

Os acordos cooperativos entre o estado português e as instituições particulares de solidariedade social: verdadeira natureza de contratos administrativos?

The cooperative social solidarity agreements between the portuguese state and the private social solidarity institutions: have this true nature of the administrative contracts?

DOI:10.34117/bjdv8n6-207

Recebimento dos originais: 21/04/2022

Aceitação para publicação: 31/05/2022

Patrícia Pinto Alves

Doutoranda em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal

Instituição: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal

Endereço: Rua do Curral, Casa do Curral, Margaride, CEP: 4610-156, Felgueiras, Porto - Portugal

E-mail: patriciapintoalves26@gmail.com

Paulo Roberto Meyer Pinheiro

Doutorando em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC)

Instituição: Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (FDUC)

Endereço: Rua Barbosa de Freitas, 941, Apto 702, Aldeota, CEP: 60170021

E-mail: paulomeyer@unifor.br

Francisco das Chagas Sampaio Medina

Doutorando em Direito Constitucional pela Universidade Fortaleza (UNIFOR)

Instituição: Universidade Fortaleza (UNIFOR)

Endereço: Avenida Almirante Maximiniano da Fonseca, 421, Apartamento 904, Luciano Cavalcante, CEP: 60811-020, Fortaleza – CE

E-mail: medina.adv@unifor.br

Leonardo José Peixoto Leal

Doutor em direito pela Universidade Federal do Ceará

Instituição: Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Endereço: Rua 8 de Setembro, 1214, apto 1502, CEP: 60.175-210

E-mail: leonardo.jpleal@gmail.com

RESUMO

Neste trabalho o que se pretende é analisar se os acordos cooperativos poderão ser considerados Contratos Administrativos à luz da legislação do Código dos Contratos Públicos Português (CCP), do Código do Procedimento Administrativo Português (CPA), da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EstIPSS's), e enquadrar as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's) em Portugal, e as suas tarefas desenvolvidas no quadro jurídico envolvente.

Palavras-chave: acordos cooperativos de solidariedade social, contratos administrativos, contratos administrativos de prestação social, instituições particulares de solidariedade social.

ABSTRACT

In this paper we intend to analyse if the cooperative agreements can be considered administrative contracts in the light of legislation of the Portuguese Public Procurement Code, of the Portuguese Administrative Procedure Code, of the Constitution of the Portuguese Republic and of the Statute of Private Social Solidarity Institutions, and to frame the Private Social Solidarity Institutions, and their tasks developed in the surrounding legal framework.

Keywords: cooperative social solidarity agreements, administrative contracts, administrative benefit contracts, private social solidarity institutions.

1 INTRODUÇÃO

Atualmente em Portugal há mais de 5000 (cinco mil) Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's) ¹. Norteando-se as IPSS's pelos princípios basilares da Lei de Bases da Economia Social (Lei n.º 30/2013, de 8 de Maio = LBES) ², assim como pelo Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social (EstIPSS's), e que o âmbito de aplicação da LBES prevista no seu artigo 3.º, sendo as Entidades da Economia Social (EES) dotadas de autonomia, estas e aquelas também atuam no âmbito das suas atividades em conformidade com os princípios que as norteiam (artigo 5.º da LBES) do primado das pessoas e dos objetivos sociais; da adesão e participação livre e voluntária; do respeito pelos valores da solidariedade, da igualdade e da não discriminação, da coesão social, da justiça e da equidade, da transparência, da responsabilidade individual e social partilhada e da subsidiariedade, e dos demais princípios ali plasmados. As IPSS's têm um papel essencial na prossecução de fins altruísticos, de solidariedade social, e sem fins lucrativos, e estão previstas no Decreto-Lei (DL) n.º 119/83, de 25 de Fevereiro, alterado pontualmente pelo DL n.º 172-A/2014, de 14 de Novembro, e posteriormente, pela Lei n.º 76/2015, de 28 de Julho (6.ª alteração ao Estatuto das IPSS's) = EstIPSS's. A ação social exercida pelas IPSS's é legitimada através da celebração de acordos cooperativos contratuais entre aquelas e o Estado, sendo que o Estado apenas delega tais tarefas às

¹ Em Portugal existem atualmente aproximadamente cinco mil quinhentas e noventa e cinco (5595) IPSS's: informação pesquisada em https://fiscalidade.pt/wp-content/uploads/2019/01/Listagem_ipss.pdf: acesso em 09.08.2019.

² *Vd.*, Deolinda Aparício Meira, "A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: algumas reflexões críticas", informação pesquisada em: http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/848/1/COM_DeolindaMeira_2012.pdf, p. 3: acesso em 09.08.2019.

IPSS`s, atingindo, da mesma forma a responsabilidade pela garantia da prestação de tais tarefas às pessoas que dela necessitam. Os fins das IPSS`s concretizam-se mediante a concessão de bens, prestação de serviços e de outras iniciativas de promoção do bem-estar e qualidade de vida das pessoas, famílias e comunidades, tendo em conta o estabelecido no artigo 1.º do EstIPSS`s, mais precisamente nos domínios de apoio à infância e juventude, incluindo as crianças e jovens em perigo; apoio à família; apoio às pessoas idosas; apoio às pessoas com deficiência e incapacidade; apoio à integração social e comunitária; proteção social dos cidadãos nas eventualidades da doença, velhice, invalidez e morte, bem como em todas as situações de falta ou diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho; prevenção, promoção e proteção da saúde, nomeadamente através da prestação de cuidados de medicina preventiva, curativa e de reabilitação e assistência medicamentosa; educação e formação profissional dos cidadãos; resolução dos problemas habitacionais das populações e outras respostas sociais não incluídas nas alíneas anteriores, desde que contribuam para a efetivação dos direitos sociais dos cidadãos.

A metodologia utilizada tem por base um estudo descritivo-analítico desenvolvido através de pesquisa bibliográfica a partir de referências teóricas. Também se elaborou uma análise crítica, quer a nível doutrinário quer a nível jurisprudencial do presente tema proposto, dos seus intuitos e finalidades específicas. A investigação faz-se, tendo em conta, a leitura publicada em livros jurídicos, revistas jurídicas, artigos jurídicos, publicações jurídicas especializadas, imprensa escrita e dados oficiais publicados na internet, permitindo análises acerca da temática discutida, tendo forma cristalina e qualitativa de abordagem dos resultados, à medida que teve como fim a ampliação dos conhecimentos, procurando apreciar a realidade do tema e o seu reflexo na sociedade em geral, evidenciando o problema apresentado e explorando as ideias e dados obtidos acerca do estudo em análise.

2 A VERDADEIRA NATUREZA DOS ACORDOS DE COOPERAÇÃO ENTRE O ESTADO E AS IPSS`S

Como explicita José Manuel Sérvulo Correia: “(...) o Código do Procedimento Administrativo (CPA) remete, no seu n.º 2 do artigo 200.º, a primeira determinação dos

contratos administrativos para o CCP ⁽³⁾”. Quanto aos acordos cooperativos ⁽⁴⁾ celebrados entre o Estado e as IPSS`s, para José Manuel Sérvulo Correia ⁽⁵⁾, tratam-se de verdadeiros contratos administrativos (de atribuição), uma vez que a prestação fundamental não se baseia na atividade das instituições (ou, mais rigorosamente nas atividades institucionais que formem objeto dos acordos cooperativos, a qual sempre poderá existir independentemente da respetiva celebração), baseando-se antes no auxílio prestado pelo Estado. Ainda, como defende o mesmo autor, a “causa-função” de tais contratos situar-se-á no auxílio Estadual prestado às atividades desempenhadas pelas IPSS`s ⁽⁶⁾. Evidencie-se que Licínio Lopes também partilha do defendido por José Manuel Sérvulo Correia na presente temática ⁽⁷⁾ relativamente à qualificação dos acordos cooperativos como contratos administrativos ⁽⁸⁾, mas este autor já não partilha do defendido por José Manuel Sérvulo Correia na qualificação dos acordos cooperativos em análise como “puros contratos de atribuição ⁽⁹⁾”, na medida em que julga Licínio Lopes que “(...) o assunto pode merecer alguns esclarecimentos adicionais ⁽¹⁰⁾”.

Citando J. J. Gomes Canotilho ⁽¹¹⁾: «O exercício de tarefas públicas por privados não significará sempre uma verdadeira retirada do estado, mas tão somente a escolha de uma forma outra de prossecução de tarefas públicas. O Estado permanece “responsável”, mas a tarefa pode ser prosseguida e executada com mais efectividade, eficiência e economicidade se se adoptarem novos padrões de organização. Estas sugestões encontram pleno acolhimento, como se sabe, não apenas nos processos de *privatização*, mas também nas formas de *cooperação-coordenação* dos particulares com a administração». Para Pedro Gonçalves ⁽¹²⁾, contratos administrativos serão todos os

³ Cfr. José Manuel Sérvulo Correia, “A revisão das disposições gerais sobre o âmbito de aplicação do código dos contratos públicos”, in *Revista Eletrónica de Direito Público (e-pública)*, Volu.me IV, n.º 2, Lisboa, Novembro de 2017, pesquisável em: <http://www.scielo.mec.pt: acesso em> 06.08.2019.

⁴ Expressão por nós sugerida, e que se refere aos acordos de cooperação.

⁵ Cfr. José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987, p. 427.

⁶ Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd.*, José Manuel Sérvulo Correia, *Legalidade ... cit.*, pp. 420-421.

⁷ Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009, p. 373.

⁸ Posição que também afiliamos. Para uma distinção entre contrato administrativo (de direito público) e contrato de direito privado da Administração, *vd.*, Maria João Estorninho, *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1990, p. 151 e ss.

⁹ Cfr. Licínio Lopes, *ob. cit.*, p. 373.

¹⁰ Cfr. Licínio Lopes, *ob. cit.*, p. 373.

¹¹ Cfr. J. J. Gomes Canotilho, “O direito constitucional passa, o direito administrativo passa também”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Comissão Redactora de Almeida Costa, Erhardt Soares, Castanheira Neves, Lopes Porto e Faria Costa, *STVDIA IVRIDICA 61, AD HONOREM – I*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001, p. 717.

¹² Cfr. Pedro Gonçalves, *Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 28-29.

contratos celebrados pela Administração em que preencham certos requisitos. José Carlos Vieira de Andrade ⁽¹³⁾ manifesta que o contrato administrativo assume a natureza de figura de utilização geral pelas entidades administrativas. Nas palavras de Licínio Lopes ⁽¹⁴⁾, “Teremos, pois, de partir dos critérios geralmente aceites para a identificação da administratividade de um contrato, o que significa procurar os elementos caracterizadores da relação jurídica administrativa”. Aduz Licínio Lopes que: “(...) a utilização da fórmula contratual constitui hoje o mecanismo de eleição de tendência universal no relacionamento institucional e jurídico entre as organizações do terceiro sector e a Administração. E no domínio específico da ação social, a fórmula contratual constitui o mecanismo ou instrumento jurídico regulador da participação ou colaboração daquelas instituições na realização de interesses públicos, sendo também o modo já dominante de delegação de tarefas públicas ⁽¹⁵⁾”.

Os acordos de cooperação, cujo objetivo, nos moldes da Norma III do Despacho 75/92, de 20 de Maio (que aprova o regime dos acordos de cooperação e de gestão com a segurança social) ⁽¹⁶⁾ é o da prossecução de ações, pelas instituições, que incidam no apoio às crianças, jovens, portadores de deficiência, idosos e à família, tal como na prevenção e reparação de casos de carência, de disfunção e marginalização social e o desenvolvimento das comunidades e a promoção e integração social, e o auxílio e o incentivo às iniciativas institucionais que auxiliem para a execução das finalidades de ação social. Ainda, nestes acordos cooperativos, o fim fundamental da cooperação é a concessão de prestações sociais como estabelece a Norma II do Despacho, constituindo estes acordos um meio de regulação dos processos e dos modos por que se efetua este fim ⁽¹⁷⁾. Casos poderão existir em que a AP, mediante tais acordos, delega nas IPSS's a

¹³ Assim, José Carlos Vieira de Andrade, *As Novas Regras da Actividade Administrativa*, Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), 1993, p. 101.

¹⁴ Neste sentido, *vd*, Licínio Lopes, *ob. cit.*, p. 373.

¹⁵ Cfr. Licínio Lopes, *ob. cit.*, p. 367.

¹⁶ Uma pequena observação que aqui fazemos é a de que nos Açores, existe o Decreto Legislativo Regional n.º 16/2012/A, de 4 de Abril que aprova o Código da Ação Social dos Açores, estando a celebração dos contratos de cooperação prevista nos seus artigos 45.º e 46.º.

¹⁷ Cfr. Licínio Lopes, *ob. cit.*, p. 380. Quanto a estes acordos, o autor julga que “(...) o seu estudo deverá, hoje, ser conjugado com a nova lei de bases do sistema de solidariedade e de segurança social”. Cfr. Licínio Lopes, *ob. cit.*, pp. 380-381. Extrai-se da interpretação do n.º 1 do artigo 38.º desta lei, cuja epígrafe é “exercício da ação social” que a prática da ação social é feita de modo direto pelo Estado, mediante o recurso a serviços e equipamentos públicos, ou em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas sem fins lucrativos, em coadjuvação com os primados e os programas definidos Estadualmente. Para o autor, podem ser autonomizados dois tipos específicos de acordos de cooperação, sendo que como defende José Carlos Vieira de Andrade, “*Interesse Público*”, *DJAP*, Volume V, p. 279, tal autonomização nem sempre será fácil, na medida em que se está numa zona cinzenta, um espaço propício à “miscigenização política”, e conforme Pièrre Moor, *Droit Administratif*, Volume III, Editions Berne, 1992, pp. 52-53, administrativa, pondo à prova as limitações da abstração e delimitação conceitual da realidade existente.

concreta realização de programas ou projetos ou ações de cariz social, sendo que o programa é público, a responsabilidade pela sua gestão também é pública, e até os recursos financeiros têm natureza pública, sendo a função administrativa, constituindo, pois uma atribuição ou uma responsabilidade direta e própria da AP, mas para a sua concreta efetivação o Estado procede à convocação das IPSS`s (¹⁸), [a terceirização em ação (¹⁹)]. Mas, a AP, com a realização do contrato, não se desvincula da responsabilidade pela sua gestão. A AP está impedida, neste setor, de diminuir-se a uma tarefa garantística de cumprimento das obrigações por parte do prestador dos serviços, não sendo permitido ao Estado tornar a função social numa concessão (²⁰). Mediante estes acordos de cooperação a AP associa as IPSS`s à execução de um serviço público, delegando-lhes a “responsabilidade” pela concreta prestação daquele serviço aos beneficiários, ou seja, a AP delega nas IPSS`s a concretização da prestação dos serviços àqueles albergados pelo âmbito pessoal de aplicação do programa (²¹).

Mais acordos há de cooperação (predominantes) em que o financiamento das tarefas desenvolvidas pelas IPSS`s pode emergir como o motivo imediato daqueles. Nestas situações, os programas pertencem às IPSS`s, e as ações e as tarefas desenvolvidas são da sua exclusiva responsabilidade e iniciativa. O Estado anui utilidade social a estas ações, e por tal razão, auxilia-as mediante o financiamento da sua desenvoltura. Aqui a “causa-função” imediata dá a sensação que é o financiamento, ou seja, a atribuição de um benefício financeiro às entidades que se contratam (²²). Note-se que a AP não só financia as atividades desenvolvidas pelas IPSS`s, como procede ao ajuste contratual com as IPSS`s acerca da forma de prestação dos serviços financiados, abarcando os termos ou o

¹⁸ Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 381 e nota 580. Nas palavras deste autor: “O facto de as IPSS (as IPSS que se tenham associado à execução do programa), prosseguirem fins materialmente iguais aos que dele constam ou de desenvolverem actividades iguais às ali previstas ou em que aquele se virá a concretizar constitui um pressuposto ou uma condição objectiva da celebração dos acordos”. Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 382.

¹⁹ Observação nossa.

²⁰ Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 382. O autor vai ainda mais longe, posicionando-se no sentido de que, assim como defende Vincent Wright, “*Le privatizzazioni in gran bretagna*”, in *RTDP*, Ano XXXVII, 1988, p. 102, «(...) estamos aqui perante uma espécie de “delegação financiada” de prestação de um serviço público», cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 383.

²¹ Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 383. A inovação reside no facto de a entidade privada assumir, perante a AP, o dever de desenvolver, tendo em conta o programa público e nos seus moldes, as tarefas que visam a execução de um serviço que a AP assumiu como seu, e para cuja realização convoca as IPSS`s. «(...) O seu regime há-de ser o que é “próprio” da actividade administrativa cuja execução foi delegada». Assim, os acordos de cooperação que tenham esta tipicidade não poderão ser qualificados como puros contratos de atribuição, como defende este autor. Cfr., e para mais desenvolvimentos, Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 384.

²² Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 385.

cálculo do financiamento casuisticamente ⁽²³⁾. Mediante a celebração deste tipo de acordos de cooperação a AP encaixa as IPSS`s nos princípios e finalidades do sistema. Ocasão que lhe afere semelhança com os denominados contratos de concerto ⁽²⁴⁾.

Quanto aos acordos de cooperação em análise, o acordo de cooperação aparece como um mecanismo regulador da prestação de um serviço, adotando as IPSS`s deveres que não podem ser unicamente abarcados no quadro de uma relação matemática da contrapartida do financiamento conseguido. Isto é, também nestes acordos os deveres aceites pelas IPSS`s formam um elemento fundamental, passando o risco económico-financeiro destes acordos quase totalmente para a AP ⁽²⁵⁾.

Nas palavras de Licínio Lopes, dos acordos «(...) deverão constar os critérios de comparticipação financeira dos utentes ou famílias, previamente estabelecidos (o Despacho fala em “consensualizados”) entre os serviços do ministério da tutela e as uniões (respectivamente, a al. f), do n.º 1, da Norma XVIII, e al. c), do n.º 1, da Norma XVI); regras especiais sobre a concessão de prestações quando a complexidade dos serviços ou a emergência da situação o justifique (Norma XIX); o número de utentes efectivamente abrangidos (al. c), do n.º 1, da Norma XVIII, e al. b), do n.º 1, da Norma XXI); a comparticipação financeira da segurança social por utente/mês ou global (al. d), do n.º 1, da Norma XXI), sendo que esta comparticipação é fixada anualmente por despacho ministerial ou por protocolo celebrado com as uniões representativas das IPSS (n.º 4, da Norma XXI) ⁽²⁶⁾, a qual deverá, aliás, ser anualmente ajustada em função da variação do número de utentes e da qualidade dos serviços prestados (n.º 6, da Norma XXII) ⁽²⁷⁾». Além do mais, as instituições obrigam-se a conceder, no âmbito dos acordos, prioridade a pessoas e grupos social e economicamente mais desfavorecidos, e enviar aos

²³ Neste sentido, *vd*, Carlos Pestana Barros, “O financiamento da acção social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa, 1997, pp. 315 e ss; António Luis Silvestre, “Análise das assimetrias da acção social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa, 1997, pp. 267 e ss; e A. Santos Luís, “A Política da Acção Social em Portugal”, in *As Instituições Não-Lucrativas e a Acção Social em Portugal*, Editora Vulgata, Lisboa, 1997, pp. 260 e ss, *apud* Licínio Lopes, *ob. cit.*, p. 385 e nota 584.

²⁴ Em Espanha, os contratos de concerto inserem-se, ao nível da concessão e a gestão interessada, na modalidade de gestão desintegrada dos serviços públicos, sendo aí legalmente definidos como contratos mediante os quais a AP acorda com um ente privado (pessoa singular ou coletiva) que venha fazer prestações similares às que formam o serviço público respeitante. Neste sentido, *vd*, José Luís Villar Ezcurra, *Servicio Público y Técnicas de Conexión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p. 247, e em Portugal, *vd*, Pedro Gonçalves, *A Concessão ... cit.*, pp. 144, nota 130, 146, 168-169, *apud*, e para mais desenvolvimentos, Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 386 e nota 586.

²⁵ Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, pp. 386-387.

²⁶ “O que está de acordo com o período de vigência dos acordos – um ano -, embora automática e sucessivamente renovável por igual período (n.º 1, da Norma XXIV)”. Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 387, nota 587.

²⁷ Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ... cit.*, p. 387.

centros regionais decisões que necessitem de homologação, informações periódicas para análise ou avaliação qualitativa e quantitativa das tarefas desenvolvidas, e a articular os seus programas de ação com os centros regionais - e com os demais serviços e instituições – da área geográfica tida em conta. Quanto aos conflitos surgidos no âmbito da execução dos acordos, estes são sujeitos a decisão de uma comissão arbitral ⁽²⁸⁾, precedida de um parecer de uma comissão de avaliação nos termos do disposto no n.º 4, da Norma XXXII, cabendo recurso de tais decisões para os tribunais administrativos ⁽²⁹⁾. A existência de árbitros, em sede de contratação pública estampa, atualmente, um princípio geral do Direito Administrativo ⁽³⁰⁾. Para Licínio Lopes: “(...) estes acordos reflectem uma intenção política (da política social): integrar funcionalmente a actividade desenvolvida pelas instituições no sistema público de acção social ⁽³¹⁾”. O que se pretende com a celebração destes acordos de cooperação é a conciliação da actividade das instituições com a execução de uma actividade administrativa. A AP através de tais acordos utiliza ou mobiliza organizações externas para executar as suas próprias funções, sendo as finalidades a atingir de cariz eminentemente público, ou seja, o exercício da acção social. Nestes casos, porventura, será legítimo concluir, como julga Licínio Lopes, que “(...) a Administração exerce a acção social por intermédio das IPSS (art. 38.º, n.º 1, da lei de bases do sistema de solidariedade e segurança social). Conclusão que, aliás, não deixa de estar em consonância com a própria redacção do art. 63.º, n.º 5 da CRP. Aqui se diz que o Estado apoia a actividade e o funcionamento das instituições e não as instituições enquanto tais. Para a Constituição o que releva é realidade objectiva – a actividade desenvolvida e os meios para os efeitos necessários ⁽³²⁾.

No Acórdão do TCAS, Processo n.º 584/16.1BELLE ⁽³³⁾, datado de 05.04.2018, cujo relator foi o Sr. Dr. Juiz Nuno Coutinho, pesquisável em www.dgsi.pt, é evidenciado

²⁸ Na nossa perspectiva, aqui e acolá, a arbitragem tem uma enorme importância na resolução de conflitos no quadro envolvente com as IPSS's, sendo à partida mais célere e menos dispendiosa.

Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ...* cit, pp. 387-388. Note-se que na Lei de Bases da Segurança Social de 1984 o recurso para os tribunais administrativos estava expressamente consagrado no artigo 47.º. Porém, as posteriores leis de bases não mantiveram o citado artigo 47.º, mas isto não significa a eliminação desta hipótese. Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ...* cit, p. 388 e nota 588.

³⁰ Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ...* cit, p. 390.

³¹ Cfr. Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ...* cit, p. 388.

³² Cfr, e para mais desenvolvimentos, *vd*, Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ...* cit, pp. 388-389. Este autor salienta que a relevância, a dimensão e a especificidade que tem tendência a ter o quadro das relações entre a AP e as instituições do terceiro setor, e nomeadamente, com as instituições reconhecidas de utilidade pública, legitimam a autonomização específica de uma categoria de contratos, “(...) que se poderá designar por contratos de cooperação entre o Estado e as instituições particulares de interesse público sem fins lucrativos”. Neste sentido, *vd*, Licínio Lopes, *As Instituições Particulares ...* cit, p. 392.

³³ A questão que o douto tribunal apreciou foi a de saber se o contrato em apreço foi submetido a um procedimento pré-contratual regulado por normas de Direito Público, tendo aquele concluído pela

que as IPSS`s, que são dotadas de personalidade jurídica, sendo criadas com o intuito de satisfazer necessidades gerais e sujeitas ao poder de controlo de gestão Estadual são consideradas entidades adjudicantes à luz da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP. A alínea h) do artigo 10.º da Diretiva 2014/24/EU, tem por objeto a “exclusão específica” de serviços cuja prestação é realizada por organizações ou associações que não visam o lucro, sendo que tanto o seu regime de adjudicação de contratos públicos, tanto o substantivo, ou seja, o concernente à execução desses contratos, não tem aplicabilidade aos contratos públicos celebrados entre aquelas organizações e a AP que tenham por objeto a prestação de serviços de defesa civil, proteção civil e prevenção de riscos – desde que tais serviços sejam abarcados pelos dígitos do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV) acatado pelo Regulamento (CE) n.º 2195/2002, de 5 de Novembro de 2002 ⁽³⁴⁾.

Da nossa parte, entendemos que se tratam de verdadeiros contratos administrativos, mas vamos ainda mais longe, na medida em que, na nossa perspectiva, a designação inovadora que se pode dar a estes contratos administrativos é a de contratos administrativos de prestação social, uma vez que estes contratos administrativos possuem especificidades que derivam da prestação de finalidades altruísticas (de solidariedade social) por IPSS`s, que têm cariz privado mas prestam serviços de utilidade pública. Ora, um domínio a que nos temos dedicado ultimamente é o da correlação existente entre o domínio da ação social e o da educação em Portugal, em articulação definida com o papel desempenhado neste aspeto pelas IPSS`s ⁽³⁵⁾.

afirmativa, uma vez que o convite endereçado á empresa J ... da C ... A ... Unipessoal, Lda (a apresentar uma proposta para a obtenção de Certificado Energético, para as instalações do Instituto D. F ... G ... - C ... dos R ... Faro) reportava-se ao DL n.º 18/2008, de 29 de Janeiro (versão do Código dos Contratos Públicos Português – CCP - aplicável, *in casu*), contendo o caderno de encargos várias referências ao CCP. ³⁴ Cfr. Licínio Lopes Martins, «Breves nótuas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, n.º 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015, p. 146, nota 9.

³⁵ Assim, defendemos que as IPSS`s, também no que respeita à educação podem ser um excelente auxílio aos municípios e freguesias, na medida em que ao prestarem serviços públicos neste domínio estão a contribuir para o aumento de conhecimentos das crianças daquelas zonas e correspondente acesso ao ensino, evitando, muitas vezes, o abandono escolar precoce devido ao encerramento de imensos estabelecimentos escolares e à longa distância que percorre das suas habitações até aos estabelecimentos escolares mais circunscritos, garantindo assim uma maior proximidade dos serviços públicos àquelas pessoas. Tal medida pode efetuar-se através de instrumentos contratuais de cooperação entre as autarquias locais e as IPSS`s. O papel das IPSS`s nunca será o de tomar o lugar daquelas, mas sim o de as auxiliar na prestação dos serviços públicos àquelas coletividades. Neste sentido, e para maiores desenvolvimentos, *vd*, Patrícia Pinto (Alves), “Os Serviços Públicos Locais e a Descentralização Administrativa em Portugal: que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de Suzana Tavares da Silva, Edição Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018, pp. 497-517, p. 508. Também em Espanha, os serviços sociais e o domínio da ação social lá

3 BREVES CONSIDERAÇÕES FINAIS

Posto isto, defendemos que os acordos cooperativos são verdadeiros contratos administrativos, mas, sugerimos uma nova designação aos contratos administrativos celebrados entre o Estado/AP e as IPSS`s, que é a de contratos administrativos de prestação social.

relevam. *Vd, Jesús López-Medel Báscones, Autonomía y Descentralización Local, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados, 2003, pp. 191-194.*

REFERÊNCIAS

Alves, Patrícia Pinto- “*Os Serviços Públicos Locais e a Descentralização Administrativa em Portugal: que medidas a seguir? Entre a ação social e a educação*”, in *Descentralização Administrativa: Perspectiva Luso-Espanhola – Descentralización Administrativa: Perspectiva Hispano-Lusa*, Coordenação de SUZANA TAVARES DA SILVA, Edição Instituto Jurídico, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Dezembro 2018.

Aparício Meira, Deolinda - “*A Lei de Bases da Economia Social Portuguesa: algumas reflexões críticas*”, informação pesquisada em: http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/848/1/COM_DeolinaMeira_2012.pdf, p. 3: acesso em 09.08.2019.

Estorninho, Maria João - *Requiem pelo Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1990.

López-Medel Báscones, Jesús - *Autonomía y Descentralización Local, El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados*, 2003.

Gomes Canotilho, J. J. - “*O direito constitucional passa, o direito administrativo passa também*”, in *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Comissão Redactora de Almeida Costa, Ehrhardt Soares, Castanheira Neves, Lopes Porto e Faria Cota, *STVDIA IVRIDICA 61, AD HONOREM – 1*, Coimbra, Coimbra Editora, 2001.

Gonçalves, Pedro - *Contrato Administrativo*, Coimbra, Almedina, 1998.

Lopes, Licínio - *As Instituições Particulares de Solidariedade Social*, Coimbra, Almedina, 2009.

- «*Breves nótuas sobre o “Novo Estatuto” das Instituições Particulares de Solidariedade Social*», in *Cooperativismo e Economía Social (CES)*, N. ° 37. Curso 2014-2015, Universidad de Vigo, andavira editora, 2014-2015.

Moor, Pièrre - *Droit Administratif*, Volume III, Editions Berne, 1992.

Sérvulo Correia, José Manuel - *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*, Coimbra, Almedina, 1987.

- “*A revisão das disposições gerais sobre o âmbito de aplicação do código dos contratos públicos*”, *Revista Eletrónica de Direito Público (e-pública)*, Volume IV, n.º 2, Lisboa, Novembro de 2017, pesquisável em: <http://www.scielo.mec.pt>: acesso em 06.08.2019.

Vieira de Andrade, José Carlos - *As Novas Regras da Actividade Administrativa*, Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA), 1993.

- “*Interesse Público*”, *DJAP*, Volume V.

Villar Ezcurra, José Luís - *Servicio Público y Técnicas de Conexión*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

Wright, Vincent - “*Le privatizzazioni in gran bretagna*”, in *RTDP*, Ano XXXVII, 1988.

Acórdão do TCAS, Processo n.º 584/16.1BELLE, datado de 05.04.2018, cujo relator foi o Sr. Dr. Juiz Nuno Coutinho, pesquisável em www.dgsi.pt: acesso em 09.08.2019