa para as entidades adjudicantes, estas gozam de uma margem de liberdade ou de discricionariedade ampla no âmbito da fixação dos requisitos mínimos de capacidade (técnica e financeira) e dos fatores/subfactores que densificam aquele critério de adjudicação”.

A Diretiva 2014/24/UE através do ponto 90 do preâmbulo diz-nos que “a adjudicação de um contrato deverá realizar-se com base em critérios objetivos que assegurem o respeito pelos princípios da transparência, da não discriminação e da igualdade de tratamento, com vista a assegurar uma comparação objetiva do valor relativo das propostas”, tendo a finalidade de determinar qual a proposta economicamente mais vantajosa, “em condições de concorrência efetiva”. Deste modo, as autoridades adjudicantes deverão ser obrigadas a indicar todos os critérios de adjudicação, bem como a ponderação atribuída a cada critério.

Por sua vez, é concedido aos Estados Membros, em casos excepcionais, o poder de legislar no sentido das autoridades adjudicantes poderem derrogar a obrigação de indicar a

---

<sup>7</sup>Cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º27/13, de 5 de novembro (processo n.º1406/2013)

<sup>8</sup> Cf. Acórdão do Tribunal de Contas n.º15/2016, de 2 de dezembro (processo n.º960/2016)

ponderação dos critérios em casos devidamente justificados e fundamentados, na medida em que não possam previamente estabelecer tal ponderação devido à complexidade do contrato em causa.

Dias (2017, p.61) defende que os “critérios de adjudicação escolhidos não deverão conferir às entidades adjudicantes uma liberdade de escolha ilimitada, devem antes de mais, assegurar a possibilidade de concorrência efetiva e leal, devendo ser acompanhados de disposições que permitam uma verificação eficaz da informação fornecida pelos proponentes”.

O critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante através da melhor relação qualidade-preço pode ser designado como um multicritério, na medida em que irão ser avaliados pelo menos dois atributos das propostas (artº75º, nº2 do CCP).

Neste critério, as autoridades adjudicantes estão encarregues de determinar os critérios económicos e qualitativos, ligados ao objeto do contrato. Esses critérios deverão permitir uma avaliação comparativa do nível de desempenho e especificações técnicas de cada proposta à luz do objeto do contrato (ponto 92 do preâmbulo da Diretiva 2014/24/UE). No artº67º, nº2, nas alªs. a), b) e c), da Diretiva 2014/24/UE são enumerados uma série de possíveis critérios a serem tidos em conta na avaliação da proposta economicamente mais vantajosa e que incluem aspetos qualitativos, ambientais e/ou sociais.

A Diretiva 2014/24/UE determina no seu ponto 94 do preâmbulo que “sempre que a qualidade do pessoal empregado seja relevante para o nível de desempenho do contrato, as autoridades adjudicantes deverão também poder utilizar como critério de adjudicação a organização, as qualidades e a experiência do pessoal encarregado da execução do contrato em questão, pois estas características podem afetar a qualidade da execução do contrato e, conseqüentemente, o valor económico da proposta. Tal pode ser o caso, os contratos de serviços de natureza intelectual como a consultoria ou os serviços de arquitetura”. Deste modo, é expressamente permitida através da alª.b) do nº.2 do art. 67º da Diretiva 2014/24/UE, a consideração como critério ”a organização, qualificações e experiência do

pessoal encarregado da execução do contrato em questão, caso a qualidade do pessoal empregue tenha um impacto significativo no nível de execução do contrato”.

Para finalizar, podemos dizer que este critério considera outros critérios para além do preço na fase de escolha de entidades, sendo posteriormente realizada uma ponderação matemática para a determinação da avaliação final. Deste modo, e segundo Dias (2017), este conceito admite uma lógica relacional, que possibilita a comparação entre os custos associados a determinada proposta quando comparados com os respetivos resultados obtidos em termos da qualidade.

Contrariamente, o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante através do critério do preço/custo como único critério avaliador da proposta pode ser considerado como um monocritério. A escolha deste critério recairá, somente, pela diferença de preços. Este segundo critério encontra-se enunciado no nº1 b) do art.74º do CCP e baseia-se num único critério, o do mais baixo preço.

Nos termos do nº.2 do art.74º do CCP, o critério de adjudicação do preço/custo só pode ser adotado quando o caderno de encargos defina todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar, submetendo apenas à concorrência o preço a pagar pela entidade adjudicante pela execução de todas as prestações que constituem o objeto daquele contrato.

De acordo com Gonçalves (2015, p.309) “quando o critério de adjudicação for o do mais baixo preço, a avaliação e a ordenação das propostas constituem tarefas simples, na medida em que a avaliação se define como fator único e objetivo”.

## **CAPÍTULO III – Contratação Pública e Adjudicação: Algumas Evidências em Portugal**

### **3.1. Introdução**

A escolha do melhor fornecedor no setor público é realizada através de concursos públicos que se encontram regulados pelas regras da contratação pública.

O Código dos Contratos Públicos, através do art. 74º do CCP, prevê que a adjudicação é feita de acordo com o critério da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante, sendo dois critérios de adjudicação possíveis, nomeadamente: a) “Melhor relação qualidade-preço, na qual o critério de adjudicação é composto por um conjunto de fatores, e eventuais subfactores relacionados com diversos aspetos da execução do contrato a celebrar”; e b) “Avaliação do preço ou custo enquanto único aspeto da execução do contrato a celebrar”.

A escolha do critério a utilizar tem como principal intenção proporcionar à entidade adjudicante vantagem económica através da escolha do cocontraente que apresente a melhor proposta e satisfaça todas as suas necessidades.

A Diretiva 2014/24/UE deixa ao critério dos Estados-Membros o poder de decisão quanto à proibição ou restrição da utilização exclusiva do preço ou custo como critério avaliador da proposta economicamente mais vantajosa. Assim sendo, cabe à entidade adjudicante especificar a ponderação atribuída a cada um dos critérios escolhidos para determinar a proposta economicamente mais vantajosa.

Nesta medida, os critérios da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante da melhor relação qualidade-preço e da proposta do preço/custo, são substituídos, maioritariamente, pelo da proposta economicamente mais vantajosa, em termos económicos segundo o ponto de vista da entidade adjudicante. Ou seja, regra geral, o critério mais utilizado é o preço/custo, da qual é escolhida a proposta que apresente o preço mais baixo.

O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) e o Gabinete Nacional de Segurança (GNS) lançaram um Plano de Auditoria a todas as

plataformas eletrónicas de contratação pública a operar em Portugal. De acordo com a Lei 96/2015, de 17 de agosto, o IMPIC é a entidade licenciadora, de monitorização e fiscalizadora das plataformas eletrónicas de contratação pública, sendo o GNS a entidade credenciadora no que respeita à segurança.

## **3.2. Metodologia**

Atendendo ao objetivo deste estudo, que pretende estudar e analisar os critérios de seleção de fornecedores efetuado pelas instituições públicas, recorre-se a uma metodologia exploratória com recurso à revisão da literatura e a dados estatísticos recolhidos pelo IMPIC.

### **3.2.1. Objetivos**

Este estudo pretende demonstrar que a proposta economicamente mais vantajosa não deve ser feita única e exclusivamente pelo critério preço ou custo, através de uma abordagem custo-eficácia. As entidades adjudicantes devem, ou poderiam, no decurso de todo o processo de análise, seleção e escolha, ter subjacentes outros critérios que incluam a melhor relação qualidade-preço.

## **3.3. Recolha de dados**

Uma vez que os critérios de adjudicação foram recentemente alvo de transformações legislativas no âmbito do Direito Comunitário, nomeadamente com o Diretiva 2014/24/UE, será de relevo salientar que os dados cuja informação se consegue reportar referem-se aos anos 2016, 2017 e 2018. Os dados de 2016 e 2017 são dados que reportam critérios de adjudicação que à data já sofreram revisão. Relativamente ao ano 2018, os dados reportam os novos critérios de adjudicação.

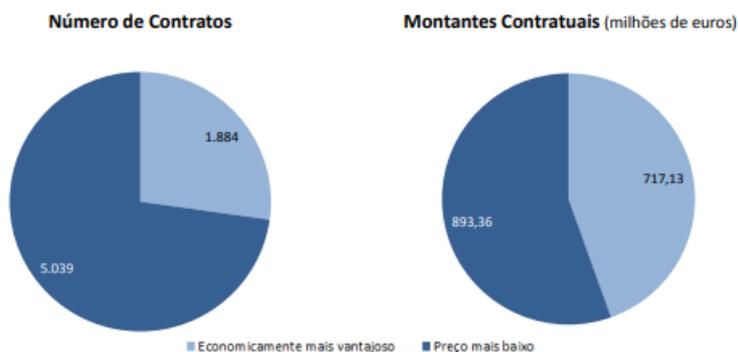
Os dados que aqui se apresentam e discutem foram recolhidos no site do IMPIC.

### 3.4. Apresentação e Análise dos dados sobre os critérios de adjudicação utilizados em Concursos Públicos

#### 3.4.1. Ano 2016

No ano de 2016, numa amostra de 6 92325 procedimentos concursais é possível constatar que cerca de 72,8% dos contratos públicos utilizaram o critério de adjudicação referente ao preço mais baixo.

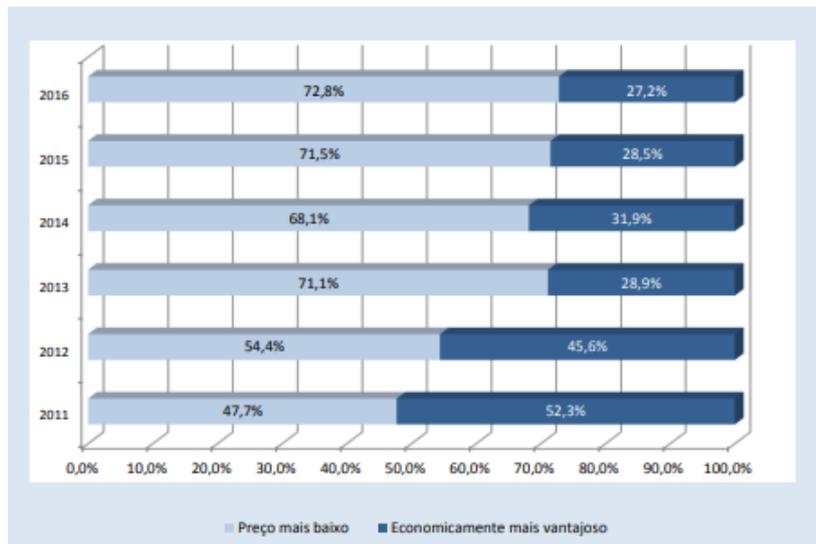
**Gráfico 1 - Critérios de Adjudicação nos procedimentos abertos (concursos públicos e concursos limitados - 2016)**



*Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2016*

Segundo o IMPIC, no ano 2016 observa-se a manutenção da tendência dos anos anteriores (com exceção de 2014) que apontava para o cada vez maior recurso ao critério do preço mais baixo. Se por sua vez, no ano de 2011 a adoção deste critério era minoritária (47,7%), em 2016 representou uma percentagem de 72,8% (ver gráfico n.º2).

**Gráfico 2 - Peso relativo dos critérios de adjudicação por número de contratos: variação de 2011 para 2016**



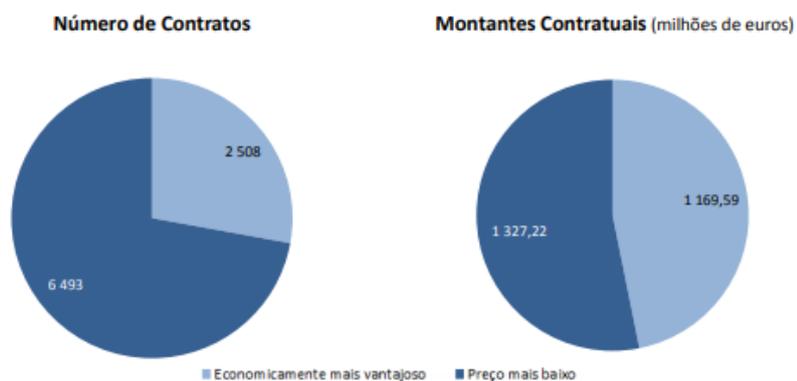
*Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2016*

### **3.4.2. Ano 2017**

Relativamente ao ano de 2017, através de uma amostra de 9 00124 procedimentos concursais constatou-se que 72,1% dos concursos públicos adotaram o critério de adjudicação do preço mais baixo.

No que diz respeito aos montantes contratuais a diferença entre o critério do preço mais baixo não se revela muito superior ao critério da proposta economicamente mais vantajosa, apresentando uma diferença de 157,63 milhões de euros.

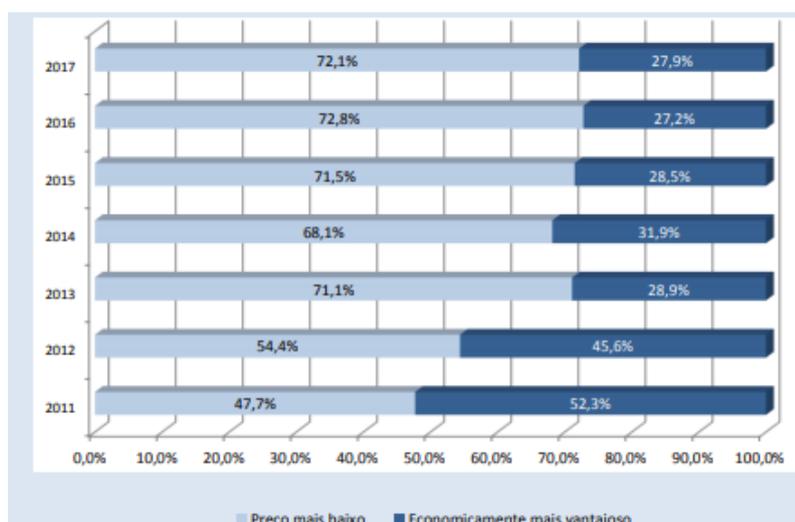
**Gráfico 3 - Critérios de Adjucação nos procedimentos abertos (concursos públicos e concursos limitados - 2017)**



*Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2017*

Por sua vez, o ano de 2017 demonstra uma pequena inversão da tendência observada nos anos anteriores (com exceção de 2014) que apontava para o aumento do recurso ao critério do preço mais baixo. Se no ano de 2016 o critério do preço mais baixo possuía uma percentagem de 72,8%, em 2017 passaria a ser de apenas de 72,1% (IMPIC, 2017).

**Gráfico 4 - Peso relativo dos critérios de adjudicação por número de contratos: variação de 2011 para 2017**

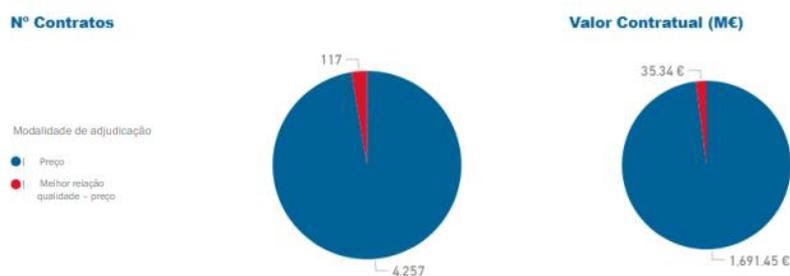


*Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2017*

### 3.4.3. Ano 2018

No ano de 2018, com uma amostra de 4 37415 procedimentos concursais, constatou-se que uma grande maioria, cerca de 97,3% (4 257) dos contratos públicos adotaram o critério de adjudicação com base no preço em detrimento do critério de adjudicação com base na melhor relação qualidade-preço, previstos no art.º 74 do CCP.

#### Gráfico 5 - Critérios de Adjudicação nos procedimentos abertos (concursos públicos e concursos limitados - 2018)

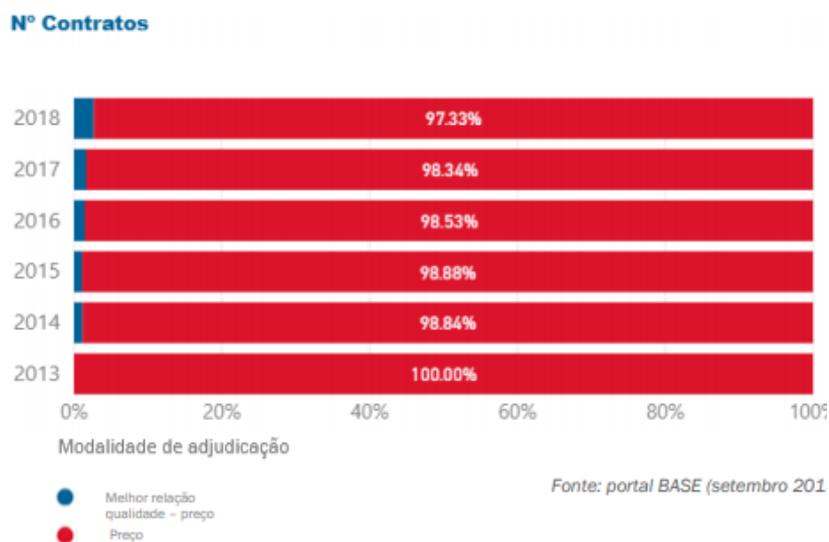


Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2018

Relativamente aos montantes contratuais envolvidos observou-se uma grande diferença, na medida em que o critério preço apresenta um valor total de 1691,45 milhões de euros, todavia o critério da melhor relação qualidade-preço apresenta a quantia simbólica de 35,24 milhões de euros.

Por sua vez, os dados permitem ainda observar, relativamente aos anos anteriores, uma tendência que aponta para uma tímida diminuição no recurso ao critério do preço (ver gráfico nº6).

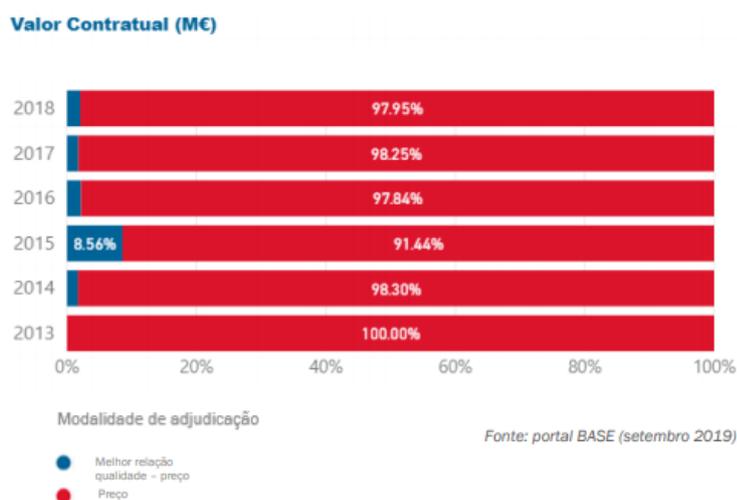
**Gráfico 6 - Peso relativo dos critérios de adjudicação por número de contratos: variação de 2011 para 2018**



Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2018

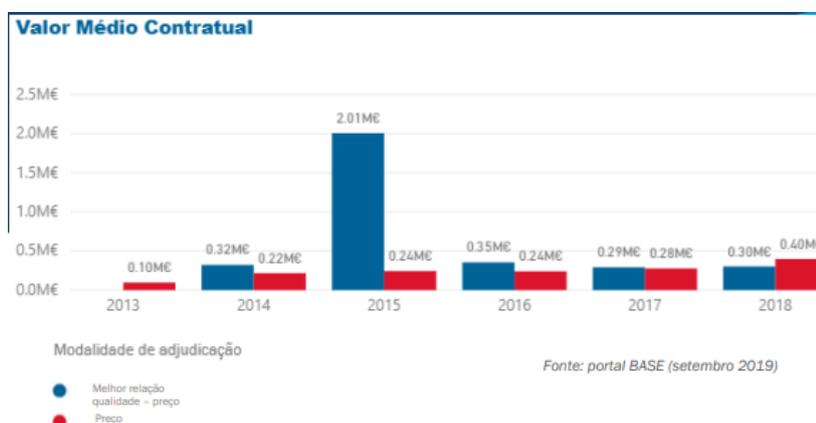
Pela observância do gráfico nº6, apresentado anteriormente, é possível constatar que os processos contratuais, de 2017 para 2018, apresentaram uma diminuição do peso do critério preço. A diferença consistiu em -0,3 pontos percentuais.

**Gráfico 7 - Peso relativo dos critérios de adjudicação por montantes contratuais: variação de 2013 para 2018**



Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública - 2018

**Gráfico 8 - Valor médio dos contratos precedidos de procedimento concorrencial, por modalidade de adjudicação: variação de 2013 para 2018**



Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública - 2018

Através da análise do gráfico nº8 é possível constatar que entre o 2017 para 2018 existiu um aumento do valor contratual médio no caso dos contratos cuja modalidade de adjudicação foi a do preço (397 333 €) e um aumento nos contratos cuja modalidade de adjudicação foi a «melhor relação qualidade-preço» (302 050 €, sendo em 2017 de 291 502 €).

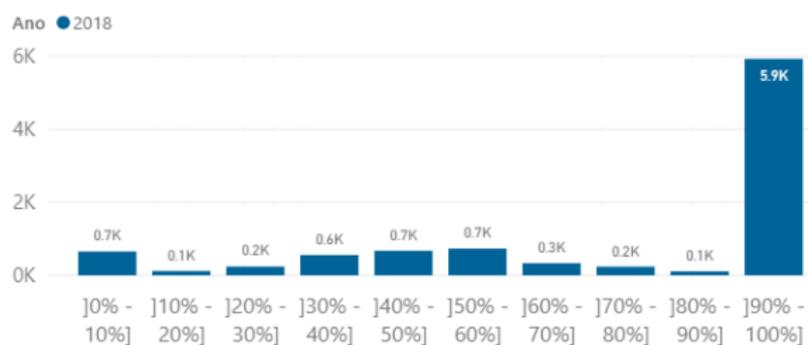
Nos contratos cujo procedimento de contratação foi o critério da «melhor relação qualidade-preço» (117), foi possível constatar que o fator preço foi determinante e maioritário na concretização desse critério. Deste facto resulta que o fator preço teve um peso superior a 50% na grande maioria dos procedimentos concursais abertos no ano de 2018.

**Gráfico 9 - Distribuição do fator “preço” na apreciação das propostas de procedimentos abertos em 2018**



Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2018

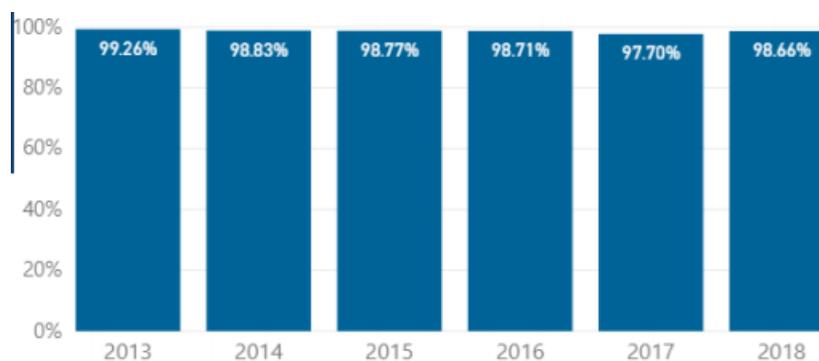
**Gráfico 10 - Distribuição acumulada do peso do fator “preço” na apreciação das propostas: comparação dos anos 2011 a 2018**



Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2018

Juntando os procedimentos cujo fator de apreciação das propostas foi apenas o do preço com os demais procedimentos nos quais possuíam outros critérios de apreciação, o preço representou 96,66% dos procedimentos concursais.

**Gráfico 11 - Percentagem do número de contratos nos quais o fator “preço” teve preponderância maioritária**



*Fonte: Relatório Anual da Contratação Pública – 2018*

Por fim, após uma análise exaustiva dos dados divulgados pela página do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), referentes a concursos públicos relativos ao ano de 2018 é possível constatar que o uso do critério preço ou custo mais baixo tem sido maioritariamente escolhido pelas instituições públicas face ao critério da melhor relação qualidade-preço.

### **3.4. Discussão dos Resultados**

Após a apresentação e análise dos resultados, procede-se à discussão dos mesmos.

Através da análise dos dados estatísticos é indiscutível observar que o critério de adjudicação utilizado pelos serviços públicos é maioritariamente o do custo/preço, ou seja, do preço mais baixo. No entanto, é de salientar que as organizações podem e devem no decurso de todo o processo de análise de seleção da melhor proposta ter subjacente outros critérios que incluam a melhor relação qualidade-preço. Estes critérios podem incluir diversos aspetos, tais como: qualitativos, ambientais e/ou sociais de acordo com o objeto do contrato público em causa.

Uma vez que, atualmente as empresas estão cada vez mais conscientes da sua responsabilidade social e da importância do serviço prestado, a preocupação com a

sustentabilidade do ambiente deve ser também incluída nas fases da cadeia de fornecimento, tendo em conta alguns fatores enunciados na norma ISO 14001.

Desta forma, o artigo 67º da Diretiva 2014/24/UE vem conceder alguns exemplos de critérios a ser utilizados pelas entidades no processo de adjudicação, tais como: “Qualidade, designadamente valor técnico, características estéticas e funcionais, acessibilidade, conceção para todos os utilizadores, características sociais, ambientais e inovadoras, negociação e respetivas condições; organização, qualificações e experiência do pessoal encarregado da execução do contrato em questão; serviço e assistência técnica pós-venda, condições de entrega e prazo de entrega ou execução”.

Pese embora a análise dos dados confirmarem uma tendência para a utilização do critério de adjudicação do preço/custo, ou seja, da proposta com o mais baixo preço, a administração pública deveria ter em consideração o impacto que esta escolha representa na qualidade de serviço prestado.

O critério de adjudicação correspondente à melhor qualidade preço pode e deve apresentar especial importância nos contratos públicos. A aquisição de determinados serviços não se deve limitar exclusivamente ao critério do preço/custo, uma vez que este critério pode influenciar diretamente na eficiência dos recursos, bem como na capacidade de a organização responder de forma positiva às necessidades dos seus clientes/utentes.

No seguimento do exposto, alude-se que a escolha do critério da melhor relação qualidade-preço pode ser mais benéfica para as organizações e permitir uma melhor qualidade do serviço prestado e por sua vez, vir a implicar melhorias na satisfação dos clientes/utentes e permitir a sua fidelização.

## **CAPÍTULO IV – Conclusão**

### **4.1. Conclusão Geral**

Ao longo dos anos, o mercado tem vindo a sofrer mudanças significativas no seu meio envolvente. Consequentemente, os seus consumidores são progressivamente mais exigentes e sofisticados. As necessidades dos clientes mudaram e os clientes apresentam-se cada vez preocupados com questões relacionadas com a qualidade dos produtos/serviços de que usufruem.

Deste modo, a inevitabilidade de atender as necessidades dos clientes para obter sucesso e garantir a sobrevivência do seu negócio tornou-se motivo de preocupação pelas organizações.

Neste contexto, a qualidade tem vindo a afirmar-se como elemento fulcral em estratégias de desenvolvimento organizacional e como forma de defesa da complexidade da envolvente externa que tem sofrido alterações com a globalização dos mercados, a evolução tecnológica e pelas novas exigências dos seus clientes.

Com o aumento da competitividade e das exigências dos cidadãos, também o serviço público sentiu a necessidade de adaptar o seu funcionamento de forma a oferecer um melhor serviço que satisfaça as necessidades dos seus cidadãos.

O serviço público necessita ser personalizado, diferenciado e inovador. Desta forma, a qualidade do serviço no setor público tem vindo a consolidar-se cada vez mais com as iniciativas do setor privado e a orientar-se por políticas públicas que centram o serviço no utente/ utilizador, reconhecendo como fonte de valor a qualidade e eficiência dos processos.

Por sua vez, a aquisição de bens e serviços deve ser considerada como tema principal no princípio da eficiência dos processos e serviços prestados nas organizações públicas. A implementação de critérios que permitam a seleção de fornecedores é necessária e contribui para a melhoria da eficácia e eficiência dos processos.

## 4.2. Implicações para a Administração Pública

A Administração Pública não se manteve estanque ao longo dos anos. Com o passar do tempo, a crescente complexidade dos mercados levou a administração pública a adotar melhores práticas e a caminhar em direção às regras de eficiência do setor privado. Deste modo, a Administração Pública passou a distanciar-se dos ideais da antiga Administração Pública que se fechava num sistema fortemente hierarquizado e burocrático.

As reformas administrativas adotadas pela Nova Gestão Pública (ou *New Public Management*) seguiram princípios voltados para a penetração do mercado e valorização dos seus clientes/utentes.

A implementação do novo sistema administrativo valorizou ideais relacionados com o fomento de métodos privados na administração pública, tais como o cumprimento de mecanismos que proporcionassem maior produtividade, eficiência e autonomia no exercício das funções públicas. Deste modo, a administração pública passaria por uma aproximação do setor privado.

Foi através da modernização da administração pública que o papel do utente/cliente sofreu a sua maior evolução. Os usuários da administração pública deixaram de ser meros beneficiários ou contribuintes, tornando-se clientes dotados de valor. A satisfação dos clientes passaria deste modo a incorporar um dos principais interesses da administração pública.

Posto isto, concluímos que a Administração Pública possui um papel fulcral na vida dos seus cidadãos/utentes, tendo a função principal de representar os seus interesses e proporcionar o melhor serviço possível. Deste modo, é fundamental e imprescindível que os administradores públicos deixem de olhar de forma exagerada para números e preços e comecem a acompanhar as necessidades dos seus clientes e a adotar critérios que permitam uma melhor qualidade dos serviços que oferecem.

Especificando, o que realmente se deve retirar deste estudo, é a necessidade da administração pública ter em consideração a importância do critério da melhor relação qualidade-preço para os resultados da organização. Quando um serviço possui qualidade

permite a satisfação do cliente. Deste modo, a qualidade do serviço passa pela adoção de critérios que permitam satisfazer da melhor forma as necessidades dos seus clientes/utentes e tornar a Administração Pública mais eficiente relativamente aos recursos.

Assim sendo, recomenda-se que os administradores das organizações públicas, encarregues da criação e avaliação de concursos públicos, analisem todos os elementos de forma a escolher os que melhor se adaptam a cada situação, o que passa pela seleção de critérios com base na melhor relação qualidade-preço de forma a permitir que a qualidade dos serviços prestados aos seus clientes/utentes seja a melhor e que posteriormente permita a melhoria contínua dos serviços prestados pela organização.

#### **4.3. Limitações do estudo e direção para futuros trabalhos**

Este estudo apresenta algumas limitações que devem ser aqui consideradas. Os dados analisados foram recolhidos de relatórios do IMPIC, organismo público, que analisa e fiscaliza as plataformas eletrónicas de contratação pública. Estes dados não reportam as possíveis consequências das opções que as instituições públicas adotam relativamente à adjudicação.

Este trabalho apoiou-se numa metodologia exploratória com apoio à revisão da literatura e observou que os critérios de adjudicação utilizados pelo setor público são escolhidos maioritariamente pelo critério preço mais baixo. Futuros trabalhos poderiam adotar outras metodologias, avaliando se os critérios de adjudicação utilizados influenciam a qualidade do serviço prestado, quer nos seus clientes/utentes, quer ainda na melhor utilização dos recursos públicos, através de um estudo de caso ou de um estudo empírico.

## Bibliografia

- Administrativa, S. M. (1997). *Administração Pública e Qualidade*. Lisboa: SMA.
- Almeida, P., & Cúrdia, A. (2018). *Aprovisionamento e contratação pública : a gestão de aprovisionamento na Administração Pública e os procedimentos pré contratuais no Código dos Contratos Públicos : (com as alterações introduzidas pelo D.L. nº 111-B/2017, de 31 de agosto)*. Coimbra: Edições Almedina.
- António, N. S., Teixeira, A., & Rosa, Á. (2016). *Gestão da qualidade : de Deming ao modelo de excelência da EFQM* (2 ed.). Lisboa: Edições Sílabo.
- Antunes, M. L., & Santos, J. M. (2009). *Qualidade para principiantes* (2 ed.).
- Azevedo, B. (2012). Adjudicação e celebração do contrato : contratação pública. *Revista de Contratos Públicos. Belo Horizonte*, 11-53.
- Azevedo, P. S. (2016). A contratação pública entre entidades no sector público. *Revista de Contratos Públicos*, 171-186.
- Barad, M., & Raz, T. (2000). Contribution of quality management tools and practices to project management performance. *Internacional Journal of Quality & Reliability Management*, 571-583.
- Barrias, P. (2013). *A Nova Gestão Pública e as Universidades Fundacionais* (1 ed.). Porto: Mediaxxi - Formalpress.
- Braga, M. (1991). *Gestão do Aprovisionamento - gestão de compras, stocks e armazéns* (1 ed.). Lisboa: Editorial Presença.
- Carapeto, C., & Fonseca, F. (2005). *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Silabo.
- Carr, D. K., & Littman, I. D. (1993). *Excellence in Government: Total Quality Management in The 1990s*. Arlington- Virginia: Coopers & Lybrand.
- Chiavenato, I. (2002). *Administração dos Novos Tempos*. S.Paulo: Makron Books.

- Clifton, J., & Fuentes, D. D. (2011). The OECD and phases in the International Political Economy, 1961–2011. *Review of International Political Economy*, 18 (5), 552-569.
- Cohen, S., & Eimicke, W. (Setembro/Outubro de 1994). Project-focused Total Quality Management in New York City Department of Parks and Recreation. *Public Administration Review*, 54 n°5, 450-456.
- Craveiro, L., & Mimoso, M. J. (2014). *Legislação sobre Contratação Pública e Diplomas Complementares*. Angola: Escolar Editora.
- Cruz, C. V., & Carvalho, Ó. (1994). *Qualidade- Uma filosofia de gestão*. Lisboa: Texto Editora.
- Dias, A. M. (2017). *Contratação Pública – Relevância dos Critérios de Adjudicação na Formação dos Contratos Públicos, no presente e numa análise de futuro*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Coimbra, Faculdade de Direito, Coimbra.
- Dwyer, F., Schurr, P. H., & Oh, S. (1987). Developing Buyer-Seller Relationships. *Journal of Marketing*, 2, 11-27.
- Estorninho, M. J. (2006). *Direito Europeu dos Contratos Públicos*. Coimbra: Edições Almeida.
- Fisk, R., Grove, S., & John, J. (2008). *Interactive Services Marketing* (3 ed.). Boston: Houghton Mifflin Company.
- Gariso, M. (2007). *Qualidade nos serviços públicos. A gestão da qualidade de um serviço público na perspectiva dos seus funcionários*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Gonçalves, J. F. (2012). *Gestão de aprovisionamentos* (2 ed.). Porto: Publindústria, Edições Técnicas.
- Gonçalves, P. C. (2015). *Direito dos Contratos Públicos*. (C. Machado, & J. A. Moreira, Edits.) Coimbra: Almedina.
- Grönroos, C. (2000). *Service Management and Marketing- A customer relationship management approach* (2 ed.). Chichester: Editora John Wiley e Sons.

- Haynes, P. (2003). *Managing complexity in the public services*. Maidenhead: Open University Press.
- Hoffman, D., & Bateson, J. (2003). *Princípios de Marketing em serviços: Conceitos, estratégias e casos*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning.
- Hood, C. (1990). A public Management for all seasons? *Public Administracion*, 69, 3-19.
- Junior, I. M. (2008). *Gestão da Qualidade*. Rio de Janeiro: FGV.
- Kotler, P. (2000). *Administração de Marketing* (10 ed.). São Paulo: Prentice Hall.
- Kotler, P., Armstrong, G., Wong, V., & Saunders, J. (2002). *Principles of Marketing*. London: Pearson Education.
- Lapuate, V., & Walle, S. V. (2020). The effects of new public management on the quality of public services. *Governance*, 33, 461-475.
- Leal, R. (1999). *Gestão da Qualidade em Serviços Bancários: Análise de Falhas e Recuperação de Serviço*. Tese de Douturamento em Engenharia Industrial. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Lisboa, J., Coelho, A., Coelho, F., & Almeida, F. (2007). *Introdução à Gestão de Organizações*. Barcelos: Vida Económica.
- Löffler, E. (2001). Defining Quality in Public Administration. *Quality in Public Administration: Basic Concepts and Comparative Perspectives* (pp. 10-13). Riga: NISPAcee Conference.
- Loureiro, S. M. (2006). *Gestion de la Cualidad en el Turismo Rural - Tese de Doutoramento em Marketing e Comércio Local*.
- Lovelock, C., & Wirtz, J. (2007). *Services Marketing: People, Technology, Strategy*. Reino Unido: Pearson Education.
- Lovelock, C., & Wright, L. (2001). *Serviços: marketing e gestão*. São Paulo: Saraiva.
- Machado, P. (2001). *Gestão da Qualidade Total*. Seminário de Pesquisa, Pós-Graduação, Ensino e Extensão do CCSEH.

- McAdam, R., & Leonard, D. (2001). Developing TQM: the knowledge management contribution. *Journal of General Management*, 26, 47-61.
- Mendes, B. T. (2014). *A Importância da Gestão de Fornecedores na Organização da Empresa: O caso Sonae*. Relatório de Estágio, Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia, Coimbra.
- Mendes, L. (2006). *A Gestão da qualidade nas PME industriais portuguesas - Perspetiva baseada nos stakeholders*. Tese de Doutoramento em Gestão. Covilhã: Universidade da Beira Interior.
- Oliveira, M. E., Oliveira, R. E., & Oliveira, M. N. (2011). *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*. Coimbra: Almedina.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Changing the Public Sector*. USA: Plume.
- Paiva, G. (2013). *Dissertação de Mestrado - Avaliação da Qualidade dos Serviços no Setor Bancário Português*. Faculdade de Económia do Porto.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1985). A Conceptual Model of Service Quality and its Implication for Future Research. *Journal of Marketing*, 49, 41-50.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V. A., & Berry, L. L. (1990). *An Empirical Examination of Relationships in an Extended Service Quality Model*. Cambridge: Marketing Science Institute.
- Parasuraman, A., Zeithaml, V., & Berry, L. L. (1996). The behavioral consequences of service quality. *Journal of Marketing*, 60, 31-46.
- Pinto, A., & Soares, I. (2010). *Sistemas de gestão da qualidade: guia para a sua implementação* (2 ed.). Lisboa: Sílabo.
- Pinto, S. (2003). *A avaliação da qualidade*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Pires, A. R. (1999). *Sistemas de Gestão da Qualidade*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Pires, A. R. (2004). *Qualidade : sistemas de gestão da qualidade* (3 ed.). Lisboa: Edições Sílabo.

- Pires, A. R. (2007). *Qualidade: Sistemas de Gestão da Qualidade*. Lisboa: Edições Silabo.
- Pires, R. (2000). *Qualidade: Sistemas de Gestão da Qualidade*. Lisboa: Edições Silabo.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Oxford, UK: Blackwell.
- Pride, W., & Ferrel, O. C. (2001). *Marketing: Conceitos e estratégias*. Rio de Janeiro: LTC.
- Rocha, O. J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Rocha, O. J. (2006). *Gestão da Qualidade: Aplicação aos Serviços Públicos*. Lisboa: Escolar Editora.
- Rocha, V. A., & Oliveira, P. A. (2006). Avaliando a qualidade de serviço: Aplicação da escala SERVQUAL numa Grande Instituição Bancária. *Revista de Administração de empresas*, 46, 86.
- Samson, D., & Terziovski, M. (1999). The relationship between total quality management practices and operational performance. *Journal of Operations Management*, 393-409.
- Saraiva, M., & Teixeira, A. (2010). *TMQ - Qualidade. Gestão da Qualidade numa Perspectiva Multi e Interdisciplinar - N.º 1* (1 ed.). Lisboa: Edições Silabo.
- Silva, M. Â. (2009). *Desenvolvimento e Implementação de um Sistema de Gestão da Qualidade*. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Silva, M. R. (2019). *Código da Contratação Pública* (1 ed.). Cabo Verde: LPC.
- Stringham, S. H. (2004). Does Quality Management Work in the Public Sector? Public Administration and Management. *Interactive Journal*, 182-211.
- Vargo, S., & Lusch, R. (2004). The four Service Marketing Myths. *Journal of Service Research*, 4, 6.
- Wilkinson, A., Redman, T., Snape, E., & Marchington, M. (1998). *Managing with Total Quality Management: Theory and Practice*. UK: McMillan.

Zeithaml, V., & Parasuraman, A. (1990). *Service quality*. Cambridge: Marketing Science.

### **Legislação e Normativos**

Acórdão n.º 00322/11.5BEBRG de 16 de dezembro de 2011 (Tribunal Central Administrativo Norte).

Acórdão n.º15/2016 de 2 de dezembro , processo n.º960/2016 (Tribunal de Contas).

Acórdão n.º27/13 de 5 de Novembro, processo n.º1406/2013 (Tribunal de Contas).

Código dos Contratos Públicos. (2019). Coimbra: Edições Almedina.

Código do Procedimento Administrativo. (2019). Coimbra: Edições Almedina.

Constituição da República Portuguesa . (2019). Coimbra: Edições Almedina.

Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de Janeiro, Diário da República n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29.

Decreto Lei n.º111 B/2017 de 31 de Agosto, Diário da República n.º 168/2017, 2º Suplemento, Série I de 2017-08-31.

Decreto-Lei n.º 395/98 de 17 de Dezembro, Diário da República n.º 290/1998, Série I-A de 1998-12-17.

Diretiva 2014/24/UE de 26 de fevereiro, Parlamento Europeu e do Conselho.

IPQ – Instituto Português da Qualidade (2015). *NP EN ISO 9000:2015 - Sistemas de gestão da qualidade: Fundamentos e vocabulário* (3 ed.). Lisboa: IPQ.

IPQ – Instituto Português da Qualidade (2015). *NP EN ISO 9000:2015 - Sistemas de gestão da qualidade: Requisitos* (4 ed.). Lisboa: IPQ.

Lei 96/2015 de 17 de agosto, Diário da República n.º 159/2015, Série I de 2015-08-17.

## Artigos Consultados Online

Batista, R. (4 de Setembro de 2017). Proposta economicamente mais vantajosa deixa de ser critério único de Adjudicação. Disponível on-line: <https://www.construir.pt/2017/09/04/proposta-economicamente-mais-vantajosa-deixa-de-ser-criterio-unico-de-adjudicacao/>. Consultado em Janeiro de 2020.

Bosco, D. (13 de Fevereiro de 2019). *O que é qualidade em serviço e sua importância estratégica nas organizações?* Disponível on-line: <https://www.domboscoead.com.br/pos-graduacao/noticias/o-que-e-qualidade-em-servico-e-sua-importancia-estrategica-nas-organizacoes/680>. Consultado em Agosto de 2020.

Como a avaliação de fornecedores pode melhorar seu negócio? (18 de Dezembro de 2017). Disponível on-line: <https://www.consultoriaiso.org/como-a-avaliacao-de-fornecedores-pode-melhorar-seu-negocio/>. Consultado em Janeiro de 2020.

Mendes, P. V. (4 de Dezembro de 2017). O critério de adjudicação no Código dos Contratos Públicos. Disponível on-line: <https://www.dinheirovivo.pt/opiniao/o-criterio-de-adjudicacao-no-codigo-dos-contratos-publicos/>. Consultado em Janeiro de 2020.

## Sites Consultados

Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC): <http://www.impic.pt/impic/pt-pt/>