

# AS ASSOCIAÇÕES DE EMPREGADORES E A CONTRATAÇÃO PÚBLICA

CONTRIBUTO PARA A DENSIFICAÇÃO DO CONCEITO DE “ORGANISMO DE DIREITO PÚBLICO” NO DIREITO ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

GUSTAVO GRAMAXO ROZEIRA

Professor Auxiliar da Faculdade de Direito da Universidade Lusófona do Porto  
Investigador do I2J – Instituto de Investigação Jurídica da Universidade Lusófona do Porto  
Doutor em Direito

## 1. Colocação do problema

As associações de empregadores são associações de direito privado a quem é frequente algumas entidades públicas atribuírem subsídios, incentivos e outros tipos de financiamentos provenientes de contratos-programa de apoio ao desenvolvimento de certos projetos.

Face a esta situação, e à novíssima disciplina da contratação pública recentemente introduzida, coloca-se a questão de saber se aqueles entes associativos deverão ser qualificados como «entidade adjudicante», nos termos previstos no n.º 2 do artigo 2.º do Código dos Contratos Públicos (doravante “o CCP”), para efeitos de lhe ser aplicável a disciplina dos procedimentos pré-contratuais relativos à contratação pública regulada na parte II do referido Código.

## 2. As entidades de direito privado no Código dos Contratos Públicos

I — O CCP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e visou, entre outros objetivos de política legislativa, proceder à transposição das diretivas comunitárias em matéria de procedimentos pré-contratuais públicos, designadamente as Diretivas do Parlamento Europeu e do Conselho n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE<sup>1</sup>. Embora o seu âmbito não se esgote apenas nessa matéria relativa aos procedimentos pré-contratuais — e se estenda, também, à disciplina normativa do regime substantivo dos

---

<sup>1</sup> Alteradas pela Diretiva da Comissão n.º 2005/51/CE, e retificadas pela Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho n.º 2005/75/CE.

contratos administrativos<sup>2</sup>, revogando o correspondente capítulo do Código do Procedimento Administrativo<sup>3</sup> — o legislador nacional cuidou de seguir de perto (de resto, como a isso estava obrigado) o regime de direito comunitário na definição do âmbito subjetivo de aplicação da parte II do CCP, precisamente aquela onde se disciplinam os procedimentos pré-contratuais de direito público.

Nessa medida, no art. 2.º do CCP regula-se o âmbito subjetivo da aplicação da referida parte II, através de uma técnica legislativa consistente na adopção de um conceito legal — o de “entidade adjudicante”. Assim, todos os “contratos públicos” estão sujeitos ao regime da contratação pública previsto na parte II do CCP, considerando-se como *contratos públicos* “todos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebradas pelas entidades adjudicantes referidas” no CCP (art. 1.º, n.º 2, do CCP)<sup>4</sup>.

A definição do conceito de “entidade adjudicante” — dada, portanto, pelo art. 2.º do CCP — torna-se, assim, imprescindível para a plena compreensão da estatuição do cit. n.º 2 do art. 1.º do Código e, desse modo, para determinar quais as entidades que estão sujeitas ao regime da contratação pública — isto é, estão obrigadas à adopção dos procedimentos pré-contratuais — previstos na parte II do CCP.

O art. 2.º do CCP distingue, para efeitos de qualificação como entidade adjudicante, entre as entidades públicas tradicionalmente incluídas no sector público administrativo (n.º 1)<sup>5</sup> e um conjunto de outras entidades, públicas ou privadas, que, por imposição do direito comunitário e em prossecução de uma preocupação de transparência administrativa e de plena realização do mercado interno com respeito pela livre

---

<sup>2</sup> BERNARDO AZEVEDO, “Organismos de direito público”, in PEDRO GONÇALVES (org.), *Estudos de Contratação Pública – III*, Coimbra Ed, 2010, pág. 51.

<sup>3</sup> Assim, MARCELO REBELO DE SOUSA / ANDRÉ SALGADO DE MATOS, *Contratos Públicos – Direito Administrativo Geral*, tomo III, Dom Quixote, 2008, pág. 18.

<sup>4</sup> Assim, nos termos do novo Código, contrato público será assim todo o contrato, independentemente da sua natureza de contrato administrativo ou civil, a cujo procedimento de formação se apliquem as regras da contratação pública.

<sup>5</sup> Assim, cfr. GONÇALO GUERRA TAVARES / NUNO MONTEIRO DENTE, *Código dos Contratos Públicos – Âmbito da sua aplicação*, Almedina, 2008, pág. 35, referindo que de todas as entidades que integram o setor administrativo, apenas as entidades públicas empresariais e as entidades empresariais locais não foram elencadas no n.º 1 do art. 2.º do CCP. Porém, notando que as associações referidas na al. g) do n.º 1 do art. 2.º do CCP escapam à tradicional noção de “Administração em sentido clássico”.

circulação de serviços e de mercadorias<sup>6</sup>, se devem ver submetidas ao regime da contratação pública<sup>7</sup>.

Trata-se, como a generalidade da doutrina administrativista portuguesa vem notando, do modo como o legislador nacional introduziu no direito interno o conceito comunitário de “organismo de direito público” recebido da jurisprudência comunitária pela Diretiva n.º 2004/18/CE.

II — Assim, são considerados como “organismos de direito público” — ou seja, como *entidades adjudicantes* nos termos da al. a) do do n.º 2 do art. 2.º do CCP<sup>8</sup> — as entidades, independentemente da sua natureza pública ou privada, que cumulativamente preencham três requisitos: (i) disponham de personalidade jurídica própria; (ii) tenham sido criadas para satisfazer necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial; e (iii) estejam sujeitas à influência dominante de uma entidade que seja, ela mesma, entidade adjudicante para efeitos de aplicação do Código. Trata-se, na verdade, de uma espécie *sui generis* de “levantamento do véu”<sup>9</sup> para efeitos de submissão ao regime da contratação pública da personalidade jurídica independente e autónoma de um ente que, na verdade, está sujeito ao controlo ou influência determinante de uma entidade que estaria sujeita àquele regime.

Verifica-se assim, para efeitos de aplicação do regime da contratação pública, um superamento de critérios orgânicos e formais e substituição por um critério eminentemente funcional: é irrelevante a natureza jurídica das entidades contratantes — interessa, isso sim, o que elas fazem<sup>10</sup>. O legislador comunitário pretendeu desse modo submeter ao regime de contratação públicas todas as entidades que, independentemente

---

<sup>6</sup> Assim, Acórdão *Mannesman* (Proc.º C-44/96), de 15 de janeiro de 1998, in *Coletânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*, 1998 pág. I-0073.

<sup>7</sup> Na verdade, porém, como resulta do art. 6.º, n.º 2, do CCP, essa submissão ao regime da contratação pública apenas se verifica relativamente à formação dos contratos cujo objeto abranja as prestações típicas dos contratos de empreitada de obras públicas, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos, locação ou aquisição de bens móveis e aquisição de serviços.

<sup>8</sup> Deixar-se-á de lado a análise das demais alíneas deste n.º 2 do art. 2.º do CCP por não serem manifestamente aplicáveis ao caso da presente consulta.

<sup>9</sup> Assim, cfr. JOÃO AMARAL E ALMEIDA, “Os ‘organismos de direito público’ e o respetivo regime de contratação: um caso de levantamento do véu”, in *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Marcello Caetano (no centenário do seu nascimento)*, Coimbra Ed., 2006, pág. 642.

<sup>10</sup> Assim, cfr. JOÃO CAUPERS, “Âmbito de aplicação subjetiva do Código dos Contratos Públicos”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 64, pág. 9.

da sua natureza pública ou privada e de fazerem, ou não, parte da Administração Pública, estejam encarregues da prossecução de funções de interesse público<sup>(11)</sup>, desconsiderando de todo em todo as qualificações jurídicas emergentes das ordens jurídicas dos Estados-membro<sup>12</sup> — há, em certo sentido, uma prevalência de critérios substantivos sobre a aplicação de critérios formais<sup>13</sup>, mais habitual nos ordenamentos jurídicos internos dos diversos Estados-membros.

O conceito comunitário de “organismo de direito público” — que corresponde, assim, à definição de entidade adjudicante nos termos previstos no n.º 2 do art. 2.º do CCP — assenta, portanto, na verificação cumulativa de três requisitos:

- tratar-se de entidades dotadas de personalidade jurídica, de direito público ou de direito privado;
- terem sido criadas para a satisfação de necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial;
- estarem na dependência de uma entidade adjudicante.

III — Quanto ao requisito da personalidade jurídica, ele está claramente plasmado no próprio corpo da al. a) do n.º 2 do art. 2.º do CCP, através da referência à personalidade coletiva.

Porém, e diferentemente de quanto o qualificativo “*de direito público*” poderia sugerir<sup>(14)</sup>, o legislador não se bastou com a personalidade jurídica de direito público: bem pelo contrário, nos termos do direito comunitário “organismos de direito público” são pessoas coletivas cujo regime jurídico seja traçado pelo direito público, como pelo direito privado.

---

<sup>11</sup> Nesse sentido, JOÃO AMARAL E ALMEIDA / PEDRO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Temas de contratação pública*, vol. 1, Coimbra Ed., 2011, pág. 57.

<sup>12</sup> Assim, ALMEIDA, “Os organismos...”, cit., pág. 636-637. De resto, nem poderia ser de outro modo sob pena de, como tem entendido o Tribunal de Justiça da União Europeia, se fazer soçobrar a uniformidade da aplicação do direito comunitário.

<sup>13</sup> Nesse sentido, cfr. CLÁUDIA VIANA, *Os princípios comunitários na contratação pública*, Almedina, 2007, pág. 417, n. 1299.

<sup>14</sup> No sentido de que a utilização da expressão “organismos de direito público” na legislação nacional sobre contratação pública — que o legislador preferiu não utilizar — teria entre nós “um sentido muito diverso daquele que, por via da jurisprudência do TJUE nesta matéria, lhe dá o direito comunitário”, cfr. MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA / RODRIGO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*, Almedina, 2011, pág. 97.

Como se deixou em certa medida já demonstrado, são portanto irrelevantes as qualificações jurídicas de direito interno quanto à natureza jurídica dos entes a qualificar como “organismos de direito público”, na medida em que o legislador comunitário é absolutamente indiferente às “etiquetas nacionais”<sup>15</sup> quanto à natureza pública, ou privado, das entidades de cada Estado membro.

Assim, nada obsta a que também possam ser consideradas como “entidades adjudicantes”, para efeitos da al. a) do n.º 2 do art. 2.º do CCP, entidades típicas de direito privado puro com forma societária, associativa ou fundacional<sup>16</sup>, para além de toda aquelas entidades vulgarmente designadas de “entes privados de mão pública” (de que é exemplo mais paradigmático o das sociedades de capitais exclusiva ou maioritariamente públicos)<sup>17</sup>.

IV — O segundo requisito que tem de se verificar é o de se tratar de entidade criada para a satisfação de necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial.

Trata-se, neste caso, de um requisito de maior dificuldade de interpretação, sendo que, a propósito dele, o legislador nacional acrescentou, no n.º 3 do art. 2.º do CCP, que “são consideradas pessoas coletivas criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial, aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica do mercado e da livre concorrência”.

No preenchimento deste requisito há que atender então à verificação cumulativa de dois critérios: um critério *positivo* (tratar-se de «entidade criada especificamente para a satisfação de necessidades de interesse geral») e um critério *negativo* (que essas necessidades não tenham carácter industrial ou comercial)<sup>18</sup>.

O conceito de necessidades de interesse geral é um conceito de direito comunitário criado jurisprudencialmente pelo Tribunal de Justiça e que deve ser interpretado de modo autónomo e independente do direito interno à luz da jurisprudência comunitária. Desse modo, dever-se-á ter em conta “a totalidade dos elementos de facto e de direito

---

<sup>15</sup> VIANA, *Princípios comunitários...*, cit., pág. 443.

<sup>16</sup> ESTEVES DE OLIVEIRA / ESTEVES DE OLIVEIRA, *Ob. cit.*, pág. 99.

<sup>17</sup> Sobre o conceito de “entes privados de mão pública”, cfr. J. C. VIEIRA DE ANDRADE, *A Justiça Administrativa (Lições)*, 5.ª ed., Almedina, 2004, pág. 126.

<sup>18</sup> Assim, ALMEIDA / SÁNCHEZ, *Temas de contratação...*, cit., pág. 66.

relevantes, tais como as circunstâncias que presidiram à criação do organismo em causa e as condições em que o mesmo exerce a sua atividade”<sup>19</sup>.

Para o Tribunal de Justiça é irrelevante que uma entidade tenha sido criada originariamente para satisfazer necessidades de interesse geral ou que essa finalidade tenha sido superveniente assumida (de modo formal ou oficial, ou apenas *de facto*<sup>20</sup>) supervenientemente à sua fundação<sup>21</sup> — a partir do momento em que haja a assunção, por uma entidade, da satisfação de necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial, o requisito encontra-se preenchido.

E para tal conclusão é irrelevante o peso que as atividades de satisfação de necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial têm no conjunto global das atividades e no escopo da referida entidade. De acordo com o entendimento do Tribunal de Justiça, “a circunstância de a satisfação das necessidades de interesse geral constituir apenas uma parte relativamente pequena das atividades efetivamente exercidas por essa entidade não tem relevância”<sup>22</sup>.

Finalmente, acrescenta-se por fim que apenas serão de se qualificar como um organismo de direito público as entidades encarregues da satisfação de necessidades de interesse geral *sem carácter industrial ou comercial*. Quer isto dizer, portanto, que mesmo que seja prosseguido um escopo de satisfação de necessidades de interesse geral, não haverá lugar à aplicação do regime da contratação pública se essas necessidades, ainda que de interesse geral, sejam de índole industrial ou comercial. O legislador comunitário — e na sua esteira, o legislador nacional — pretendeu excluir do regime da contratação pública aquelas entidades puramente empresariais e, portanto, submetidas na sua atividade às regras gerais de funcionamento do mercado.

Nesse sentido, de resto, claramente aponta o n.º 3 do art. 2.º do CCP: terão carácter *não industrial e não comercial* aquelas atividades de satisfação de necessidades de interesse geral que se encontrem excluídas da lógica do mercado e da livre concorrência. O “centro gravitacional” do carácter industrial ou comercial das necessidades de interesse geral reside então na circunstância de uma entidade atuar, ou não, em livre

---

<sup>19</sup> V. Acórdão *Korhonen Oy* (Proc.º C-18/01), de 22 de maio de 2003, in *Coletânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*, 2003, pág. 1-5321.

<sup>20</sup> Assim, cfr. Acórdão *Universale-Bau AG* (Proc.º C-470/99), de 12 de dezembro de 2002, in *Coletânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*, 2002, pág. 1-11617.

<sup>21</sup> Nesse sentido, cfr. AZEVEDO, “Organismo de direito...”, cit., pág. 67-68.

<sup>22</sup> Cfr. Acórdão *BFI Holding* (Proc.º C-360/96), de 10 de novembro de 1998, in *Coletânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*, 1998, 1-1435.

concorrência na prossecução das suas finalidades<sup>23</sup>. Para a jurisprudência comunitária, estar-se-á perante a satisfação de necessidades de interesse geral de carácter industrial ou comercial quando se trate de entidades que operem em condições normais de mercado, prossigam um escopo lucrativo e suportem as perdas incorridas no exercício da sua atividade<sup>24</sup>. Diversamente, a atividade será de qualificar como não tendo carácter industrial ou comercial se se tratar de entidade que atua fora do mercado, não prossiga o lucro como escopo finalístico da sua atividade e não suporte os riscos associados à sua atividade.

Embora estes critérios funcionem sobretudo como indícios, isto é como pontos de partida de uma abordagem necessariamente casuística, a verdade é que o Tribunal de Justiça tem acentuado particularmente a relevância da natureza não lucrativa do escopo da entidade, a par da não assunção (plena), pelas próprias entidades, dos riscos económicos inerentes às suas atividades, particularmente no que concerne à existência de mecanismos de financiamento público que subsidiem o desenvolvimento de atividades económicas não rentáveis ou cubram os défices decorrentes da atividade dessas entidades<sup>25</sup>.

V — O último requisito que se torna necessário verificar para que uma entidade possa ser considerada como “organismo de direito público” é o da dependência de uma entidade adjudicante.

Assim, qualquer pessoa coletiva que prossiga finalidades de satisfação de necessidades de interesse geral que não tenham carácter industrial ou comercial será considerada um organismo de direito público — e, portanto, estará submetida à disciplina da contratação pública — se estiver colocada numa situação de dependência de uma entidade adjudicante<sup>26</sup>.

Na verdade, e de acordo com a jurisprudência comunitária, de uma situação de dependência face a uma entidade adjudicante resulta a possibilidade desta poder influenciar as decisões em matéria de contratação tomadas pela entidade dependente, em

---

<sup>23</sup> ALMEIDA / SÁNCHEZ, *Temas de contratação...*, cit., pág. 80-81.

<sup>24</sup> Assim, cfr. Acórdão *Korhonen Oy*, cit.

<sup>25</sup> Assim, v. Acórdão *Comissão v. Espanha* (Proc.º C-283/2000), de 16 de outubro de 2003, in *Coletânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*, 2003, pág. I-11697; Acórdão *Korhonen Oy*, cit. No mesmo sentido, cfr. TAVARES / DENTE, *Código dos Contratos...*, cit., pág. 47.

<sup>26</sup> Ou na situação de dependência de uma entidade que seja, ela mesma, um organismo de direito público (art. 2.º, n.º 2, al. b), do CCP).

termos que possa resultar que, na verdade, a entidade dependente funciona efetivamente dentro do perímetro gestor ou na órbita de uma entidade adjudicante.

São três os indícios de dependência formulados pela jurisprudência comunitária e assumidos pelo legislador nacional.

O primeiro, e porventura o de mais fácil avaliação, é o de a maioria dos titulares do respetivo órgão de administração ou do respetivo órgão de fiscalização serem, direta ou indiretamente, designados por uma entidade adjudicante (ou, até, por várias entidades adjudicantes<sup>27</sup>). Se tal ocorrer, o legislador presume inilidivelmente<sup>28</sup> uma situação de dependência que, em boa medida, é compreensível à face das regras da experiência comum: se uma entidade adjudicante dispõe da faculdade de nomear a maioria dos titulares dos órgãos de administração de uma outra entidade então é razoável concluir-se que esta está colocada na dependência daquela<sup>29</sup>. De resto, esta faculdade de designação é aferida em abstrato e revela-se mesmo naqueles casos em que seja indireta, ou seja, em que o poder de designação não esteja diretamente atribuído (pela lei ou pelos estatutos) a uma entidade adjudicante, mas resulte das circunstâncias intrínsecas de funcionamento e organização da entidade em causa (p. ex., quando uma entidade adjudicante exerça *de facto*, em resultado de um certo grau de dispersão acionista, a maioria dos direitos de voto na respetiva assembleia-geral).

Um segundo indício — este já de mais difícil interpretação — é o do “controlo de gestão”. De acordo com a jurisprudência comunitária, deverá considerar-se colocada numa relação de dependência a entidade que está submetida ao controlo de gestão de um outro ente. Atende-se aqui a existência de uma efetiva relação de influência dominante nas atividades gestórias do ente dependente. Haverá, portanto, controlo de gestão se existir um qualquer grau de intervenção na gestão de um ente por banda de uma entidade adjudicante, que escape ao normal controlo e fiscalização que o Estado exerce sobre a generalidade das pessoas e demais entes. Essa intervenção tanto pode ser preventiva como sucessiva e pode manifestar-se em diversas formas e comportamentos,

---

<sup>27</sup> Em sentido contrário, porém, cfr. RUI MEDEIROS, “Âmbito do novo regime de contratação pública à luz do princípio da concorrência”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 69, pág. 27.

<sup>28</sup> Assim, cfr. AZEVEDO, “Organismos de direito...”, cit., pág. 78.

<sup>29</sup> Já a conclusão de que a faculdade de designação da maioria dos titulares do órgão de fiscalização seja reveladora de uma relação de dependência se torna menos compreensível à luz das regras da experiência e, em especial, em face da tradição legislativa e administrativa portuguesa nessa matéria (assim, cfr. ESTEVES DE OLIVEIRA / ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros...*, cit., pág. 109; PEDRO GONÇALVES, *Regime jurídico das empresas municipais*, Almedina, 2007, pág. 23).



seja de natureza autorizativa, integrativa, inspetiva ou punitiva. Na linha dos conceitos próprios da tradição administrativista portuguesa, podemos identificar a existência de controlo de gestão quando exista entre uma entidade adjudicante e um outro ente uma relação de superintendência, de supervisão ou de tutela<sup>30</sup>. Todavia, não nos devemos restringir a estas figuras clássicas: antes, o conceito de controlo de gestão estender-se-á sempre que existir «uma dependência relativamente aos poderes públicos equivalente à que existe quando um dos outros dois critérios se encontra preenchido, a saber, o financiamento proveniente maioritariamente dos poderes públicos ou a nomeação por estes de mais de metade dos membros que compõem os órgãos dirigentes» da entidade em causa<sup>31</sup>. Há, pois, que distinguir entre aquilo que consubstancia um mero controlo de regularidade e legalidade *a posteriori* — que o Estado, através da multiplicidade de serviços e departamentos, tende a exercer sobre toda e qualquer entidade colocada sob a sua jurisdição — e um controlo (que, repete-se, tanto pode ser preventivo como sucessivo<sup>32</sup>) se reflete efetivamente na gestão da entidade a ele sujeita através da capacidade de influenciar ou determinar as suas decisões e opções estratégicas. Aqui se inclui um leque de poderes tão vasto que vai desde a aprovação ou homologação de plano de atividades e de orçamentos, a autorização para a prática de certos atos ou adoção de decisões de determinado tipo, o poder de revogação de decisões, a demissão de titulares de órgãos ou a própria dissolução ou extinção do organismo em causa. Decididamente, no entanto, o feixe de matéria sobre os quais os poderes de controlo de gestão incidem não tem que coincidir com o âmbito da contratação — ainda que a entidade possa livremente decidir contratar sem qualquer intervenção, não deixará de existir controlo de gestão, para efeitos de aplicação do regime da contratação pública, se existir uma influência determinante por parte de uma entidade adjudicante quanto a outras matérias e a outros domínios de atividade dessa mesma entidade<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> Assim, nesse sentido cfr. *Ob. ult. cit.*, pág. 108.

<sup>31</sup> Acórdão *Comissão v. França* (Proc.º C-237/99), de 1 de fevereiro de 2001, in *Coletânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*, 2001, pág. I-939.

<sup>32</sup> Diferentemente, embora com argumentos que não nos parecem de todo decisivos, recusando que qualquer forma de controlo sucessivo possa configurar um mecanismo de controlo de gestão, cfr. CLÁUDIA VIANA, “Contratação pública e empresas públicas: direito nacional e direito comunitário”, in *Cadernos de Justiça Administrativa*, n.º 52, pág. 26.

<sup>33</sup> Assim, cfr. Acórdão *Truley* (Proc.º 373/00), de 27 de fevereiro de 2003, in *Coletânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*, 2003, pág. I-1931.

Finalmente, um terceiro indício de dependência é-nos dado pelo lado do financiamento. Nos termos do item *ii*) da al. a) do n.º 2 do art. 2.º do CCO, considera-se dependente de uma entidade adjudicante toda a entidade que seja “maioritariamente financiada” por essa mesma entidade adjudicante. Adiante-se desde já que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o inciso “maioritariamente”, tal como é empregue nesta formulação normativa, deve ser interpretado como referindo-se a um financiamento que corresponda a mais de metade dos rendimentos obtidos pela entidade em causa, incluindo os rendimentos provenientes de atividades industriais e comerciais<sup>34</sup>.

Ora, para a plena compreensão deste requisito urge, antes de mais, determinar qual o conceito de “financiamento” tal como ele é empregue na citada norma legal. É que, na verdade, não se podem considerar como “financiamento público” todas as receitas provenientes de entidades públicas, ou seja, todos os réditos que tenham origem pública<sup>35</sup>. Tal como o Tribunal de Justiça tem vindo a entender que não integram o conceito de financiamento público as receitas provenientes de “contratos de natureza sinalagmática livremente negociados entre as partes”, de que são exemplos os «pagamentos efetuados por uma ou várias entidades adjudicantes, quer no âmbito de um contrato de prestação de serviços que abranja trabalhos de investigação, quer como contrapartida da prestação de outros serviços, tais como perícias ou a organização de conferências»<sup>36</sup>. Ainda de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, réditos com esta origem “deve[m] ser equiparado[s] ao que existe nas relações comerciais normais, que se desenvolvem no quadro de contratos sinalagmáticos livremente negociados entre co-contrantes”<sup>37</sup>.

Desse modo, um rédito apenas será de se qualificar como uma operação de “financiamento” quando corresponder a uma prestação de auxílio financeiro sem qualquer contraprestação específica<sup>38</sup> destinada a suportar alguma ou várias das atividades desenvolvidas pela entidade beneficiárias e, por outro lado, não corresponda a uma contrapartida emergente de um contrato sinalagmático. O “financiamento público” corresponderá, então, apenas àqueles pagamentos provenientes de uma entidade

---

<sup>34</sup> Assim, cfr. Acórdão *University of Cambridge* (Proc.º C-380/98), de 3 de outubro de 2000, in *Coletânea de Jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância*, 2000, pág. 1-8035.

<sup>35</sup> Assim, cfr. ALMEIDA / SÁNCHEZ, *Temas de contratação...*, cit., pág.105.

<sup>36</sup> Acórdão *University of Cambridge*, cit.

<sup>37</sup> Assim, cfr. Acórdão *Wall AG* (Proc.º C-91/08), de 13 de abril de 2010, in *Jornal Oficial da União Europeia*, n.º C-148, pág.. 4-5.

<sup>38</sup> Acórdão *University of Cambridge*, cit.

adjudicante a que corresponda qualquer contraprestação específica<sup>39</sup>, devendo considerar-se claramente afastada a existência de um financiamento público quando se estiver na presença do pagamento de um preço como contraprestação de uma relação contratual sinalagmática<sup>40</sup> como é o caso das prestações de serviço e vendas, pois, como entendeu o Tribunal de Justiça, “[n]em todos os pagamentos efetuados por uma entidade adjudicante têm como efeito a criação ou o aprofundamento de umnexo específico de subordinação ou de dependência. Apenas as prestações de financiamento ou de apoio, mediante auxílio financeiro sem contraprestação específica, das atividades da entidade em causa poderão qualificar-se de ‘financiamento público’”<sup>41</sup>.

VI — Finalmente, importa ainda ter presente o regime resultante do art. 8.º da Diretiva n.º 2004/18/CE, tal qual vertido no art. 275.º do CCP. Esta última disposição legal, em atuação daquela norma comunitária, veio determinar a extensão da aplicação do regime da contratação pública a entidades não qualificadas como “entidades adjudicantes” sempre que estiver em causa a celebração de (certos) contratos cujo financiamento provenha maioritariamente de uma entidade adjudicante.

No caso de uma entidade — que não seja considerada “entidade adjudicante” nos termos do art. 2.º do CCP — celebrar contratos que impliquem a afetação de verbas que resultem especificamente de financiamentos públicos consignados a esse fim, o legislador impõe (embora sob condições bastante menos restritivas) que na formação desses contratos se sigam as regras da contratação pública. Tal extensão justificar-se-á em virtude desses contratos, precisamente por implicarem a realização de verbas provenientes de um apoio financeiro público, envolverem na realidade a realização de despesas públicas<sup>42</sup>.

Este regime, no entanto, vigora apenas em relação a dois concretos tipos de contratos públicos: o contrato de empreitada de obras públicas e o contrato de aquisição de serviços (no caso deste último, ainda assim com algumas restrições).

Assim, mesmo as entidades não qualificadas como entidades adjudicantes estão obrigadas a adotar o procedimento pré-contratual previsto no CCP no caso de se pretender celebrar qualquer um daqueles dois tipos contratuais, desde que mais de metade

---

<sup>39</sup> Assim, VIANA, “Contratação pública...”, cit., pág. 24.

<sup>40</sup> No mesmo sentido, cfr. MEDEIROS, “Âmbito do novo...”, cit., pág. 26.

<sup>41</sup> Assim, Acórdão *University of Cambridge*, cit.

<sup>42</sup> Assim, cfr. ALMEIDA / SÁNCHEZ, *Temas de contratação...*, cit., pág. 116.

do preço contratual<sup>(43)</sup> tenha sido diretamente financiado por uma entidade adjudicante<sup>(44)</sup>.

No que diz respeito aos contratos de empreitada<sup>45</sup>, esta obrigação verifica-se sempre que, além do necessário requisito de financiamento maioritário de uma entidade adjudicante, o valor do contrato seja igual ou superior a €5.000.000,00<sup>46</sup>.

Já quanto aos contratos de aquisição de serviços, a extensão da aplicação do regime da contratação pública a entidades não adjudicantes exige, nos termos do n.º 2 do art. 275.º do CCP, a verificação cumulativa de três requisitos: i) o financiamento público maioritário do preço contratual; ii) o valor do contrato seja igual ou superior a €200.000,00<sup>47</sup>; e iii) os serviços a adquirir sejam complementares, dependentes ou de alguma forma relacionados com o objeto de um contrato de empreitada de obras públicas a cuja formação seja aplicável o regime da contratação pública, nos termos do n.º 1 do art. 275.º do CCP.

### **3. Aplicação do regime da contratação pública às associações de empregadores**

I — As associações de empregadores são associações de direito privado e sem fins lucrativos. Em virtude da particular disciplina jurídica que lhes é aplicável, a constituição de associações de empregadores está sujeita a registo na Direção-Geral do

---

<sup>43</sup> Assim, cfr. ESTEVES DE OLIVEIRA / ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros...*, cit., pág. 165.

<sup>44</sup> Releva, portanto, o financiamento direto e específico da despesa incorrida pela realização do contrato em causa. Só se encontram abrangidos pelo art. 275.º do CCP aqueles contratos cujo financiamento resulta de subsídios ou outros mecanismos de financiamento vinculadamente atribuídos para esse fim — ou seja, para a outorga desse contrato —; donde, não se subsumem na factispécie do cit. art. 275.º do CCP aqueles casos de contratos cujo financiamento acaba por provir maioritariamente de fontes públicas, mas em função de uma afetação livre e gestonária da própria entidade (nesse sentido, cfr. *Ob. e loc. ult. cits.*).

<sup>45</sup> De notar que, nos termos do n.º 1 do art. 275.º do CCP, a extensão do regime da contratação pública aplica-se quer esteja em causa um contrato de empreitada de obras públicas quer um contrato de empreitada de obras particulares (portanto, cujo regime substantivo é regulado pelo Código Civil).

<sup>46</sup> Assim, por força do art. 7.º, al. c), da Diretiva n.º 2004/18/CE (na redação dada pela Regulamento da Comissão n.º 1251/2011, de 30 de novembro), por remissão do art. 19.º, al. b), do CCP aplicável *ex vi* do art. 275.º, n.º 1, al. b), do mesmo Código.

<sup>47</sup> Assim, por força do art. 7.º, al. b), da Diretiva n.º 2004/18/CE (na redação dada pela Regulamento da Comissão n.º 1251/2011, de 30 de novembro), por remissão do art. 20.º, n.º 1, al. b), do CCP aplicável *ex vi* do art. 275.º, n.º 2, al. b), do mesmo Código.

Emprego e das Relações de Trabalho<sup>48</sup> e os seus estatutos, e respetivas alterações, submetidos a publicação oficial no *Boletim do Trabalho e Emprego*<sup>49</sup>.

Nessa medida, e nos termos das disposições particulares dos respetivos estatutos, as associações de empregadores tem por escopo a defesa e a promoção dos interesses das empresas suas associadas.

Entre os seus órgãos sociais, as associações de empregadores contam com uma assembleia-geral, um órgão colegial de direção e um conselho fiscal<sup>50</sup>. Todos os titulares dos corpos gerentes das associações de empregadores são, por via de regra<sup>51</sup>, eleitos pelos associados, reunidos em assembleia-geral e apenas a este órgão é possível proceder à destituição dos titulares dos órgãos sociais.

Também as finanças das associações de empregadores são geridas com total autonomia e independência. Entre as suas principais fontes de receita encontram-se as quotas e outras contribuições voluntárias dos associados, as taxas determinadas pela prestação de serviços ou para participação nas despesas originadas pela organização das suas realizações, as doações e legados. A experiência tem revelado também que os subsídios ou outras formas de apoio atribuídos por pessoas de direito público assumem,

---

<sup>48</sup> Assim, cfr. al. e) do n.º 3 do art. 2.º do Decreto Regulamentar n.º 40/2012, de 12 de abril. Este registo tem, de resto, efeitos constitutivos quanto à aquisição de personalidade jurídica pelas associações de empregadores (assim, cfr. art. 447.º, n.º 1, do Código do Trabalho).

<sup>49</sup> Contrariamente ao que sucede quanto à generalidade das associações, a publicação dos estatutos das associações de empregadores não ocorre em simultâneo, ou sequer como pressuposto, da aquisição de personalidade jurídica. Porém, nos termos do n.º 7 do art. 447.º do Código do Trabalho, a associação de empregadores apenas pode proceder ao início da sua atividade após a publicação oficial dos seus estatutos ou, se anterior, depois de decorridos trinta dias sobre o registo da respetiva constituição. Tal *décalage* temporal deve-se à necessidade de tornar operacional o sistema de fiscalização da legalidade dos estatutos pelo Ministério Público, que assume assim uma configuração híbrida entre a fiscalização preventiva e a fiscalização sucessiva, na medida em que a fiscalização incidirá sobre estatutos já plenamente aprovados e em vigor mas ainda não totalmente eficazes (pelo menos no que diz respeito à esfera externa das associações de empregadores).

<sup>50</sup> Assim, cfr. al. b) do n.º 1 do art. 450.º do Código do Trabalho. Os estatutos podem prever que a assembleia geral seja substituída por uma assembleia de representantes dos associados, o que se justificará sobretudo no caso de associações em que o número de associados seja muito elevado, tornando inoportuno ou muito difícil a sua reunião regular. Naturalmente, os estatutos podem ainda prever a existência de outros órgãos além destes impostos por lei, designadamente órgãos de natureza consultiva.

<sup>51</sup> A lei não estabelece uma regra rígida quanto ao modo de eleição dos órgãos sociais das associações de empregadores, em especial do seu órgão executivo. Porém, dos princípios da organização e da gestão democrática, consagrados no art. 451.º do Código do Trabalho, parece resultar que, embora se possa admitir pontualmente que alguns dos titulares dos corpos gerentes possam não ser designados por via eleitoral, o seu modo normal e habitual de designação é a eleição, pautada pela obediência ao princípio da democraticidade e igualdade de oportunidades das listas candidatas.

em muitas associações de empregadores, uma particular relevância, fruto da crescente delegação de tarefas nestas associações por parte do Estado, particularmente nos domínios de promoção da atividade económica e do empreendedorismo e da formação e qualificação de recursos humanos.

Não resulta de qualquer norma legal aplicável a este tipo associativo em que as associações de empregadores se integram a sujeição a qualquer forma de tutela ou controlo por parte de entidades e organismos estranhos à agremiação social, seja na designação e seleção dos titulares dos órgãos sociais, seja na definição das linhas de orientação estratégica e das principais opções programáticas das associações de empregadores<sup>52</sup>.

Por fim, a perda da qualidade de associação de empregadores apenas é possível mediante deliberação dos próprios associados ou mediante decisão judicial adotada por iniciativa do Ministério Público (art. 448.º do Código do Trabalho)<sup>53</sup>.

II — Assim, face a este enquadramento jurídico impõe-se então extrair as conclusões necessárias a responder à questão que originalmente se suscitou.

Começando pelo óbvio, dir-se-á, desde logo e sem necessidade de fundamentação mais aprofundada, que as associações de empregadores não são uma “entidade adjudicante” nos termos do n.º 1 do art. 2.º do CCP. Não se trata de pessoas coletivas de direito público (do género das previstas nas als. a) a f) deste preceito legal), nem tão-pouco se trata de associações de que façam parte pessoas coletivas de direito público: na verdade, da sua natureza de associação de empregadores — ou seja, de entidades patronais no quadro de relações jurídico-laborais emergentes de contratos individuais de trabalho de direito privado — decorre que as associações de empregadores apenas podem ter por associados empresas singulares ou coletivas<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> De resto, uma tal solução seria frontalmente contrariada pelo princípio da independência das associações de empregadores consagrado no n.º 1 do art. 405.º *ex vi* do n.º 2 do art. 446.º do Código do Trabalho.

<sup>53</sup> A perda da qualidade de associação de empregadores não tem de corresponder necessariamente à sua extinção. A lei prevê a possibilidade de uma associação de empregadores perder essa qualidade e ainda assim manter-se como uma associação de regime geral. Naturalmente, a associação empregadores pode deliberar a sua própria extinção nos termos gerais.

<sup>54</sup> Assim, nos termos da al. a) do n.º 2 do art. 442.º do Código do Trabalho, uma associação de empregadores é a “associação permanente de pessoas, singulares ou colectivas, de direito privado, titulares de uma empresa, que têm habitualmente trabalhadores ao seu serviço”. Está, portanto, excluída a possibilidade de entes públicos se associarem em associações de empregadores.

Este tipo de associações não subingressa portanto na factispécie do n.º 1 do art. 2.º do CCP, o que, em boa verdade, dificilmente se poderia configurar *ab initio*.

II — Quanto à aplicação do n.º 2 do art. 2.º do CCP começar-se-á, desde logo, por excluir a aplicabilidade ao caso das associações de empregadores das situações previstas nas als. c) e d) do referido preceito legal, por serem manifestamente incompatíveis com este tipo de agremiações.

Quanto a aplicabilidade da al. a) do n.º 2 deste preceito legal às associações de empregadores (e, por maioria de razão, a al. b) do mesmo preceito), a resposta dependerá, como se viu, da verificação cumulativa, relativamente a cada associação de empregadores, de três requisitos: i) de se tratar de uma pessoa coletiva de direito público ou privado; ii) de ter sido criada para a satisfação de necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial; e iii) de estar numa situação de dependência face a um outro organismo que seja, ele próprio, qualificado como uma entidade adjudicante.

Verificados estes três requisitos, ter-se-á de concluir que uma associação de empregadores será qualificável como uma entidade adjudicante e, por força desse facto, estará submetida ao regime da contratação pública na formação dos contratos que abrangem prestações típicas dos contratos de empreitadas de obras públicas, dos contratos de concessão de obras públicas, dos contratos de concessão de serviços públicos, dos contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou dos contratos de aquisição de serviços.

Falhando qualquer um dos três mencionados requisitos, não será de se considerar como uma entidade adjudicante para efeitos de aplicação do regime da contratação pública; nesse caso, porém, ter-se-á ainda de averiguar se lhe serão aplicáveis as regras de extensão de aplicação de tal regime previstas no art. 275.º do CCP.

Ora, quanto ao primeiro requisito — que se trate de pessoa coletiva de direito público ou de direito privado — é mister concluir, sem necessidade de maior indagação, que ele se verifica no caso de qualquer associação de empregadores, pois estas são associações de direito privado e dispõem de personalidade jurídica própria<sup>55</sup> e regem-se pelas normas privativas do direito do trabalho, enquanto ramo especial de direito

---

<sup>55</sup> Assim, nos termos do art. 447.º, n.º 1, do Código do Trabalho, as associações de empregadores adquirem personalidade jurídica “pelo registo [dos estatutos] por parte do serviço competente do ministério responsável pela área laboral”.

privado, e subsidiariamente pelo regime geral do direito de associação (art. 441.º, n.º 1, do Código do Trabalho), ou seja, pelas pertinentes disposições do Código Civil.

III — Quanto ao segundo requisito — que se trate de uma entidade criada especificamente para a satisfação de necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial — dir-se-á, com algumas reservas, que também este se verifica.

Opõem-se, porém, algumas reservas na medida em que se afigura, no mínimo, discutível que uma associação de empregadores possa ser considerada como uma pessoa coletiva criada para a satisfação de necessidades de interesse geral. Na verdade, e apesar de não terem expressa previsão constitucional<sup>56</sup>, as associações de empregadores são um tipo associativo que se caracteriza pela prossecução de finalidades que dificilmente se poderiam reconduzir à satisfação de necessidades de interesse geral. Na verdade, e mais propriamente, estas associações — a par das associações sindicais — representam um exemplo paradigmático de organismos criados especificamente para a satisfação de interesses sectoriais e particulares, no caso em espécie o interesse das entidades patronais no quadro das relações coletivas de trabalho com particular destaque para a negociação e celebração de instrumentos de regulação coletiva de trabalho.

Desse modo se compreende, de resto, que o escopo social imperativamente imposto pelo legislador às associações de empregadores compreenda<sup>57</sup>:

- Celebrar convenções coletivas de trabalho;
- Prestar serviços de carácter económico e social aos seus associados;
- Participar na elaboração da legislação do trabalho;
- Iniciar e intervir em processos judiciais e em procedimentos administrativos quanto a interesses dos seus associados, nos termos da lei;
- Estabelecer relações ou filiar-se, a nível nacional ou internacional, em organizações de empregadores.

---

<sup>56</sup> Assim, e não obstante a falta de expressa previsão constitucional, a doutrina tende a equiparar a liberdade de associação dos empregadores à liberdade de associação sindical. Nesse sentido, cfr. ANTÓNIO MONTEIRO FERNANDES, *Direito do Trabalho*, 13.ª ed., Almedina, 2006, pág. 667; ANTÓNIO DA MOTTA VEIGA, *Lições de Direito do Trabalho*, 8.ª ed., Univ. Lusíada, 2000, pág. 151; PEDRO ROMANO MARTINEZ, *Direito do Trabalho*, 4.ª ed., Almedina, 2007, pág. 1116.

<sup>57</sup> Cfr. art. 443.º, n.º 1, do Código do Trabalho.



Porém, tendo presente o modo extremamente generoso e amplo como a jurisprudência comunitária tem interpretado o conceito de “necessidades de interesse geral” e a forma como é indiferente ou irrelevante, para o seu preenchimento, o escopo legal ou estatutário de uma associação e as finalidades que ela *efetivamente* prossegue, inclinamo-nos — é certo que com as já anunciadas reservas — para considerar as associações de empregadores como uma entidade criada especificamente para a satisfação de necessidades de interesse geral. Há que reconhecer, aliás, que esta conclusão sai reforçada pela concatenação do disposto no n.º 3 do art. 2.º do CCP com o disposto no n.º 3 do art. 443.º do Código do Trabalho: enquanto que nesta norma se estatui imperativamente que as associações de empregadores “não podem dedicar-se à produção de bens ou serviços ou de qualquer modo *intervir no mercado*” (realce adicionado), daquela disposição da lei dos contratos públicos ressalta, precisamente, que se consideram como pessoas coletivas criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral sem carácter industrial ou comercial “aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica do mercado e da livre concorrência”.

Assim, será forçoso concluir-se que também este segundo requisito se verifica em relação às associações de empregadores.

IV — Finalmente, quanto ao terceiro requisito — encontrar-se numa situação de dependência face a uma entidade adjudicante — ter-se-á de apreciar cada um dos três indícios cuja manifestação, como se viu, faz presumir inilidivelmente a sua verificação — ou seja, a maioria dos titulares de qualquer um dos seus órgãos de administração, direção ou fiscalização ser designada, direta ou indiretamente, por uma entidade adjudicante; estar submetida ao controlo de uma entidade adjudicante; ou a maioria do seu financiamento provir de uma entidade adjudicante.

Quanto ao primeiro dos referidos indícios, é patente que o mesmo não se verifica: do regime jurídico das associações de empregadores resulta demonstrada a independência e autonomia destas associações na designação dos titulares de todos os respetivos órgãos sociais. Nenhuma entidade adjudicante tem, portanto, qualquer poder ou faculdade de, direta ou indiretamente, proceder à designação da maioria dos titulares do órgão de direção ou do órgão de fiscalização das associações de empregadores. E a circunstância de a lei não permitir que uma associação de empregadores possa contar com entes de direito público entre os seus associados permite apontar no sentido inverosimilhança da verificação pontual de uma situação em que uma associação de

empregadores fosse dominada por uma maioria de associados que fossem qualificados como entidades adjudicantes<sup>(58)</sup>.

Quanto ao segundo indício, também facilmente se conclui pela sua inverificação. Na verdade, nenhuma entidade adjudicante tem qualquer poder de tutela, supervisão ou superintendência sobre as associações de empregadores: nenhum dos atos gestionários a si relativos está sujeito a confirmação, autorização ou consentimento de qualquer entidade pública, nem tão-pouco qualquer autoridade pública (ou entidade adjudicante) dispõe de poderes sancionatórios sobre esta agremiação.

Com efeito, cabe em exclusivo às próprias associações de empregadores aprovar as contas e orçamentos dos seus exercícios sociais e a praticar os atos de gestão necessários ou convenientes à prossecução do seu escopo social, conclusão que claramente se extrai do disposto no art. 405.º, n.º 1, do Código do Trabalho (aplicável às associações de empregadores por remissão do n.º 2 do art. 446.º do mesmo corpo de leis), nos termos do qual as associações de empregadores “são independentes do Estado, de partidos políticos, de instituições religiosas ou associações de outra natureza, sendo proibidos qualquer ingerência destes na sua organização e gestão”.

É certo que, como qualquer outra associação ou pessoa coletiva, as associações de empregadores estão sujeitas ao controlo sucessivo da legalidade da sua atuação; esse controlo porém é indistinto, quanto ao seu grau e intensidade, daquele que resulta para qualquer outra associação de direito privado. Nessa medida, nenhuma entidade adjudicante tem, sobre as associações de empregadores, qualquer tipo de influência efetiva ou determinante na definição da sua atividade ou das suas opções estratégicas, em termos que se pudesse afirmar que as associações de empregadores funcionasse na órbita de uma entidade desse género<sup>(59)</sup>.

Finalmente, é quanto ao terceiro indício a ter-se em consideração — relativo ao financiamento público maioritário — que a situação pode pender ora para um como

---

<sup>58</sup> É certo que esta possibilidade não é de excluir totalmente. Uma vez que certas empresas de direito privado (pense-se no caso das empresas públicas sob forma societária) podem, para efeitos do regime legal da contratação pública, ser consideradas como entidades adjudicantes e, precisamente por serem de direito privado, podem também associar-se em associações de empregadores, uma situação do tipo descrito no texto pode vir efetivamente a ocorrer. Se assim for – isto é, quando uma associação de empregadores for dominada por um grupo de associados que devam ser qualificados como entidade adjudicante – então este indício deve ser dado como verificado e a própria associação de empregadores será, ela mesma, uma entidade adjudicante para efeitos de aplicação da lei da contratação pública.

<sup>59</sup> Nesse sentido, cfr. ESTEVES DE OLIVEIRA / ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros...*, cit., pág. 108.

para o outro lado da qualificação como entidade adjudicante, dependendo da situação que em concreto se verificar na vida financeira de cada associação de empregadores. Se no conjunto dos réditos de uma dada associação o financiamento público exceder 50% do volume global das receitas, então a conclusão não poderá senão ser pela positiva e consequente submissão dessa associação às regras da contratação pública. No caso inverso, inverificado esse indício, ter-se-á de excluir que a associação seja maioritariamente financiada por entidades adjudicantes.

Nessa medida, não se podendo considerar preenchido o requisito da dependência, há que concluir que uma associação de empregadores não pode ser qualificada, nos termos e para os efeitos do n.º 2 do art. 2.º do CCP, como uma entidade adjudicante, por não se verificarem, quanto a si, os três pressupostos ou requisitos cumulativamente previstos nesse mesmo preceito legal. Assim sendo, não se qualificando como entidade adjudicante, mister é concluir também que não lhe é aplicável o regime de procedimentos contratuais relativos à contratação pública disciplinado pela parte II do CCP, nos termos conjugados do disposto no n.º 2 do art. 1.º e do n.º 2 do art. 6.º do CCP.

V — Aqui chegados, e tendo concluído, por via de regra, pela não qualificação das associações de empregadores como entidade adjudicante, importa verificar se, ainda assim, lhe poderá ser aplicável a extensão do regime da contratação pública, nos termos previstos no art. 275.º do CCP.

Esta análise torna-se necessária na medida em que a regra da experiência comum demonstra ser frequente associações de empregadores beneficiarem de incentivos e subsídios públicos no quadro de programas específicos de apoio, proveitos que, pontualmente, as associações de empregadores aplicam na celebração de contratos com terceiros.

Ora, o regime da contratação pública do CCP será extensível a uma associação de empregadores na medida em que a agremiação celebre contratos de empreitada ou contratos de aquisição de serviços cujo valor seja maioritariamente financiado por entidades adjudicantes, e desde que verificados os demais requisitos previstos no art. 275.º do CCP.

Ou seja, no caso de contratos de empreitada a extensão da aplicabilidade do regime da contratação pública terá lugar se estes excederem o valor de cinco milhões de

euros<sup>60</sup>); no caso de contratos de aquisição de serviços, a extensão da aplicabilidade do regime da contratação pública terá lugar se estes excederem o valor de duzentos mil euros<sup>61</sup> e, cumulativamente, disserem respeito à aquisição de serviços complementares, dependentes ou que se encontrem, por qualquer forma, relacionados com um contrato de empreitada de valor superior a cinco milhões de euros e maioritariamente financiado por entidades adjudicantes.

## 5. Conclusões

Por via de regra, uma associação de empregadores não está colocada em qualquer situação de dependência face a uma entidade adjudicante — nos termos em que esse conceito é definido no item *ii*) da al. a) do n.º 2 do art. 2.º do Código dos Contratos Públicos — uma vez que não é maioritariamente financiada por organismos qualificados como entidades adjudicantes, não está sujeita ao controlo de gestão de um organismo deste género nem tão-pouco a maioria dos titulares dos seus órgãos de administração, de direção ou de fiscalização é, direta ou indiretamente, designada por alguma dessas entidades.

Desse modo, como proposição geral poderá afirmar-se que não se verificam relativamente às associações de empregadores os pressupostos legais de que dependeria a sua qualificação de uma entidade como “entidade adjudicante” nos termos e para os efeitos do art. 2.º do Código dos Contratos Públicos.

Consequentemente, este tipo de entes associativos não está submetido ao regime dos procedimentos pré-contratuais relativos à contratação pública regulado na parte II do Código dos Contratos Públicos, nos termos do n.º 2 do art. 1.º deste corpo de leis (com referência ainda ao art. 6.º do mesmo Código).

Como exceção a esta conclusão encontramos o caso das associações de empregadores cujo financiamento provenha maioritariamente de entidades adjudicantes ou o caso daquelas associações cuja maioria de associados (em termos de poder de voto) seja composta por empresas que devam ser qualificadas como entidades adjudicantes.

Não obstante a conclusão genérica de que as associações de empregadores não dever ser consideradas como “entidade adjudicante”, é-lhes ainda assim extensível a

---

<sup>60</sup> Desde que verificado também o requisito de que o preço contratual seja maioritariamente financiado por entidades adjudicantes.

<sup>61</sup> Desde que, também neste caso, se verifique o requisito de que o preço contratual seja maioritariamente financiado por entidades adjudicantes.

aplicação do regime da contratação pública quando estiver em causa a formação de contratos de empreitada em que uma associação destas figure como contratante desde que, cumulativamente, as verbas implicadas na execução do programa contratual sejam financiadas em mais de 50% por uma entidade adjudicante e o valor do contrato seja igual ou superior a €5.000.000,00. De igual modo, é extensível o regime da contratação pública quando estiver em causa a formação de contratos de aquisição de serviços em que uma associação de empregadores figure como contratante desde que, cumulativamente, o contrato seja financiado em mais de 50% por uma entidade adjudicante, o valor do contrato seja igual ou superior a €200.000,00 e se trate da aquisição de serviços complementares, dependentes ou que se encontrem, por qualquer forma, relacionados com um contrato de empreitada.