



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (DCPPP)

## As dimensões da contratação pública por via eletrónica na relação Estado-Sociedade

Daniel Teixeira Seguro Sanches

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:  
Conselheiro Mestre José Fernandes Farinha Tavares, Diretor-Geral  
Tribunal de Contas de Portugal

Setembro, 2015



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas (DCPPP)

**As dimensões da contratação pública por via eletrónica na relação  
Estado-Sociedade**

**Daniel Teixeira Seguro Sanches**

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Administração Pública

Orientador:  
Conselheiro Mestre José Fernandes Farinha Tavares, Diretor-Geral  
Tribunal de Contas de Portugal

Setembro, 2015



## **AGRADECIMENTOS**

Gostaria de aproveitar esta dissertação para expressar público agradecimento ao Professor Juan Mozzicafreddo que ao longo do mestrado e do tempo de maturação e construção da dissertação forneceu, apoiou e suportou soluções para a série de questões e dúvidas e teve sempre o discernimento para imprimir o caminho certo.

É igualmente devido o meu profundo agradecimento ao Conselheiro José F. F. Tavares, orientador da dissertação, cujo exemplo, capacidade, equilíbrio, sensatez e persistência me inspiram e, devido ao qual, pelo conselho e impulso, foi determinado este mestrado; foi através da sua douta orientação que esta dissertação chegou a bom termo. Agradeço-lhe também os profícuos contributos e conselhos, mas, também, a amizade e confiança com que me brindou.

Ao nível académico, o meu reconhecimento a todos os docentes pelo seu empenho, dedicação e profissionalismo e aos meus colegas de mestrado fico penhorado pela excelente colaboração, amizade e partilha de experiências pessoais e profissionais com que souberam enriquecer os debates.

Finalmente, à minha família que me deixou dedicar a esta missão, com especial menção à Ana Carreiro que me acompanhou desde o início, sem a qual nada teria sido possível e, às minhas filhas Teresa, Joana e Carolina que me dispensaram da atenção e companhia que mereciam.

Aos meus saudosos pais, Isménia e José,  
a quem devo a magnitude da vida.



## I. RESUMO

A presente dissertação procura identificar os debates, as propostas e as medidas que tratam da contratação pública por via eletrónica no âmbito da modernização administrativa e dos modelos de gestão pública, também presente nas metas formuladas no *Memorando de Entendimento*, traduzidas na afirmação da melhoria das práticas de contratação, de forma a privilegiar um ambiente mais transparente e competitivo e melhorar a eficiência da despesa pública. A reflexão é realizada no âmbito dos movimentos de reforma do Estado e da modernização da Administração Pública nas dimensões política, jurídica, informacional e de gestão.

A necessidade das reformas na Administração Pública e da assimilação das respetivas características e estratégias de implementação é refletida na organização administrativa. Essas dimensões são tratadas nas inter-relações das esferas constitutivas da sociedade e explora-se a questão de saber se a contratação pública por via eletrónica obteve os impactos esperados, designadamente em termos da transparência, do *e-Government* e da *accountability* para melhorar a relação entre o Estado e a Sociedade.

**Palavras-chave:** *accountability, administração pública, contratação pública por via eletrónica, contratos públicos, e-Government, e-Procurement, esferas da sociedade, governance, modelos de gestão pública, reforma administrativa, reforma, sociedade, transição da administração pública.*

### ABSTRACT

*This work seeks to identify debates, proposals and measures that deal with electronic public procurement in the context of administrative modernization and public management models, theme also present in the Memorandum of Understanding goals, translated on the affirmation of improved procurement practices, to ensure a more transparent and competitive business environment and improve the efficiency of public spending. Reflection is carried out under the modernization movement of the State and Public Administration alongside of changes in public administration in political, legal, informational and management dimensions.*

*The need of reforms in public administration and the assimilation of the respective characteristics and implementation strategies is reflected in the administrative organization. Those dimensions are addressed as interrelationships of the constituent spheres of society and explores the question of whether the electronic public procurement obtained the expected impacts, particularly in terms of transparency, e-Government and accountability to improve the relationship between State and Society.*

**Keywords:** *accountability, administrative reform, e-Government, electronic public procurement, e-Procurement, governance, public administration, public management models, public procurement, reform, society, society spheres, public administration transition.*





## II. ÍNDICE

<b>AGRADECIMENTOS</b> .....	<b>1</b>
<b>i. RESUMO</b> .....	<b>3</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>3</b>
<b>ii. ÍNDICE</b> .....	<b>5</b>
<b>iii. ÍNDICE DE QUADROS</b> .....	<b>7</b>
<b>iv. ÍNDICE DE FIGURAS</b> .....	<b>7</b>
<b>v. GLOSSÁRIO DE SIGLAS</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>CAPÍTULO I – A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E OS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA.</b>	<b>21</b>
<b>1.1 AS INTER-RELAÇÕES DAS ESFERAS CONSTITUINTES DA SOCIEDADE</b> .....	<b>23</b>
1.1.1 INCURSÃO HISTÓRICA .....	27
1.1.2 PERSPETIVAS TEÓRICAS DA REFORMA.....	28
<b>1.2 A GESTÃO PÚBLICA COMO CIÊNCIA</b> .....	<b>29</b>
<b>1.3 DOS MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>34</b>
1.3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CLÁSSICA .....	35
1.3.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	39
1.3.3 CORRENTES DO NEW PUBLIC MANAGEMENT .....	42
1.3.4 THE NEW PUBLIC SERVICE .....	43
1.3.5 THE LIBERAL BUREAUCRACY .....	47
<b>1.4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUDANÇA</b> .....	<b>48</b>
1.4.1 O ESTADO EM REDE .....	48
1.4.2 A REINVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	49
1.4.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO .....	50
1.4.4 A GOVERNANCE COMO NOVA ABORDAGEM DA REFORMA.....	53
<b>CAPÍTULO II – ASPETOS DA DIMENSÃO LEGAL NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA</b> .....	<b>55</b>
<b>2.1 OS PRINCÍPIOS ENFORMADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>55</b>
<b>2.2 AS FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA</b> .....	<b>58</b>
<b>2.3 OS PRINCÍPIOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA</b> .....	<b>60</b>
<b>2.4 A PROVA MATERIAL E A CONTRATAÇÃO ELETRÓNICA</b> .....	<b>67</b>
<b>2.5 PRESUNÇÕES LEGAIS RELATIVAS ÀS COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS</b> .....	<b>67</b>
<b>2.6 RESPONSABILIDADES DOS INTERVENIENTES</b> .....	<b>68</b>
<b>2.7 O DIREITO COMUNITÁRIO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA</b> .....	<b>69</b>
<b>CAPÍTULO III – A CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA NA SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO</b> .....	<b>71</b>
<b>3.1 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO</b> .....	<b>74</b>
<b>3.2 A SOCIEDADE EM REDE</b> .....	<b>75</b>
<b>3.3 O E-PROCUREMENT</b> .....	<b>76</b>
<b>3.4 O E-GOVERNMENT</b> .....	<b>79</b>

<b>CAPÍTULO IV – DIMENSÃO POLÍTICA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA..</b>	<b>81</b>
4.1 INICIATIVAS EUROPEIAS E NACIONAIS CONTRIBUINTES DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA .....	82
4.2 MARCOS POLÍTICOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	87
4.3 O PAPEL E A FUNÇÃO DAS CENTRAIS DE COMPRAS .....	89
4.4 MARCOS POLÍTICOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA .....	94
4.5 A SITUAÇÃO ATUAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA .....	98
4.6 ESTRATÉGIA DE REFORMA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA .....	99
<b>CAPÍTULO V – A CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA NA GESTÃO PÚBLICA ..</b>	<b>103</b>
5.1 INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA .....	103
5.2 A NECESSIDADE DE COMANDOS NORMATIVOS COMPLEMENTARES .....	105
5.3 FLUXO E TRAMITAÇÃO .....	107
5.4 DESMATERIALIZAÇÃO .....	108
5.5 NOVA CADEIA DE VALOR OU NOVA BUROCRACIA?.....	109
5.6 A <i>ACCOUNTABILITY</i> NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA .....	111
5.7 A PROSECUÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ATRAVÉS DA CONTRATAÇÃO ELETRÓNICA .....	115
5.8 AMOSTRA.....	116
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>119</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>127</b>
<b>FONTES .....</b>	<b>141</b>
<b>I. ANEXOS.....</b>	<b>i</b>
ANEXO A – EXTRATO DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA (MoU) .....	i
ANEXO B – EXTRATO DA RESOLUÇÃO SOB A EPÍGRAFE “TRANSPARÊNCIA NOS CONTRATOS PÚBLICOS” .....	ii
ANEXO C – ENQUADRAMENTO ESPECÍFICO RELATIVO À AQUISIÇÃO OU LOCAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	iii
ANEXO D – MARCOS DA INTRODUÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA EM PORTUGAL.....	iii
ANEXO E – LISTA DE ESTUDOS DE REFERÊNCIA NO ÂMBITO DO E-PROCUREMENT ACTION PLAN .....	iv
ANEXO F – RESULTADOS DA AMOSTRA EFETUADA – PUBLICITAÇÃO DOS CONTRATOS E PUBLICAÇÃO NO “SITIO” DA INTERNET .....	v
<b>II. CV (modelo europeu) .....</b>	<b>vii</b>

### III ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1-1 – FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO ESTADO.....	27
QUADRO 1-2 – ESTADO MODERNO CONSTITUCIONAL (LIBERAL): CARACTERÍSTICAS, ESTRUTURA E PROBLEMAS.....	28
QUADRO 1-3 – ESTADO DEMOCRÁTICO (REGULADOR): CARACTERÍSTICAS, ESTRUTURA E PROBLEMAS .....	31
QUADRO 1-4 – DIMENSÕES E ASSERTÇÕES DA NOVA GESTÃO PÚBLICA .....	46
QUADRO 1-5 – DIMENSÕES DO MODELO DE BUROCRACIA LIBERAL.....	47
QUADRO 1-6 – DIMENSÕES E VARIÁVEIS ANALÍTICAS DA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	49
QUADRO 4-1 – METAS DA DECLARAÇÃO DE MANCHESTER (2005).....	94
QUADRO 4-2 – DIMENSÕES DA INTRODUÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA .....	95
QUADRO 4-3 – PROGRESSIVIDADE DA OBRIGAÇÃO DA ADOÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA .....	96
QUADRO 4-4 – RAZÕES / VERTENTES LIMITADORAS DO ACESSO AOS MERCADOS PÚBLICOS.....	97

### IV. ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1-1 – FATORES MÚLTIPLOS DE INFLUÊNCIA SOBRE A SOCIEDADE .....	24
FIGURA 1-2 – RELAÇÃO ESTRUTURAL: ESTADO, MERCADO, DEMOCRACIA .....	25
FIGURA 1-3 – O ESTADO COMO SISTEMA DE ESTRUTURAÇÃO DE RELAÇÕES. ....	26
FIGURA 1-4 – ACONTECIMENTOS DO SÉC. XX .....	32
FIGURA 2-1 – DIMENSÕES DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA.....	55
FIGURA 2-2 – COMPARAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAIS E DA EU .....	58
FIGURA 2-3 – SETOR PÚBLICO .....	59
FIGURA 3-1 – ARTICULAÇÃO E CONJUGAÇÃO DOS PROCESSOS FACULTADOS PELA INTERNET .....	73
FIGURA 3-2 – MIX NECESSÁRIO PARA O E-PROCUREMENT .....	77
FIGURA 3-3 – <i>E-PROCUREMENT BACKGROUND STUDIES</i> .....	78
FIGURA 4-1 – O E-EUROPE 2002 VERSUS O E-EUROPE 2005.....	85
FIGURA 4-2 – FLUXO LEGAL E REGULAMENTAR DA FASE INICIAL DA CENTRALIZAÇÃO DE COMPRAS .....	90
FIGURA 5-1– COMPONENTES DO SISTEMA DE INFORMAÇÃO DOS CONTRATOS PÚBLICOS EUROPEUS .....	105
FIGURA 5-2 – FLUXO DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	107
FIGURA 5-3 – FUNCIONALIDADES DA PLATAFORMA ELETRÓNICA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA (GARNEL, 2009:28).....	108
FIGURA 5-4 – AS DIMENSÕES EXIGIDAS POR UMA APLICAÇÃO TÍPICA DE APOIO À REALIDADE (HEEKS, 1999).....	109



## V. GLOSSÁRIO DE SIGLAS

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>ACP</b>	Acordo sobre Contratação Pública
<b>AR</b>	Assembleia da República
<b>BASE</b>	Portal dos Contratos Públicos
<b>BCE</b>	Banco Central Europeu
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CCP</b>	Código dos Contratos Públicos
<b>CE</b>	Comissão Europeia
<b>CEE</b>	Comunidade Económica Europeia
<b>CEGER</b>	Centro de Gestão da Rede Informática do Governo
<b>COM</b>	Comunicação
<b>CPA</b>	Código do Procedimento Administrativo
<b>CPVE</b>	Contratação pública por via eletrónica
<b>Crf.</b>	Confrontar com
<b>CRP</b>	Constituição da República Portuguesa
<b>DL</b>	Decreto-Lei
<b>DR</b>	Diário da República
<b>DRE</b>	Diário da República Eletrónico
<b>ECOFIN</b>	Economic and Financial Affairs Council
<b>EEB</b>	Executive Ethics Board
<b>EEE</b>	Espaço Económico Europeu
<b>EFSF</b>	European Financial Stability Facility
<b>EFSM</b>	European Financial Stabilisation Mechanism
<b>EM</b>	Estado-Membro
<b>EPE</b>	Entidade Pública Empresarial
<b>e-PP</b>	Electronic public procurement
<b>EUA</b>	Estados Unidos da América
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>I&amp;D</b>	Investigação e Desenvolvimento
<b>ICPEP</b>	Índice de contratação pública eletrónica em Portugal
<b>IDC</b>	International Data Corporation
<b>INCI</b>	Instituto da Construção e do Imobiliário
<b>INCM</b>	Imprensa Nacional – Casa da Moeda
<b>JOUE/JO</b>	Jornal Oficial da União Europeia
<b>M</b>	Milhões
<b>MM</b>	Mil Milhões
<b>MoU</b>	Memorando de Entendimento / <i>Memorandum of Understanding</i>
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>NPS</b>	New Public Service
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comercio
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OOP</b>	Observatório das Obras Públicas
<b>PAC</b>	Política Agrícola Comum
<b>PECP</b>	Plataforma Eletrónica de Contratação Pública
<b>PEPPOL</b>	Pan-European Public Procurement Online
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PME</b>	Pequenas e Médias Empresas
<b>QEC</b>	Quadro Estratégico Comum
<b>RAR</b>	Resolução da Assembleia da República
<b>RCM</b>	Resolução do Conselho de Ministros
<b>SEC</b>	Sistema Europeu de Contas
<b>SIMAP</b>	Portal dos contratos públicos europeus
<b>SNCP</b>	Sistema Nacional de Compras Públicas

<b>SIGLA</b>	<b>DESIGNAÇÃO</b>
<b>T</b>	Trimestre
<b>TdC</b>	Tribunal de Contas
<b>TED</b>	Tenders Electronic Daily
<b>TFUE</b>	Tratado de Funcionamento da União Europeia
<b>TI</b>	Tecnologias de informação
<b>TIC</b>	Tecnologias de Informação e Comunicação
<b>Tx</b>	Nº do trimestre
<b>UE</b>	União Europeia
<b>Vd.</b>	Vide
<b>XML</b>	eXtensible Markup Language

## INTRODUÇÃO

O estudo da Administração Pública constitui um desafio de significado múltiplo. Por um lado, porque merecem especial interesse e atenção as reformas do Estado e, portanto, da Administração Pública e, por outro, porque a sua análise de âmbito teórico pode fornecer a indicação dos horizontes de sucesso ou fracasso que essas alterações ou reformas possam na forma de governança e no exercício da cidadania. A presente dissertação procura analisar, sob diversas dimensões ou óticas, a contratação pública por via eletrónica no âmbito do funcionamento do Estado e da Administração Pública.

Em 2008 foi publicado o novo Código dos Contratos Públicos (CCP) que obriga todas as entidades vinculadas à utilização de plataformas eletrónicas de contratação pública para formalização dos procedimentos pré-contratuais; esta matéria contém, per si, diversas vertentes de análise onde se podem identificar linhas de modernização e reforma, as quais são interpretadas, num primeiro nível, pelas diretivas europeias sobre contratação pública e nos princípios da contratação, âmbito de aplicação, critérios e aspetos relativos ao controlo, noutras níveis do estudo.

O principal objetivo do sistema de contratação é o de facultar à Administração Pública adquirir bens ou serviços para satisfazer necessidades públicas, ao menor custo, com a qualidade adequada, nas quantidades mais económicas, a fim de estarem disponíveis quando são necessários. Nesta noção está presente a trilogia dos princípios básicos de gestão – economia, eficácia e eficiência – que originariamente é atribuída à gestão privada mas, – e tão do agrado dos que professam uma nova Administração Pública – integrada nos princípios de gestão pública.

A contratação pública representa, por outro lado, um importante e determinante instrumento de relevância económica e de regulação dos mercados. A adoção de princípios e critérios gestionários transparentes e éticos no âmbito da relação da Administração Pública com os particulares e entidades privadas é também um indicador de democraticidade e de boa governação das economias e dos Estados ao contribuir para o equilíbrio na atuação da Administração Pública; esta na conceção da ciência administrativa possui uma natureza unilateral; no sentido da contratualização assume um papel de tratamento igualitário de todos os agentes económicos. Outro vetor da importância da contratação pública é o peso que a mesma representa no âmbito do mercado interno comunitário onde se calcula representar cerca de 25 a 30% da despesa pública nos países da União Europeia (UE). Integra um leque alargado de empreitadas, bens e serviços como sejam as infraestruturas públicas, os equipamentos e sistemas informáticos, os serviços de consultadoria e manutenção, os bens de consumo, entre outros. A contratação pública, realizada por processos tradicionais ou por via eletrónica, vem agilizar e tornar acessíveis – designadamente, por recurso a catálogos de compras públicas ou a plataformas eletrónicas –, a contratação direta, a centralização ou agregação de compras, o *outsourcing*, a privatização de serviços e as parcerias e a concentração de compras por entidades agregadoras de compras.

A contratação pública, no regime vigente, revela linhas de evolução comparativamente aos regimes anteriores: a otimização da relação custo/benefício, a melhoria da informação sobre contratos públicos e da sua utilização, a inclusão de preocupações e critérios de defesa de valores ambientais, sociais e de qualidade e a intensificação das transações por meio eletrónico como fator de mitigação dos riscos de corrupção (Lopes, 2008). A melhoria da relação custo/benefício traduz-se na observação e cumprimento mais rigoroso das normas sobre qualidade dos projetos e responsabilização dos seus autores, pela exigência de uma preparação cuidada da definição de requisitos de aquisição e um controlo mais efetivo da razoabilidade dos preços. Nesta última, a alteração sinalagmática do valor-base de contratação que passou a constituir o preço mais alto pelo qual a Administração se dispõe a contratar, ao invés de ser fornecido o preço-base como preço a partir do qual a licitação se efetuava. O CCP promove uma identificação e gestão dos riscos dos projetos, facultando melhores garantias de inexistência de falhas nos fornecimentos encadeados a par de favorecer a obtenção de maior qualidade ao mesmo preço, tanto pela agregação de transações, permitindo obter melhores preços e tirar partido de descontos, quer pelo favorecimento de opções ou soluções inovadoras e mais eficientes (Lopes, 2008).

A utilização da contratação pública por via eletrónica pode favorecer o controlo das práticas de escolha concorrencial, melhorar a garantia da transparência e da prevenção de situações de corrupção e possibilitar a eliminação de procedimentos desnecessários, i.e., induzindo a redução de custos administrativos e processuais. Uma inovação a registar manifesta-se na introdução da possibilidade de negociação e na utilização de acordos de fornecimento. Através da plataforma comum de contratação regista-se uma possível melhoria da qualidade da informação e da sua utilização, facultada pela existência de um sistema centralizado de informação envolvendo as condições de aquisição (o que é contratado, por que preço e em que quantidades), a qualificação e idoneidade dos fornecedores, designadamente, quanto ao nível de desempenho e cumprimento de prazos, e o respeito pelas especificações e valores contratados. Na contratação pública por via eletrónica regista-se a intensificação da utilização das TIC, a simplificação dos procedimentos (estruturação de dados e diminuição de redundâncias), a redução dos tempos de comunicação (comunicação eletrónica de dados) e da divulgação de informação, das consultas ao mercado, das encomendas e requisições e uma possível melhoria na obtenção de informação sobre produtos, preços e fornecedores, permitindo o acesso às melhores opções (Lopes, 2008) aspetos que se apresentam como fatores positivos da reforma.

Na vertente comunitária regista-se a introdução de um regime globalizado de contratação pública, comum ao Espaço Económico Europeu (EEE)<sup>1</sup>, com a aplicação do ordenamento jurídico

---

<sup>1</sup> O Espaço Económico Europeu (EEE) resulta dos acordos entre a Comunidade Económica Europeia (CEE) e os estados-membros da Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA), excepcionando a Suíça cujo objetivo é a criação de uma zona de comércio livre.



comunitário (que inclui a Noruega, a Islândia e o Liechtenstein) aliado, no âmbito da Organização Mundial do Comércio (OMC) / Acordo sobre Contratação Pública (ACP), do Acordo Plurilateral sobre Contratos Públicos entre a UE, o Espaço Económico Europeu, a Suíça, os Estados Unidos da América (EUA), o Japão, o Canadá, a China, Israel, Singapura, Hong Kong, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE).

Por outro lado, a inclusão da contratação pública por parte do governo português no memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica<sup>2</sup> (*Memorandum of Understanding – MoU*), quando apenas Portugal, no contexto da UE, tornou obrigatória a apresentação de propostas por via eletrónica para todas as entidades adjudicantes e aquisições<sup>3</sup> e, na maioria dos Estados-Membros (EM) da União Europeia (UE 15) essa apresentação por via eletrónica ser facultativa, justifica igualmente a escolha desta temática. Em cinco EM só em certos casos específicos a apresentação de propostas por via eletrónica é obrigatória. Estima-se, por outro lado, que a utilização da contratação pública por via eletrónica em Portugal pode gerar poupanças entre 6 e 18% das despesas totais com contratos públicos<sup>4</sup>. Por recurso ao *MoU* firmado a 17 de maio de 2011<sup>o</sup> entre o Estado Português e as instituições internacionais identificámos e isolámos diversas modificações acordadas no enquadramento nacional da contratação pública (Pontos 7.22. a 7.29.) onde atendendo especificamente à contratação pública por via eletrónica<sup>5</sup>, o ponto 7.28 do *MoU* referencia a Resolução n.º 17/2010, de 1 de março, da Assembleia da República (AR)<sup>6</sup> cujo âmbito se referencia à transparência dos procedimentos de adjudicação. Salientamos ainda que os objetivos formulados no *MoU* se traduzem na afirmação da necessidade da melhoria das práticas de adjudicação, no sentido de

---

<sup>2</sup> Em 8 de Abril de 2011, os Ministros do Eurogrupo e do *Economic and Financial Affairs Council* (ECOFIN) emitiram uma declaração esclarecendo que o apoio financeiro da UE (mecanismo europeu de estabilização financeira – *European Financial Stabilization Mechanism* — EFSM) e da zona euro (facilidade europeia de estabilidade financeira - *European Financial Stability Facility* — EFSF) seria providenciado na base de um programa político apoiado num condicionalismo rigoroso e negociado com as autoridades portuguesas, envolvendo devidamente os principais partidos políticos, pela Comissão Europeia (CE) em conjunto com o Banco Central Europeu (BCE) e com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Para além do apoio da UE via EFSM, os empréstimos do EFSF irão também contribuir para a assistência financeira. O Contrato de Empréstimo da contribuição do EFSF irá especificar que os seus desembolsos estão sujeitos ao cumprimento das condições do MoU.

<sup>3</sup> Somente acima de um determinado limiar.

<sup>4</sup> Os dados específicos por país no que toca à CPVE podem ser consultados em [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/d2-annex-eprocurement-country-profiles-final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/d2-annex-eprocurement-country-profiles-final_en.pdf).

<sup>5</sup> Vd.. ANEXO A – EXTRATO DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA (MoU).

<sup>6</sup> Vd. ANEXO B – EXTRATO DA RESOLUÇÃO SOB A EPÍGRAFE “TRANSPARÊNCIA NOS CONTRATOS PÚBLICOS”.

assegurar um ambiente de negócios mais transparente e competitivo e de melhorar a eficiência da despesa pública. Por seu turno a Resolução da AR, embora na sua configuração não formule a fundamentação ou as premissas para a formulação da recomendação ao Governo, não deixa de afirmar, sob a forma de indicação, a introdução de “mecanismos mais eficientes e alargados de busca e de relacionamento de dados, permitindo o cruzamento de informação relevante, tanto a nível nacional como regional ou autárquico”, por um lado, e de tornar obrigatória a disponibilização de elementos informativos de modo específico e literal (explicitação mais precisa e completa dos bens, serviços ou obras objeto de contratos), por outro.

Uma primeira observação conduz-nos a uma forma de visão da Administração Pública como repositório de todos os elementos informativos, quer quanto aos atores intervenientes, quer quanto aos objetos transacionais; um segundo exame revela uma camada de inferências que relevam a preconização de medidas de divulgação (publicação do contrato, respetivos anexos e eventuais aditamentos), de reconhecimento e publicitação dos elementos singulares e autónomos (identificação dos concorrentes<sup>7</sup>) e da necessidade de reconfigurar o Portal dos contratos públicos. Os objetivos definidos apontam para a introdução de novas funcionalidades de: (a) pesquisa sobre os atores transacionais quer nas interações dos objetos (bens, serviços ou obras) incluindo designadamente denominações, número fiscal, sócios, sede ou estabelecimento, etc. e de (b) ligações para a obtenção, por ente, de dados estatísticos.

A matéria a tratar deriva, igualmente, do nosso interesse pessoal e profissional na área do controlo de execução e da auditoria (quer operacional quer financeira) dos contratos públicos e do papel que o Tribunal de Contas (TdC), como tribunal financeiro, desempenha na atividade contratual pública com poderes de fiscalização prévia, concomitante e sucessiva, uma vez que a contratação pública possui uma significativa relevância financeira, inclusive em termos de sustentabilidade das finanças públicas (Tavares, 2008).

Decorrente da RAR, embora sem a citar, a Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro, procedeu à primeira alteração à Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho, que regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da Internet dedicado aos contratos públicos (Portal dos Contratos Públicos<sup>8</sup>); segundo o respetivo preâmbulo impõem-se novas exigências de inserção de dados no Portal e alargase o âmbito objetivo das informações nele constante; em simultâneo, conforme a mesma portaria, teve-se em vista a implementação e disponibilização de uma solução com vista à desmaterialização gradual

---

<sup>7</sup> Com indicação de nome, sede e número de identificação fiscal – e, em particular, dos concorrentes reclamantes ou impugnantes.

<sup>8</sup> A gestão do Portal dos Contratos Públicos foi atribuída ao Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (InCI, I.P.) através da nova lei orgânica aprovada pelo DL n.º 158/2012, de 23 de julho, (cfr. al. e), do n.º 3, do art.º 3.º)

do ciclo de compras públicas, no âmbito do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)<sup>9</sup>; identificamos nesta fase do processo político tendente a dar resposta ao agendamento processual determinado pela AR e pelo *MoU*, a formulação de soluções de cariz administrativo fundado em processos e tecnologias de informação e comunicação; os protocolos eletrónicos que se realçam no Portal dos Contratos Públicos para além de possuírem a função de repositório de dados da contratação pública devem assegurar os requisitos necessários ao funcionamento eficiente do SNCP; de entre esses requisitos inclui-se a obrigação de reporte estatístico<sup>10</sup> no que se refere aos bens e serviços transacionados.

Importa revisitar alguns conceitos basilares presentes na contratação pública por via eletrónica para partir para a reflexão analítica; assim, consideramos a contratação pública como um processo através do qual as entidades públicas, tais como departamentos governamentais ou autoridades locais, adquirem obras (empreitadas), bens ou serviços a operadores económicos previamente selecionados para esse fim (INCI, 2014) sendo o contrato público subjacente – independentemente da sua designação e natureza –, celebrado por alguma entidade adjudicante<sup>11</sup> (Silva, 2010:147). Está presente, assim, a função “compras” desempenhada pelo Estado através da Administração Pública em que o denominador comum será o conjunto de procedimentos pelo qual as organizações determinam os artigos a serem comprados, identificam e comparam os fornecedores disponíveis, negociam com as fontes de abastecimento, firmam contratos, elaboram ordens de compras e finalmente, rececionam e pagam os bens e serviços adquiridos (Baily, 2005). A contratação pública por via eletrónica consiste na utilização de comunicações eletrónicas e do processamento eletrónico de transações por parte das entidades do setor público com vista à aquisição de bens e serviços ou ao lançamento de concursos para a adjudicação de obras públicas, i.e., dos procedimentos de formação dos contratos públicos, desde a publicação de anúncios até ao pagamento dos fornecimentos ou prestações de serviços<sup>12</sup>; envolve a publicação de anúncios (*e-notice*), a disponibilização dos documentos do procedimento (*e-access*), a submissão de propostas (*e-submission*) e fases subsequentes, tal como previsto na comunicação da CE “Uma estratégia para a contratação pública eletrónica”<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Conforme disposto no ponto 3.1.6 da Agenda Portugal Digital, aprovada pela RCM n.º 112/2012, de 31 de dezembro.

<sup>10</sup> Previsto no art.º 472º do CCP.

<sup>11</sup> Cfr. Art.º 2º do CCP.

<sup>12</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões [COM (2012) 179 final – Não publicada no Jornal Oficial] e Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – COM (2013) 453 final, Bruxelas, 26. 6. 2013, sobre a “Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública”

<sup>13</sup> [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/eprocurement/strategy/COM\\_2012\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/strategy/COM_2012_en.pdf).

A reflexão sistémica sobre as diversas dimensões que a contratação pública por via eletrónica inclui, designadamente, as vertentes técnicas e operativas, científica, legal e social. A dissertação incide, assim, sobre a política pública cujo desiderato é operado pela contratação pública por via eletrónica de modo a coligir os debates, propostas e reflexões sobre se e de que modo a mesma constitui um exemplo de reforma da Administração Pública encetada sob a perspetiva da modernização da gestão pública, designadamente, através da análise de fenómenos de concentração ou de fragmentação de procedimentos.

A questão central será então saber se a contratação por via eletrónica (*e-procurement*) como política pública obteve os impactos esperados, designadamente ao nível da transparência (legal), do *e-government* (informacional) e da *accountability* (gestão) melhorando a relação entre o Estado e a sociedade. Metodologicamente fixamos como domínio o mercado do setor público e como contradomínio o setor público, na aceção de Sousa Franco (expressa na Figura 2-3 <sup>14</sup>), que compreende todas as entidades representantes do Estado, incluídas na Administração Central, Regional ou Local <sup>15</sup> e todas as outras entidades e operadores económicos cujos estatutos ou formas de existência, nomeadamente cooperativa, seja maioritariamente financiada pelo OE ou, direta ou indiretamente, pelo setor público. Portanto, além dos subsectores das administrações públicas (central, regional, local e segurança social) é incluído o sector empresarial público, integrando as empresas públicas, as empresas municipais e as sociedades económicas autónomas, exclusiva ou maioritariamente públicas, no âmbito da existência de controlo público.

O que aqui se distingue, no essencial, são as entidades do setor das administrações públicas do setor empresarial e a lógica das respetivas operações; o empresarial possui uma lógica de mercado, ao contrário do primeiro que é constituído pelas administrações públicas; esta distinção é atualmente<sup>16</sup> também determinada pela classificação constante do SEC 2010 <sup>17</sup> a qual estabelece uma definição das despesas do setor público da Administração<sup>18</sup>. Esta delimitação impunha-se uma vez que as regras

---

<sup>14</sup> Vd. pág. 61.

<sup>15</sup> No caso das federações, como a Alemanha e a Áustria, existem três níveis de governo constitucionalmente definidos como central / federal, estadual e local. No caso de Estados unitários, como Portugal e no Reino Unido, apenas a distinção entre o governo central e local é considerado. No caso de Portugal, a administração local inclui as autoridades locais e os governos regionais (nas Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores).

<sup>16</sup> Anteriormente a 2014 vigorava o SEC 95 como sistema de contabilidade nacional. Os EM estavam obrigados a respeitar as normas de contabilidade nacional nele estabelecida conforme determinado pelo Reg. (CE) n° 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade. (JO L 310 de 30. 11. 1996, p. 44).

<sup>17</sup> Sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia, estabelecido através do Regulamento (UE) n° 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013.

<sup>18</sup> As entidades para fins estatísticas encontram-se agora estruturadas em oito componentes distintas, segundo a classificação de acordo com o setor institucional do SEC2010: Instituições Financeiras Monetárias, Fundos de

previstas no CCP, independentemente do valor da contratação, aplicam-se a todos os segmentos tradicionais do sector das administrações públicas, quando as empresas operam fora da lógica do mercado e da livre concorrência<sup>19</sup> e, bem assim, às entidades privadas que operam em sectores específicos, como os da água, energia, transportes e serviços postais, quando essas entidades são titulares de direitos especiais ou exclusivos.

Este conjunto, integrado por cerca de 12.000 entidades em Portugal, (Sobral, 2010:11), constitui as entidades adjudicantes designadas pelo CCP; estas entidades públicas adquirentes que já fizeram a transição para a contratação pública eletrónica reportam, normalmente, poupanças entre 5% e 20%; considerando a dimensão do mercado europeu de contratos públicos, uma poupança de 5% pode representar uma poupança de cerca de 100 mil milhões de euros para os cofres públicos<sup>20</sup>. Em termos económicos, o regime da contratação pública destina-se a um mercado que representa cerca de 18% do PIB da UE. É por isso significativo que no espaço da UE exista, pela primeira vez, uma harmonização dos processos de adjudicação dos contratos públicos, constituindo um importante instrumento de realização do mercado único.

Em Portugal, segundo os últimos dados disponíveis, o índice de contratação pública eletrónica em Portugal (ICPEP)<sup>21</sup> (total), em 2013, foi de 70% (INCI, 2015), tendo nos anos anteriores (2012-2011-2010) registado os valores de 77%, 62% e 75%, respetivamente <sup>22</sup>, de resto, todos superiores ao valor de 5% estimados, para 2010, no Livro Verde sobre o estado de utilização da contratação pública

---

Investimento, Outros Intermediários Financeiros, exceto Sociedades de Seguros e Fundos de Pensões, Auxiliares Financeiros, Instituições Financeiras Cativas e Prestamistas, Sociedades de Seguros e Fundos de Pensões, Administrações Públicas e Entidades do Setor Público, exceto Administrações Públicas. Fonte: Banco de Portugal, (online), disponível em <https://www.bportugal.pt/pt-PT/Estatisticas/MethodologiasE NomenclaturasEstatisticas/LEFE/Paginas/ListadeEntidadesparaFinsEstatisticos.aspx>.

<sup>19</sup> De acordo com as relações especiais que mantêm, em particular com o Estado, as Regiões Autónomas ou as autarquias locais

<sup>20</sup> Vd. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma estratégia para a contratação pública eletrónica (COM/2012/0179 final).

<sup>21</sup> Índice que pretende monitorizar o peso da contratação pública tramitada através de plataformas que estão devidamente certificadas para assegurar os procedimentos de contratação pública.

<sup>22</sup> Segundo o relatório do INCI relativo ao ano de 2014 o apuramento do ICPEP foi alterado relativamente aos anos de 2010 e 2011: ao invés de se utilizar como critério os contratos celebrados no ano, optou-se por utilizar os procedimentos abertos no ano. O INCI justifica a alteração da metodologia por duas razões: “(i) porque a utilização do número de contratos apela à consideração de procedimentos abertos em anos anteriores, em que supostamente o recurso de plataformas eletrónicas estaria menos em voga; (ii) porque a utilização dos contratos celebrados não teria em conta os procedimentos que, apesar de iniciados, não tinham dado lugar a qualquer contrato (o que não significa que não tivesse havido procedimento e que o mesmo não tenha sido tramitado por via de plataforma eletrónica).”

eletrónica na UE<sup>23</sup>. Ainda segundo a mesma fonte a variação deste indicador depende da evolução dos procedimentos de contratação iniciados com recurso ao ajuste direto dado que, nestes procedimentos, a utilização de uma plataforma pública de contratação está sujeita à discricionariedade da entidade adjudicante. Esta é uma das questões que a contratação pública por via eletrónica não resolveu na sua formulação inicial deixando ao livre arbítrio das entidades contratantes a utilização das plataformas eletrónicas para o procedimento do ajuste direto, provocando uma “ausência”, pelo menos estatística, na universalidade da contratação pública por via eletrónica.

Para ilustrar o “estado da arte” em Portugal referimos o Índice de Manchester<sup>24</sup> que aponta, para 2013, um valor que ultrapassa, em larga medida, a meta acordada de 50%, atingindo os 87%, representando 1,499 MME o valor dos contratos com publicitação no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE) relativo aos concursos públicos e concursos limitados e, 197,338 M€ o valor dos ajustes diretos acima dos limiares comunitários não comunicados ao Portal dos Contratos Públicos (BASE), tendo este índice registado os valores de 89%, 92% e 91% nos anos anteriores.

Deste modo, a contratação pública assume relevância na administração/gestão pública não só em termos de finanças públicas, tendo merecido especial atenção do legislador constituinte<sup>25</sup>, mas, também, pelo impacto na economia, no funcionamento do mercado, na concorrência e na qualidade da atuação dos agentes económicos. Essa será uma das razões porque a UE, a OMC ou o Banco Mundial (BM) dão particular importância à necessidade de os Estados disporem de quadros jurídicos de contratação pública que assegurem a concorrência através de procedimentos adequados e, bem assim, a existência de critérios objetivos e transparentes de adjudicação.

Na delimitação efetuada a contratação pública por via eletrónica é representada como um *interface* entre a Administração Pública e os operadores económicos onde estão presentes várias dimensões. A mais evidente é intrínseca à natureza do conceito também designado por *e-procurement*; está presente na política pública onde se evidenciam o recurso às TIC, a informatização dos processos e a desmaterialização num contexto dum sociedade da informação e da comunicação. Derivada e intimamente ligada à formulação da política pública estão presentes, como veremos, preocupações de segurança, livre concorrência combate à corrupção e de transparência presentes nos dispositivos que determinam o edifício legal que compõe e caracteriza a política pública. Outra das dimensões derivou da estratégia encetada: a Administração Pública foi a primeira componente da sociedade a sofrer

---

<sup>23</sup> Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na UE – SEC (2010) 1214, disponível online em <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0571:FIN:PT:PDF>.

<sup>24</sup> Com o compromisso de Manchester, de 2005, os EM estabeleceram a meta de que, pelo menos, 50% da contratação pública acima dos limiares comunitários fosse, em 2010, promovida sob a forma eletrónica (Vd. Quadro 4-1, pág. 100).

<sup>25</sup> Art.º 105.º, n.º 2, da CRP: “O Orçamento é elaborado de harmonia com as grandes opções em matéria de planeamento e tendo em conta as obrigações decorrentes de lei ou do contrato”.

alterações pela introdução das TIC e nessa perspectiva a contratação pública por via eletrónica fará parte do governo eletrónico ou *e-government*. Uma outra dimensão será a da contratação pública por via eletrónica poder constituir-se como um facilitador da *accountability*; essa relevância é patente quando os contraentes públicos, enquanto executores de políticas públicas, têm uma obrigação natural de explicitar e justificar o que gastou, onde, como, porquê, para quê e quando; será obrigação e responsabilidade por quem gere algo que é de outrem (Tavares, 2008). Mas a acuidade da demonstração é tanto maior quando, como já evidenciamos, a contratação pública é financeiramente significativa no peso orçamental dos EM ou da UE ou quando importa limitar os riscos dos desvios à execução dos contratos públicos que acarretam impactos na sustentabilidade finanças públicas e na distorção dos mercados públicos. Da interação (*interface*) do conjunto de dimensões será um denominador comum a melhoria da relação entre o Estado e as esferas constituintes da sociedade.

Neste enquadramento, o primeiro capítulo desta dissertação constitui uma reflexão analítica e teórica que versa a modernização administrativa e os modelos de gestão pública onde ventilamos os debates, propostas e medidas, questionando a reforma e a modernização da Administração Pública bem como a assimilação das características e das estratégias de reforma, as quais têm efeitos e implicações na gestão pública. Reflete-se sobre os modelos de gestão pública, abordando as inter-relações das esferas constituintes da sociedade e através de uma breve revisão histórica e exploram-se as perspectivas teóricas da reforma. Fornecem-se as visões sobre os modelos clássico, o “*new public management*” e o “*new public service*” tratando a teoria da “*liberal bureaucracy*” questionando se a Administração Pública estará em transição.

O capítulo seguinte reflete sobre o especial enquadramento a que a Administração Pública está sujeita uma vez que a tomada de decisão é norteadas pelas estratégias que melhor prossigam o interesse público (Tavares, 2008:17) e o critério supremo da legalidade. Percorrendo os princípios enformadores da Administração Pública procedemos à identificação dos princípios e funções da Administração Pública e da contratação pública por via eletrónica dando ainda relevo às questões da prova material na contratação pública por via eletrónica, à presunção legal relativa às comunicações eletrónicas e das responsabilidades dos intervenientes procedendo à referenciação das fontes comunitárias da contratação pública por via eletrónica.

A dimensão tecnológica é tratada no capítulo terceiro onde se evidenciam como fatores determinantes da contratação pública por via eletrónica, a informatização e a desmaterialização dos processos de contratação. A evolução determinada pela introdução dos meios transacionais eletrónicos proporciona vantagens mas também provoca riscos e danos potenciais aos princípios da concorrência e da livre prestação de serviços e transações de bens, aspetos vertidos na análise que se efetua ilustradas pelo *e-procurement* e o *e-government* evidenciando que o *mix* estratégico é aglutinador dos componentes do sistema.

Noutra dimensão da análise, no capítulo quarto, identificamos e caracterizamos a política de contratação pública por via eletrónica, a qual possui aspetos que ultrapassam a mera dimensão

intraestadual que exprimem as linhas mestras da política da UE mas que encontram desenvolvimentos, estádios e iniciativas públicas diferenciadas. Segundo a CE a política pública será um fator favorável à promoção da concorrência e transparência nos processos de seleção favorecendo os mercados abertos, as empresas e a economia, e um fator de minimização dos riscos e fraude e corrupção nas Administrações, podendo constituir, portanto, um reforço das garantias de boa governação, transparência e ética. Para o efeito reflete-se sobre os marcos da política pública, ao nível comunitário e nacional, evidencia-se o papel da centralização da função compras e perspectiva-se o momento atual face à estratégia de reforma em curso.

O capítulo final abordada na perspectiva da gestão pública e privada a contratação na reforma da Administração Pública. Os modelos gestionários da realização da contratação evidenciam os problemas gerados entre os entes públicos e privados na realização dos contratos, designadamente pelo modelo de suporte à contratação, o fluxo da contratação e a ausência de integração de todas as fases contratuais nas atuais soluções, questionando-se esta componente do *e-government*, apesar da informatização e da desmaterialização, de novas formas de procedimentalização ou de burocracia eletrónica, de uma coadjuvante da *accountability* ou de uma forma potenciadora da transparência dos mercados públicos ou da efetiva poupança de recursos públicos para além de questões de *governance* que o modelo de gestão suscita. A título de exemplo é apresentada uma análise sobre os dados constantes no BASE como fator coadjuvante da transparência dos mercados públicos.



## CAPÍTULO I – A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E OS MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

Os objetivos das medidas expressas no *MoU* englobam a melhoria das práticas de adjudicação, a melhoria do ambiente de negócios transparente e competitivo e a melhoria da eficiência da despesa pública. Se é certo que em termos da formulação os objetivos são suficientemente vagos porque não identificam os resultados e os *outcomes* a atingir, a sua concretização só poderá ocorrer se for inserida num movimento de reforma sistémica, uma vez que sem a necessária integração e interação com outros componentes do sistema não atingirá os resultados pretendidos. No contexto da contratação pública por via eletrónica, importa referir que as alterações ocorridas na Administração Pública derivadas da introdução de reformas e de novas tecnologias não obedeceram a um padrão nem a um modelo único, e o que se tem vindo a observar é vincadamente caracterizado por características managerialistas e de desintervenção do Estado. Muito menos se poderá falar que a reforma encetada é estrutural uma vez que não altera a natureza e a forma de procedimento e dos processos anteriores, usando-se o anátema da ausência de reformas para justificar iniciativas que de estruturais terão o título que lhe imputam.

A evolução da sociedade, nos diversos aspetos que a compõem, motiva a necessidade de modernização administrativa do Estado entendida como criação de condições para uma Administração Pública mais económica, eficiente e eficaz (os 3 E's) a que acrescentamos mais ecológica; integramos essa visão da Administração Pública como atuação e desempenho com vantagens para os cidadãos e para as empresas, com redução dos custos de contexto, ao oferecer um novo serviço público onde a qualificação do atendimento aos cidadãos e das empresas e a melhoria do acesso aos serviços, seriam outros objetivos paralelos<sup>26</sup>.

A modernização administrativa terá por objetivo a melhoria do funcionamento da Administração Pública, tomada como instrumento de poder, ou servidora do Estado, servidora do cidadão, produtora de bens e serviços sociais ou facilitadora de resultados políticos. Nas sociedades modernas, a Administração Pública, a sua modernização e o desenvolvimento da gestão pública são enquadradas num contexto vasto e complexo de alterações ao nível do poder político e do poder

---

26 A este propósito confronte-se a previsão constante da do DL n.º 155/92, de 28 de julho, que estabelece o regime da administração financeira do Estado, no seu art.º 21º e 22º, relativos à realização das despesas públicas impõe os requisitos gerais da autorização de despesas que fica sujeita à verificação dos requisitos da (a) Conformidade legal; (b) Regularidade financeira; (c) Economia, eficiência e eficácia.

Esclarece o mesmo diploma que conformidade legal se entende a prévia existência de lei que autorize a despesa, dependendo a regularidade financeira da inscrição orçamental, correspondente cabimento e adequada classificação da despesa. Fazia ainda no mesmo artigo menção a que na autorização de despesas ter-se-á em vista a obtenção do máximo rendimento com o mínimo de dispêndio, tendo em conta a utilidade e prioridade da despesa e o acréscimo de produtividade daí decorrente.

institucional que compõem a sociedade como um todo. A perspectiva de uma Administração Pública moderna e sob modelos de gestão que correspondam às necessidades da sociedade e que incorporem os princípios da organização profissional, da estrutura organizativa, de revalorização e reorganização do serviço público no âmbito da esfera pública democrática é uma ideia diferente da modernização caracterizada por uma administração mais pequena, com menos funcionários, de um Estado mínimo e de um retraimento da esfera pública (Mozzicafreddo, 1997:5).

Em termos gerais, o movimento global da reforma da Administração Pública pode ser analisado como processo confinado a um único modelo (Osborne e Gaebler, 1992a) enquanto outra visão caracteriza o movimento de modernização como processo múltiplo e não singular (Dunleavy e Hood, 1994); uma terceira evidencia que o movimento de reforma da Administração Pública apresenta um conjunto de medidas complementares, dos diferentes modelos de modernização e não de um modelo único de reforma (Mozzicafreddo, 2001).

Nas diferentes correntes de pensamento e análise coincide a teorização de Wilson e Weber sobre a administração clássica caracterizada por prosseguir valores baseados na neutralidade, imparcialidade e progressão na carreira com base no mérito; estes rejeitam a separação entre política e administração e transmitem, de algum modo, os valores importados das organizações profissionais nas quais estão inseridos os funcionários que assumiram a implementação das políticas sociais; a escola *managerial* rejeita também a separação entre política e administração mas, atribui as disfunções burocráticas, bem como a crise do *welfare*, como resultado da independência dos burocratas, preconizando reformas administrativas baseadas na convicção de não existirem diferenças entre a gestão pública e a gestão privada. Consequentemente a importação de instrumentos de gestão empresarial seria a forma de resolver problemas da Administração Pública.

Outra teorização recupera os valores da legalidade e legitimidade, insistindo que a função do gestor público é integrar as diversidades, solucionar conflitos e promover a colaboração entre os diversos sectores. Acrescentamos a este quadro o facto de, na última década do século XX, se terem operado transformações induzidas pela introdução nas organizações das tecnologias de informação e de comunicação (TIC); este facto veio a desencadear um novo estágio de desenvolvimento das sociedades. Também aqui os saberes divergem nas interpretações: trata-se de uma nova fase caracterizada pela “sociedade do conhecimento” (Castells, e Cardoso, 2006) ou da “era da informação” (Castells, 1999); outros propõem a designação de “sociedade do comportamento” a que correspondem a novas disfunções organizacionais, cuja dimensão numa macro estrutura como a Administração Pública, são resultado de uma velocidade acentuada de mudanças e adaptações (ou implicações) por parte dos atores sociais e organizacionais (Madureira, 2006); outros, ainda, introduziram a flexibilidade (“*reflexivity*”) para traduzir uma atitude metodológica de interrogação crítica às práticas, tradições e narrativas (Rhodes, 1997).

O movimento de reforma integra os desafios da Administração Pública; os originados pelos ciclos e contraciclos, com as consequências decorrentes, os originados pelas dinâmicas das reformas

de causa e efeito das diversas medidas; os originados pela reestruturação orgânica, pela diminuição (ou exiguidade) de recursos (humanos, financeiros ou logísticos), pela crescente exigência da sociedade, etc.. Os desafios colocados exigem uma crescente e contínua procura de soluções que indicam, numa primeira abordagem, a necessidade de reforço das lideranças. Como diz o povo, um forte chefe, faz forte gente fraca, um fraco chefe, faz fraca gente forte (adapt.). Ao mesmo tempo, o aumento da pressão fiscal, bastante significativa, representa outro desafio para o setor público. Este é o pano de fundo onde sobressaem as questões que se colocam à Administração Pública: como fornecer melhores serviços sob uma maior pressão fiscal dos contribuintes? Como facultar um serviço público mais eficaz e orientado para o desempenho? Como promover um governo aberto e transparente? As respostas neste contexto aludem à necessidade de reforçar a confiança na Administração Pública, construída sobre a proximidade, abertura, integridade e transparência; continua a ser um objetivo primordial, neste sentido, a promoção de uma Administração Pública eficiente e orientada para o desempenho. Será a contratação pública por via eletrónica uma estratégia que promove a integridade, a transparência, a proximidade, abertura e eficiência da Administração Pública?

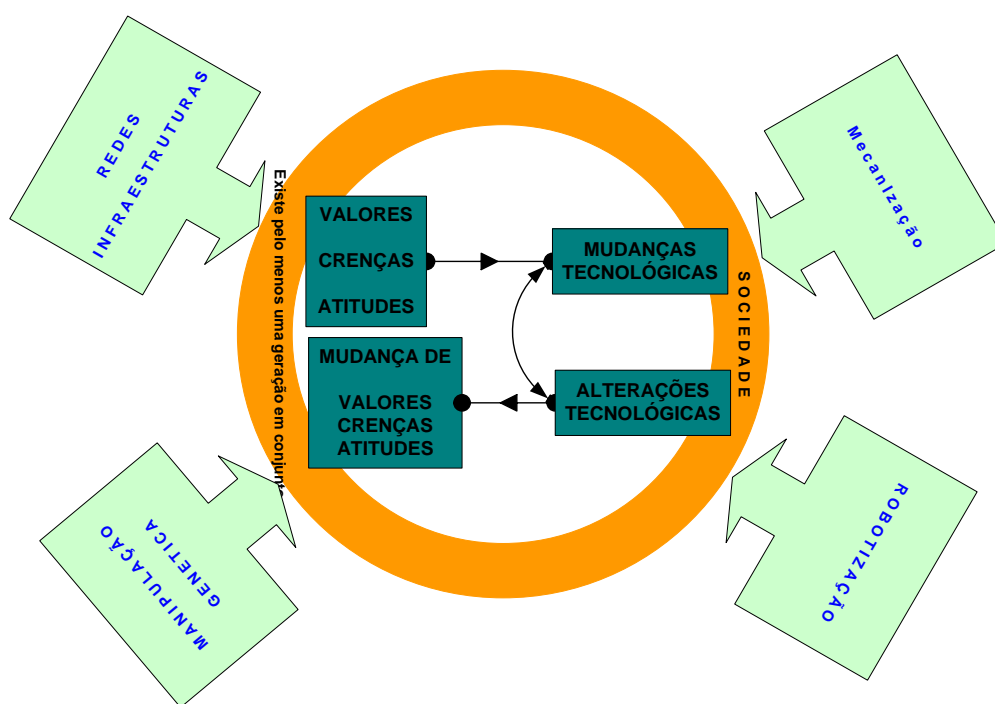
## **1.1 AS INTER-RELAÇÕES DAS ESFERAS CONSTITUINTES DA SOCIEDADE**

De entre diversas entidades que dedicam especial atenção ao contexto de mudança da Administração Pública, a OCDE (2013) enquadra-a sob as perspetivas das formas de liderança, que abarca a capacidade estratégica, a visão da inovação a coordenação e as parcerias com os *stakeholders*; nessa perceção, o fomento da eficiência será conseguido através da inovação na Administração Pública, onde se incluem fatores internos, como a formação contínua e o aperfeiçoamento de capacidades, a introdução de novas tecnologias, as formas de organização simplificadas e próximas do cidadão, e a transparência como modo de prevenção e de redução de riscos de corrupção. Serão, nesse sentido os desempenhos de organizações que integrem a valorização humana composta pela cultura organizacional, liderança e de gestão do conhecimento, tomando como referência a natureza específica dos processos, envolvidos na gestão do conhecimento organizacional que os resultados serão obtidos em respostas consonantes com as exigências da sociedade.

A organização técnica, traduzida por sistemas de controlo, normas, organização e tecnologias de informação e comunicação que a organização humana, sob a perspetiva da liderança e da cultura organizacional influenciará o ciclo da gestão do conhecimento, evidenciando a necessidade de identificação psicossocial dos atores com o objeto produzido, com perenidade (mito) através do produto. Outros fatores serão contribuintes da modernização e da reforma como as externalidades relacionadas com a aposta na especialização humana, a criação de redes de informação e de conhecimento, a adoção de padrões de organização e qualidade dos serviços e uma visão não lucrativa ou meramente economicista da atividade da administração. Por seu turno, a abertura, a integridade e a transparência da Administração Pública seriam conseguidas através de uma efetiva responsabilização,

em todos as fases do ciclo da gestão: planeamento, programação, compatibilização, aprovação, execução, acompanhamento e controlo e avaliação. Através da definição de estratégias claras e de políticas de reforço da confiança que apoiem as reformas, reafirmando os valores centrais da administração, se poderá, pensamos, preparar a resposta aos desafios presentes e futuros; tal fardo assentaria na capacidade de identificar e avaliar os desafios, adaptando a visão estratégica e alocando recursos de acordo com as necessidades (OCDE, 2010).

Convergente com esta visão, Mozzicafreddo sintetiza como grandes aspetos a considerar na reforma da Administração Pública e na questão da modernização dos serviços: (i) a simplificação administrativa, (ii) o aumento da qualificação e da motivação dos agentes, (iii) a informatização dos serviços e coordenação dos subsistemas da administração, (iv) as mudanças na estrutura do poder e na estrutura organizativa e (v) a instituição de mecanismos de participação dos cidadãos na Administração Pública. Explicita ainda que a simplificação administrativa se traduz no aligeirar dos procedimentos administrativos, na facilitação da linguagem da administração, na acessibilidade, no incremento da qualidade dos serviços prestados e na melhoria dos prazos dos processos; quanto às mudanças na estrutura do poder e na estrutura organizativa;

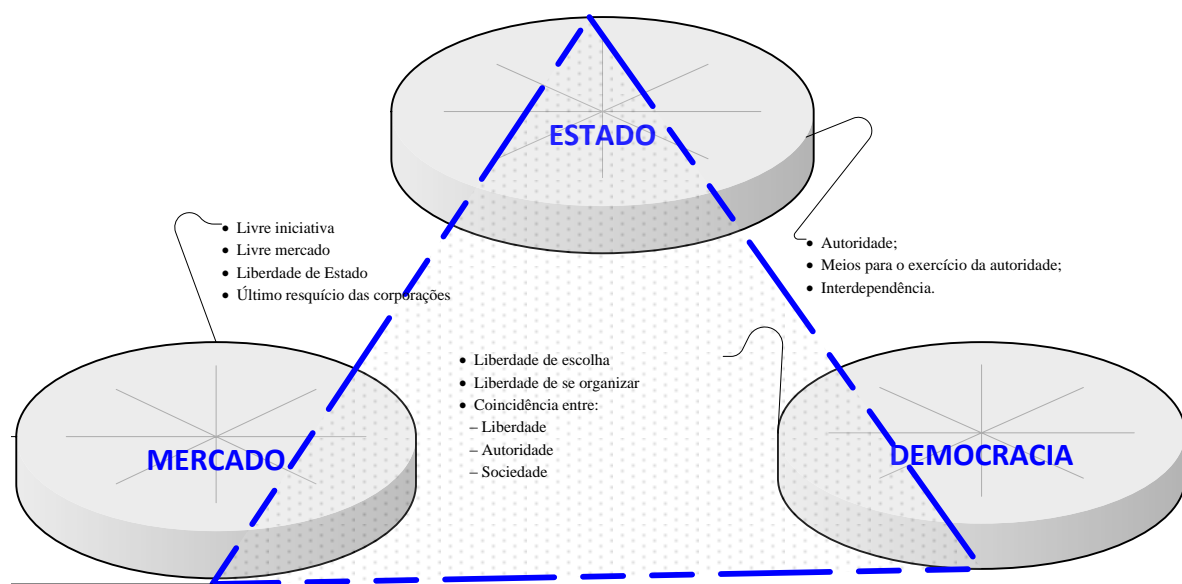


**Figura 1-1 – Fatores múltiplos de influência sobre a sociedade**

Indica a abordagem em duas dimensões: a primeira relativa à descentralização e delegação de poderes, à contratualização de serviços e às transferências para o sector privado de serviços públicos não estratégicos; na outra vertente, identifica a transição para uma estrutura organizativa que atribua especial importância à autonomia e responsabilização dos agentes da Administração Pública, bem

como a instituição de gestão de projetos a agências independentes de regulação das atividades da sociedade; de forma a facultar e incentivar uma maior proximidade ao cidadão e de forma a melhor adequar as respostas administrativas às especificidades dos problemas que estes apresentam, identifica a necessidade da criação de mecanismos de participação dos cidadãos na Administração Pública (Mozzicafreddo, 2001:146).

Identificamos três esferas de inter-relação e tensão na sociedade: o Estado, o mercado e democracia. Entre cada esfera existe uma inter-relação estrutural. Esta ideia de interpenetração e de interdependência tem fundamento na noção de Estado enquanto perspectiva analítica e específica.



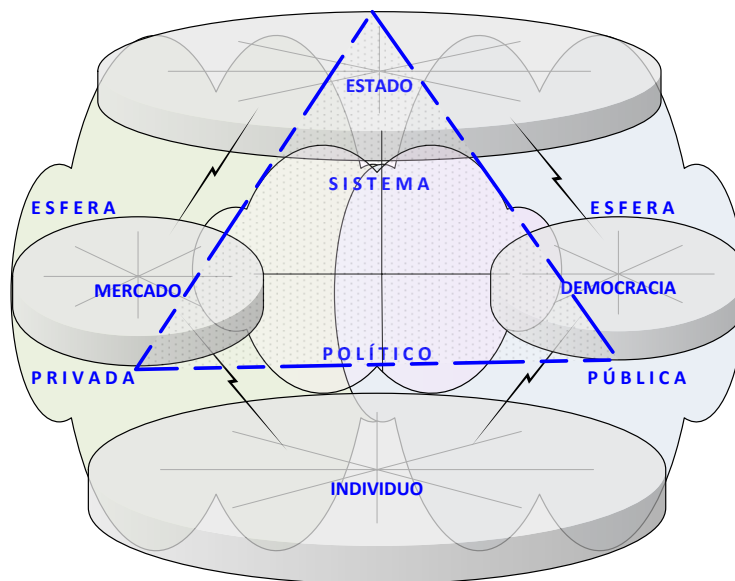
Fontes: Apontamentos das aulas ministradas pelo Prof. Juan Mozzicafreddo (adaptação própria).

**Figura 1-2 – Relação estrutural: Estado, mercado, democracia**

O Estado enquanto configuração política do conjunto da sociedade, na formulação de Norbert Elias (1993), não estrutura apenas as relações entre a sociedade e a autoridade, mas também, e sobretudo, as relações no interior da própria sociedade, nomeadamente na influência que exerce na estrutura e no sentido da ação coletiva. Segundo esses estudos as capacidades de autonomia de ação do Estado assentam na especificidade das formas de tomada de decisão e na estrutura institucional que – no contexto de complexidade crescente das sociedades –, desenvolvem mecanismos de decisão que afetam fortemente as relações sociais e económicas da sociedade (Mozzicafreddo, 1998:253). O Estado é pensado como um sistema e não como uma estrutura que contém grupos sociais, contrariando a visão clássica de que o Estado constituía um conjunto de instituições centrados no monopólio legítimo da coerção e da violência: o conceito de Weber.

A noção clássica configura diversas dimensões: espacial (território geograficamente limitado), cultural (cultura e língua específica), humana (elemento portador de conhecimento e de experiência) e

institucional (poder – também financeiro – que gera receitas suficientes para atingir os objetivos definidos).



**Figura 1-3 – O Estado como sistema de estruturação de relações.**

O Estado terá nessa interpretação, funções de defesa do território, de segurança individual e de ordem pública, de equilíbrio entre os subsistemas da sociedade (económico, laboral, ambiental, valorativo) e de desenvolvimento de normas e políticas de integração sistémica e de integração social e coesão territorial. Ao Estado competem, hoje, diversas funções: desde as consideradas mínimas, que basicamente dizem respeito à esfera do indivíduo, sobrevivência ou cuidados de saúde básicos, até às definições e concretizações macroeconómicas ou de política de redistribuição de riqueza (Vd. Quadro 1-1 – Funções institucionais do Estado).

Segundo Mozzicafreddo o Estado será um sistema que estrutura as relações entre a esfera pública e a sociedade e, ainda, estrutura as relações de poder dentro da sociedade. Noutra aceção, a formulação “dos serviços coletivos para as necessidades de existência encobre a variedade das novas funções que acresceram ao Estado Social e encobre igualmente os interesses privados coletivamente organizados que se cruzam de múltiplas formas e que se encontram na base deste acréscimo” (Habermas, 1990:266).

FUNÇÕES INSTITUCIONAIS	ÂMBITO DAS FUNÇÕES					
	MÍNIMAS		INTERMÉDIAS		ATIVAS	
	FUNÇÃO	CONTRADOMÍNIO	FUNÇÃO	CONTRADOMÍNIO	FUNÇÃO	CONTRADOMÍNIO
Fornecer bens públicos básicos	Defesa; Segurança; Saúde pública; Direito de propriedade; Mobilidade; Gestão macroeconómica	Externalidades	Qualificação Ambiente Inovação Educação	Política industrial	Atividade económica	
Promover a integração social	Excluídos	Regulação social	Seg. Social Saúde	Política de redistribuição da riqueza	Recursos coletivos	
		Regulação mercados:	Concorrência Regras laborais			

Fonte: Banco Mundial (1997), Relatório sobre o desenvolvimento mundial. O Estado num mundo em transformação (adapt.)

### Quadro 1-1 – Funções institucionais do Estado

#### 1.1.1 INCURSÃO HISTÓRICA

O Estado não assumiu todas aquelas funções ao longo do tempo; procedendo a simples menções históricas procuramos identificar alguns sinais que indicam o nascimento de um Estado de modo a compreender os entes constituintes da sociedade, as formas de organização, as necessidades satisfeitas e os princípios basilares das organizações. Neste âmbito, o estudo confina-se à origem do Estado moderno (confinado ao Estado europeu) cujo nascimento, segundo J. Strayer, se identifica através de três sinais identificadores.

O primeiro é de difícil reconhecimento dadas as características puramente externas; relaciona a permanência perene no espaço e no tempo de uma comunidade humana, uma vez que um grupo só pode desenvolver os modelos de organização essenciais para a construção de um Estado se viver e trabalhar em conjunto, numa dada região, ao longo de gerações, onde, no seu interior construa o seu sistema político que seja aceite e funde (segundo critério) instituições permanentes (Strayer, 1969:12). O terceiro, talvez, determinante, surge com o reconhecimento de uma autoridade suprema, com uma ligação consuetudinária à forma conjunta de tratar os assuntos, à qual a maior parte da população passou a admitir a existência de uma autoridade capaz de tomar decisões de carácter definitivo, que nos conduz ao critério da substituição dos laços de lealdade familiar e com a comunidade local pela lealdade a uma autoridade moral capaz de servir de suporte à supremacia legal e de poder (Strayer, 1969:15).

Desde 1700, a Europa ocidental desenvolveu estruturas políticas características do Estado. Essas estruturas estão na origem da maioria dos Estados atuais; as técnicas que permitem estabelecer organismos governamentais especializados e devidamente organizados eram bem conhecidas; a burocracia existente era competente e entre burocratas e políticos tinham-se estabelecido relações frutuosas; os negócios estrangeiros começavam a ser tratados com uma competência semelhante àquela que caracterizava o tratamento dos assuntos internos.

O Estado, na Europa, não era ainda uma democracia, mas também já não era um despotismo, dirigido por um monarca e pelos seus comparsas. A política do governo passava a ter de ser explicada e justificada (Strayer, 1969:115). Talvez o mais importante: o Estado tinha-se convertido numa necessidade vital.

RELAÇÃO ENTRE SISTEMA POLÍTICO E ADMINISTRAÇÃO / FORMAS DE ESTADO – ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL				
	CARACTERÍSTICAS	ESTRUTURA	ADMINISTRAÇÃO	PROBLEMAS
ESTADO MODERNO CONSTITUCIONAL (LIBERAL)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado de direito (em progresso)</li> <li>• Separação de poderes (executivo, legislativo e judicial)</li> <li>• Legitimidade de procedimentos</li> <li>• Autoridade legal</li> <li>• Estrutura de direitos cívicos e políticos (restritos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representatividade do poder</li> <li>• Primazia da lei</li> <li>• Fronteiras público/privado</li> <li>• Regulação pelo assistencialismo e vigilância</li> <li>• Desenvolvimento do mercado e da ideia de individualidade</li> <li>• Legalização das associações profissionais</li> <li>• Funções do Estado: soberania, assistência, infraestrutura, controlo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração Burocrática/Legal</li> <li>–</li> <li>• Processo de racionalização</li> <li>• Corpo Administrativo profissional - Estatutos</li> <li>• Funções de assistência social</li> <li>• Funções de integração nacional; língua; cultura</li> <li>• Funções de infraestruturas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciativa de mercado e necessidade de regulação dos bens</li> <li>• Conflitualidades entre liberdade, acumulação e justiça</li> <li>• Expansão dos direitos e exigências de participação</li> </ul>

Fonte: Mozzicafreddo, 2013-2014, slides das aulas de Mestrados em Administração Pública, ISCTE-instituto Universitário de Lisboa (policopiado)

### Quadro 1-2 – Estado Moderno Constitucional (Liberal): características, estrutura e problemas

#### 1.1.2 PERSPETIVAS TEÓRICAS DA REFORMA

A história possibilita o entendimento, para o homem do presente, de cada generalização; uma perspetiva histórica faculta comparações, avaliações e reflexões analíticas. Em momentos históricos distintos encontram-se, por exemplo, diferentes configurações das relações de trabalho e do desenvolvimento tecnológico; estas são resultado de processos (históricos) imprevisíveis que nenhuma



lei social pode antecipar ou controlar (Hood, 1995). Cada momento histórico é singular; é um resultado de uma série de fatores diversos: económico, políticos, religiosos, culturais etc., manifestando-se uma impossibilidade de discernir uma sequência única nos eventos sociais (Weber, 1905:18). Os modelos de gestão pública, na aceção tradicional, têm suportado uma crescente pressão durante as últimas décadas, em parte derivada da ideia de que os governos são os principais atores nas políticas públicas e que são capazes de influenciar a economia e a sociedade através de suas ações. Contudo, essa percepção parece estar cada vez mais em dúvida uma vez que as pressões globais resultantes do aumento da importância do ambiente internacional e a tensão dos mercados de capitais internacionais têm diminuído a capacidade dos Estados isolarem as suas economias e sociedades (Peters:1998).

E como tem reagido a Administração Pública? Através duma modernização administrativa? Tem sido a Administração Pública, motor ou reflexo do desenvolvimento social? A análise que efetuamos baliza-se na identificação de três modelos de Estado a que se associam distintos modelos de administração e gestão. O primeiro corresponde ao desenvolvimento do Estado liberal (início do século XX); após a Segunda Guerra Mundial, com o desenvolvimento do Estado de bem-estar social (*Welfare State*), surge o segundo modelo ao qual se segue, por influência das ideias neoliberais e das teorias económicas relacionadas, associadas a um contexto económico difícil, um novo modelo de Estado ao qual se alia uma Administração Pública orientada pela racionalidade gestonária e pelos valores da eficiência, da economia e da eficácia.

O novo modelo emerge da dicotomia dos anteriores projetando-se sob a ideia de interação e descentralização, o esforço conjunto e colaborativo como forma de alcançar o interesse público. A estes modelos corresponde uma noção de Estado e de Administração Pública cujos significados podem ser variados consoante a perspectiva de análise. Mas todos residem na base do conhecimento social ou “*path dependence*”. Este é um processo social baseado na dinâmica de “retornos crescentes”. A investigação sobre os retornos crescentes podem fornecer um quadro rigoroso para o desenvolvimento de algumas das reivindicações dos recentes estudos em institucionalismo histórico; logo, importa analisar os padrões específicos de tempo e matéria o que significa que uma ampla gama de resultados sociais pode ser possível e que diversas consequências podem resultar de pequenos acontecimentos ou eventos contingentes. Esta abordagem – que tem o seu percurso próprio –, advoga que um evento uma vez iniciado pode ser quase impossível de reverter, e consequentemente, o desenvolvimento político é pontuado por momentos críticos ou momentos que moldam os contornos básicos da vida social (Pierson, 2000:251).

## **1.2 A GESTÃO PÚBLICA COMO CIÊNCIA**

Se a Administração Pública é uma “ciência”, até agora, em grande parte, foi tão na melhor das hipóteses, no sentido alemão da *Wissenschaft* (trad. ciência) como estudo sistemático e, não no sentido

convencional inglês, do conhecimento fundado sobre o método experimental e raciocínio lógico rigorosos” (Hood, 2007:19). Ao argumento de que a gestão pública precisa chegar mais perto do segundo sentido da ciência através de uma maior formalização das suas proposições e maior precisão na análise narrativa, Hood acrescenta que a gestão pública tem um longo caminho a percorrer até se aproximar do *status* de “ciência normal”, com uma analítica e método de trabalho geralmente aceites. Tal como acontece com a ciência da gestão, de modo geral, há uma gama alargada de pontos de partida e métodos analíticos em jogo. Segundo Hood a ciência, no sentido de uma análise sistemática, envolve pelo menos três tipos de atividade: (a) o trabalho cartográfico de tentar melhor descrever e caracterizar os fenómenos que abraça. A ciência social, como na história, é comum fazer uma distinção entre explicação e descrição; esta é muitas vezes desprezada por aqueles que aspiram a ser “teóricos”. O mapeamento e a classificação são fundamentais para qualquer campo sistemático de estudo; a distinção entre descrição e explicação muitas vezes é recorrível, e os métodos descritivos são particularmente importantes para elucidar o “como” das questões que alguns afirmam ser analiticamente mais tratáveis do que “porquês”; (b) a segunda é a colheita e análise de “dados concretos”, no sentido dos conjuntos de dados comparativos, não necessariamente quantitativos, mas que permitem detetar as variáveis para tomar o lugar dos nomes próprios, na parte ou no todo; (c) o terceiro será a identificação de anomalias, surpresas e observações contraintuitivas que desafiam a teoria ou as formas de olhar o mundo.

Analisamos o modelo de Estado e da Administração Pública onde o exercício do poder assenta na aptidão da regulação política e da gestão administrativa da sociedade, identificando um Estado de direito, como pressuposto da ideia de Estado, com a função jurisdicional autonomizada e onde a legitimidade do poder executivo se sobrepõe aos outros poderes. O exercício da regulação e da gestão administrativa torna-se interdependente da obtenção de recursos (normalmente escassos) e do sucesso da sua aplicação com economia, eficiência e eficácia. A captação de recursos e o exercício de gestão traduz-se na determinação das ações que contribuem para a seleção das alternativas de planeamento, na captação dos recursos financeiros e na respetiva execução física e orçamental, na existência, motivação e direção de um de um corpo de funcionários, técnicos e especializados, e na competência infraestrutural de atuar junto da sociedade civil e dos grupos de influência.

Esta construção de um Estado-providência – desde o início até meados do séc. XX –, com sistemas sociais de carácter universal e redistributivo e de forte intervenção no mercado, inspirou-se no modelo keynesiano de estímulo da procura como solução para o desemprego e recessão económica.

RELAÇÃO ENTRE SISTEMA POLÍTICO E ADMINISTRAÇÃO / FORMAS DE ESTADO – ORGANIZAÇÃO INSTITUCIONAL

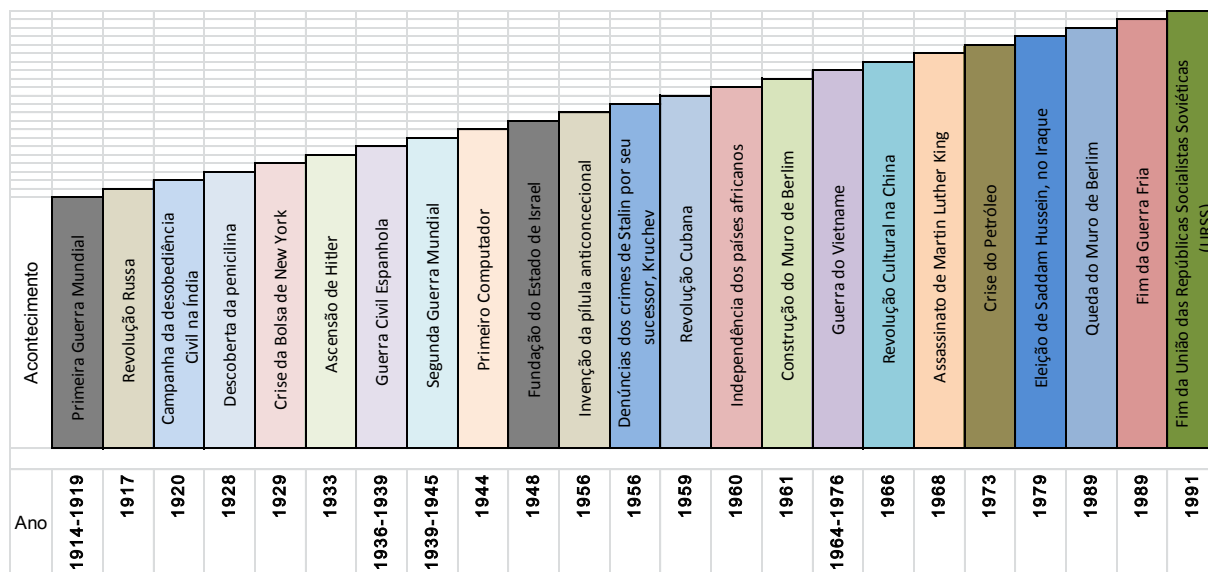
	CARACTERÍSTICAS	ESTRUTURA	ADMINISTRAÇÃO	PROBLEMAS
ESTADO DEMOCRÁTICO (REGULADOR)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado de direito e jurisdição da sociedade</li> <li>• Separação de poderes (predominância do Executivo)</li> <li>• Legitimidade de procedimentos</li> <li>• Expansão da cidadania e seletividade dos direitos</li> <li>• Novas parcerias – rede</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reorganização das funções do Estado Institucional</li> <li>• Redistributivo (pluralista)</li> <li>• Regulação e estabilização macroeconómica e social</li> <li>• Desregulamentação e regulação alargada/Agências</li> <li>• Flexibilização do mercado laboral</li> <li>• Tensão entre os contribuintes, beneficiários e eleitores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administração direta e indireta</li> <li>• Expansão das funções: ocupa a vida social</li> <li>• Corpo profissional especializado e rígido</li> <li>• Administrações dualistas: ação profissionalizada e casuística</li> <li>• Administração dualista: comportamento imparcial e clientelar</li> <li>• Estatuto diferenciado e autónomo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conflitos despesas e receitas</li> <li>• Exigências políticas de desregulação e de proteção social</li> <li>• Conflito entre mais serviços e menor custo</li> <li>• Descoincidência entre Interesse do Estado e interesse Público</li> </ul>

Fonte: Mozzicafreddo, 2013-2014, slides das aulas de Mestrados em Administração Pública, ISCTE-instituto Universitário de Lisboa (policopiado)

**Quadro 1-3 – Estado Democrático (Regulador): características, estrutura e problemas**

As consequências traduziram-se na emergência de conflitos entre a necessidade de cobrir as despesas, maioritariamente resultantes do aumento das estruturas do Estado e da Administração Pública e da criação de respostas cada vez mais finas e próximas do cidadão, alegadamente correspondentes a necessidades de camadas sociais carenciadas ou a respostas específicas; à cada vez maior multiplicidade de funções do Estado corresponde um aparelho de suporte (a Administração Pública) que evidencia um Estado intervencionista e de previdência, de respostas múltiplas e multifacetadas. Podemos considerar que este modelo se opõe à capacidade de iniciativa e autonomia da sociedade, ou, noutra perspetiva, argumentar que foram as falhas do mercado que originaram a intervenção extensiva por parte do Estado. Ambas possuem argumentos de levar em linha de conta: mas a síntese reporta-se quase sempre a quadros referenciais ideológicos.

Numa perspetiva histórica, na década de 70 do século passado, o mundo contemporâneo debateu-se com uma crise económica provocada por dois choques petrolíferos.



Fonte: Elaboração própria

**Figura 1-4 – Acontecimentos do séc. XX**

Em paralelo, os efeitos de vários acontecimentos históricos ao longo de todo o século tiveram, por efeito cumulativo, impactos quer na forma de pensar quer no posicionamento da sociedade perante o Estado. Os aspetos culturais sofreram mudanças profundas ao longo de todo o século a par de alterações significativas na divulgação, acesso e utilização de bens culturais associados a suportes tecnologias de informação e comunicação. São exemplos a popularização do cinema, a divulgação do *rock-and-roll*, a popularização do automóvel, do avião, as conquistas de igualdade de género, os avanços da biotecnologia, indústria farmacêutica e tecnologias de informação, a par de alianças transcontinentais, o crescimento alemão e de outras potências fora da Europa, a instituição de uma Paz Armada, etc.. É neste contexto que se inicia na década de 70 do século passado, um movimento de contestação e crítica ao Estado-providência, a crítica ao modelo burocrático de organização do Estado; e, conseqüentemente, a defesa do managerialismo para prossecução da eficiência da Administração Pública (Rocha, 2001:73). Ao consumo público de recursos opunha-se a capacidade do sistema fiscal dar resposta às necessidades que o Estado provia (Peters, 2000:4). O movimento de contestação e crítica ao Estado-providência que referimos tem a sua origem na crise económica que ocorreu em finais da década de 70 do século passado e que colocou dificuldades aos governos ocidentais para lidar com os problemas e ultrapassar a crise. Segundo Araújo (2007:2) a organização da Administração Pública (modelo tradicional) não conseguiu introduzir as inovações necessárias para lidar com a crise ocorrendo, a par das críticas (...) “à dimensão e despesa do Estado oriundas dos sectores ideologicamente identificados com o centro-direita e com os economistas da escola de Chicago levaram os Governos dos países ocidentais a procurar novas soluções de reforma do sector público”. A nova ideologia do “*New Right*”, seguida nos EUA pela administração de Ronald Reagan e no Reino Unido pelos governos de Thatcher, lançou severos ataques às opções e políticas até aí seguidas e

comumente aceites. A pedra de toque segundo Araújo, no texto citado, esteve na origem de três problemas: (a) um nível elevado de gastos públicos que prejudicava a economia, conduzindo a elevadas taxas de inflação; (b) o nível de gastos insustentável em parte utilizada a favor de uma elite burocrata, ineficiente que podia ser substituída pelo mercado; (c) o sistema era muito permissivo, não dispondo de incentivos para a utilização eficiente dos recursos. Nessa sistematização não é, entretanto, referido que a partir das duas crises do petróleo se entendeu que os recursos naturais, designadamente, as matérias-primas, por definição, finitas, estavam a ser colocados à disposição do mercado internacional a baixos valores unitários. Esse facto impediu que algumas superpotências e interesses económicos e financeiros não pudessem explorar os seus filões por ausência de rendibilidade; se os preços subissem, ocasionando uma inflação difícil de controlar, tornava-se possível, mas acima de tudo rentável, explorar esses recursos em posse de interesses ou de investidores; ao registo de um aumento de preço motivado pela criação de instabilidade nas regiões produtoras de matérias-primas, oferece-se em contrapartida, outros recursos, a preços superiores, aumentando a oferta a um preço mais elevado – contrariando uma lei básica de mercado.

Retira-se ao quadrante geoestratégico, onde a influência das superpotências estava em queda, o poder de fixar os preços das matérias-primas, transferindo e focando esse poder nos mercados financeiros e não nos mercados de *utilities*. O aumento generalizado de preços provocou um desequilíbrio no modelo de Estado-providência provocando problemas financeiros aos governos, a necessidade de abrandar a taxa de crescimento dos gastos públicos, impedindo ou moderando a maturação dos sistemas de proteção social, o Estado de bem-estar. Assim “(...) a reforma da gestão pública foi uma consequência da crise do Estado de bem-estar mas também uma crise de instituições. Os constrangimentos económicos impuseram ajustamentos nas políticas (...) mudanças no funcionamento interno das organizações públicas (...) introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos” (Araújo, 2007:3). O mesmo autor citando Kickert afirma que não há dúvida de que os fatores que tiveram mais influência na reforma da gestão pública foram os fatores económico-financeiros.

Importa aqui introduzir algumas conceções: “A cada modelo de Estado corresponde um modelo de Administração Pública, o qual procura refletir as preferências e os valores que este procura promover” (Araújo, 2007:1). Rocha, pelo seu lado entende por reforma administrativa (2001:74) um processo de mudança, destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e a falta de comunicação nas relações entre o cidadão e a Administração Pública. Peters, citado por Correia (2009:7), salienta que a vaga de reformas ao longo do séc. XX constituiu um movimento contínuo, embora os resultados alcançados fossem os esperados. No entanto, tal não fez com que as reformas parassem, num movimento que Peters apelida de “dependência de trajetória”. É essa trajetória a que passaremos de seguida.

### 1.3 DOS MODELOS DE GESTÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A Administração Pública desempenha um papel transformador da lei na aplicação prática (Peters, 2012); reconhece-se que esse papel tanto pode ser de simples transposição das regras que a lei prevê e preconiza como uma adaptação das regras à realidade (direito derivado) evidenciando-se aqui questões como de legitimidade e de responsabilidade democrática. No entanto, a conceção da Administração Pública como grande chapéu de dupla função de preparador e conselheiro técnico das políticas e das leis alia-se ao papel de executor das políticas e das leis e regulamentos. É da relação com o cidadão, como ponto de contacto entre o político e a sociedade, que se exprime e se caracteriza a Administração Pública como estrutura que transpõe a forma como o cidadão percebe como é tratado pelo governo e como assimila se o governo é justo, eficiente e humano ou arbitrário e burocrático (no sentido pejorativo); esse papel de transposição relacional exercido por uma estrutura frequentemente acusada de burocrata que se cria a importante imagem de governo na mente popular. Peters identifica nessa relação biunívoca e de duplo sentido, a Administração Pública como um *interface* entre a política e a sociedade, pelo que os processos de formulação e de implementação das políticas e as relações com a sociedade evidenciam que política e administração são elementos diferentes dos mesmos processos.

A este *interface* associa outras dimensões: a de Estado e de sociedade onde existem relações intrínsecas, evidenciadas em processos de *governance* onde se incluem os diversos atores sociais, quer assumam os contornos de fornecedores de serviços (cidadãos e empresas) quer de utilizadores da política (grupos de interesse, de pressão, sindicatos, associações de consumidores, grupos de proteção ambiental, etc.). A “administração” refere-se, assim, como agente da implementação de políticas e do exercício do direito e do poder político e o Estado como modelo de escolha da sociedade em que os partidos políticos exercem a função de catalisadores da comunicação entre a sociedade e a burocracia como sistema organizado do exercício do poder.

Observa ainda Peters que é possível identificar como atores neste sistema relacional multipolar o designado terceiro setor onde pontuam as organizações quase-públicas e outras de iniciativa puramente civil que estabelecem em diferentes graus e intensidades relações entre o Estado, a Administração Pública e a sociedade. Segundo o autor, talvez o arranjo mais visível da participação da sociedade civil é o sistema antigo em que a sociedade civil desempenha muitos papéis diferentes em diferentes contextos nacionais, regional e local, designadamente no fornecimento de serviços públicos – ou para-públicos. O crescente interesse na *governance* evidenciou estas formas de cooperação entre o Estado e a sociedade civil numa perspetiva baseada em amplas estratégias de mobilização e utilização conjunta de recursos através das iniciativas público-privadas. Este é um padrão detetado nas democracias 'corporativistas' na Europa Ocidental onde se patenteiam relações tripartidas (Estado, Administração Pública e sociedade civil); esta relação contém um elemento democrático traduzido no relacionamento com os diversos grupos, proporcionando uma fonte de

ideias, de legitimação e de feedback para o governo. Como vantagem deste modelo podemos identificar uma Administração Pública mais próxima do cidadão, mas também nesta relação se evidencia o risco de uma limitação da iniciativa e da autonomia do governo por via do condicionamento da cooperação estabelecida.

A cooperação tripartida resultou numa descentralização dos centros de poder e de execução das políticas por via dos acordos tripartidos e das formas e modalidades de intercooperação entre diversos atores. Desta deriva uma evolução do modelo de Administração Pública e do respetivo papel que passa de executor para regulador e normalizador das intervenções e das modalidades de intervenção na sociedade.

Para Peters, a força da Administração Pública é quase sempre uma imagem de espelho da força do Estado. Pollitt, por seu turno, considera que a Administração Pública está no cruzamento da teoria e prática e na interseção de um número de disciplinas académicas, como a ciência política, economia, sociologia, psicologia, direito, gestão e filosofia e provavelmente outros ramos da ciência. A ciência política teve provavelmente a relação mais longa com a Administração Pública, dada a importância da burocracia no governo e a responsabilidade perante funcionários eleitos na perspetiva das reformas administrativas ocorridas nas últimas décadas terão colocado a ênfase nas semelhanças entre a gestão pública e privada daí se ter registado uma boa dose de adoção de técnicas de gestão empresarial para transformar a Administração Pública.

### **1.3.1 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CLÁSSICA**

Etimologicamente, o termo burocrático tem origem em “*bureau*” (francês) + “*krátias*” (grego) que significa o governo dos técnicos. O modelo Weberiano que se encontrava espalhado pelas administrações públicas nos primórdios do século XX tem as suas raízes teóricas em três autores. Em 1911, Frederick Taylor (EUA) desenvolveu a Teoria da Gestão Científica ou da Organização Científica do Trabalho. Essa teoria traduz-se na aplicação de métodos científicos de medição do trabalho (movimentos, fadiga, tempos de recuperação, etc.) de modo a definir o modo como as tarefas devem ser organizadas e aumentar a produtividade. Ainda na mesma linha de pensamento de racionalização das atividades produtivas, Henry Ford desenvolveu, em 1913, o conceito de linha de montagem aplicado à produção de massas. Em 1916, Henry Fayol publicou, em França, a obra *Administração Industrial Geral*, onde define, pela primeira vez, o conceito de gestão das empresas industriais: administrar é prever, organizar, comandar, coordenar e controlar. Estabeleceu catorze princípios gerais de administração para tirar o melhor partido dos trabalhadores, de entre os quais: a divisão do trabalho e a especialização por tarefas para desenvolver competências de execução, a unidade de comando e a centralização na tomada de decisão, a standardização das operações e a uniformidade de procedimentos.

Max Weber entre 1904 e 1920 desenvolveu, na Alemanha, a denominada Teoria da Organização Económica e Social baseada na racionalidade substantiva dos agentes económicos enquanto maximizadores da sua utilidade, bem como na racionalidade técnica das organizações, assente no princípio de eficiência económica. Esta abordagem, designada por clássica, era transposta para as organizações públicas enformada por três princípios normativos: (a) a formalidade configurada na hierarquia, na unidade de comando, em sistema de regras e procedimentos formais para a comunicação interna e externa e para a tomada de decisões, a especialização funcional das unidades administrativas e a uniformização dos serviços por prestados; (b) o princípio da impessoalidade que preconiza a separação entre os políticos e a administração, bem como o conceito de serviço público apolítico, baseado nos valores da imparcialidade e da igualdade de tratamento dos cidadãos no cumprimento da legalidade dos procedimentos públicos; (c) o princípio do profissionalismo traduzido no recrutamento baseado nas qualificações e no mérito e na promoção baseada na experiência na função e na competência do seu exercício, isto é, na meritocracia.

O modelo Weberiano de organização profissional da Administração Pública manteve-se até aos anos 70 com algumas modernizações, resultantes quer das pressões da envolvente externa, designadamente o alargamento das tarefas e funções da Administração Pública no âmbito do *Welfare State*, associados a uma crescente complexidade do ambiente socioeconómico, quer dos novos desenvolvimentos das teorias organizacionais. É também designada por teoria da burocracia como sistema de organização pelo qual qualquer organização se rege; contudo ela é geralmente atribuída à Administração Pública, no sentido de enfatizar os aspetos não discricionários da mesma. A teoria de Max Weber – formulada e teorizada em face da organização artesanal, utiliza aquele conceito –, era também conhecida na literatura anglófona como *progressive public administration ou PPA* (Hood, 1995). Em sentido estrito, todas as organizações são burocratas, isto é, são administradas por técnicos. Este modelo foi fortemente influenciado por elementos tradicionais da administração europeia e em especial pela administração alemã (Pitschas: 2003: 36-46).

Este modelo ganhou maior alcance quando observadas as administrações públicas continentais e anglo-saxónicas. Esta não sofreu como a continental um aumento significativo quer em termos de volume quer de peso administrativo, pelo que o modelo teve alguma resistência em ser aceite como aderente à realidade. Como antes observámos (Vd. Quadro 1-3) a teoria baseia-se e enquadra-se num Estado de direito onde a lei e o poder regulamentar existem em plenitude onde a Administração Pública ganhou importância e aceitação como instituição, não apenas em seu próprio direito, mas, também, no aumento da responsabilidade; é a lei que autoriza o governo a regular as relações entre os cidadãos e o Estado, sendo portanto ela que dá forma à organização interna e declara e estabelece os princípios básicos para os processos administrativos.

Desde a era industrial que a designada política reguladora (Vd. Quadro 1-3) tem, por natureza, um carácter interveniente. Os cidadãos e as empresas são sujeitos às atividades das autoridades administrativas que visam cumprir a lei e atingir os objetivos do interesse público. No entanto, a sua



atividade tem em vista uma tomada de decisão cujo processo é levado a efeito de forma unilateral. Este pressuposto básico da abordagem da atividade “reguladora” tradicional pode ser descrito como o desempenho de funções públicas atribuídas por lei através de procedimentos administrativos adequados. De acordo com esta teoria, o objetivo principal da Administração Pública é a aplicação formal das leis sendo este processo de aplicação considerado como um ato mecânico da administração.

A mudança dos papéis da Administração Pública deriva da ampliação das tarefas e funções que lhe foram cometidas. Na visão dos críticos, a Administração Pública foi obrigada a estender-se territorialmente e funcionalmente para cumprir o “estado social” no domínio dos serviços sociais. A autoridade administrativa cobre a generalidade da vida dos cidadãos desde o nascimento à morte, passando por serviços de infância, juventude, proteção à família, saúde, educação universal, etc., mas também cobrem aspetos logísticos da sociedade como transportes públicos, habitação, proteção do meio ambiente, etc. estas alterações acentuadas da tipologia e extensão dos serviços públicos, acarretou a necessária complexidade técnica que origina novas e complexas formas de relação com a sociedade, designadamente excessiva regulamentação (Pitschas, 1993: 643-647).

Mas tal atitude tem uma razão: de acordo com o Estado de Direito, no Estado moderno, a lei não define apenas os limites da ação ou do procedimento administrativo, mas é considerado um pré-requisito indispensável para cada conduta administrativa. Segundo Pitschas, as normas legais, muitas vezes vão além da aplicação da lei para passar por detalhes e explicações necessárias para a correta aplicação. Acresce ainda a jurisprudência no campo da ação administrativa. Deste modo as decisões administrativas podem ter um grande impacto sobre os futuros assuntos administrativos. Em espiral, o número crescente de leis e de regulamentos associados às decisões judiciais provoca uma diminuição da flexibilidade em contraposição com as maiores e graduais necessidades da sociedade. Noutra vertente a complexidade crescente das funções públicas no campo social, económicos e ambientais torna impossível a resolução dos problemas com um único ato administrativo, sendo necessário uma série de decisões articuladas e sequenciais. Para questões complexas necessitam-se verdadeiras redes de soluções. Este enquadramento acarreta o “excesso de burocratização”. Outra realidade observável é permanência e subsistência de estruturas burocráticas antigas e formas de funcionamento que são conservadoras incapazes de enfrentar os novos desafios. Há portanto motivos e razões para a reforma, mas, para isso, a abordagem da NPM fornece-nos uma direção específica.

Para cumprir as exigências funcionais a Administração Pública está conformada à Constituição e à Lei. O seu principal objetivo é cumprir o interesse público, conceito cujas construções teóricas múltiplas nos obriga a recorrer a uma determinação, genérica e abstratizante, do conceito de Estado de Direito. A abordagem tanto poderia ter origem na génese do Estado (Vd. ponto 1.1) ou do direito enquanto ciência (Vd. ponto 1.2), na ideia da limitação da ação do Estado ou na garantia dos direitos individuais, na proteção do direito de propriedade ou na defesa fundamental dos direitos considerados tradicionais ou nos direitos convertidos em prestações do Estado, ou, ainda, na autolimitação imposta pelo processo evolutivo da ideia de Estado de Direito ou na limitação positiva

que o direito impôs ao Estado ao longo dos tempos. Acolhemos uma perspectiva generalizável e um contexto atualizado em que o conceito está intimamente ligado às ideais de liberdade individual e de direitos fundamentais do cidadão face a um Estado que terá como objetivo a própria proteção dos direitos individuais e, como fim, o pleno exercício da garantia dos direitos; isto é, o conceito tem intrínseco o seu ponto de partida e de chegada. O Estado de Direito será o Estado vinculado e limitado juridicamente em ordem à proteção, garantia e realização efetiva dos direitos fundamentais, que surgem como indisponíveis perante os detentores do poder e o próprio Estado (Novais, 1996:25-26).

De entre todas as suas funções e tarefas, possui intrinsecamente a necessidade de cumprir formalmente os seus atos – atos administrativos –, com requisitos e procedimentos administrativos detalhado e sob uma arquitetura jurídica. Assim, a Administração Pública é baseada na implementação de leis, deveres regulados por leis, documentos escritos, e o corpo de funcionários civis estão habilitados pela lei a exercer a autoridade por via da aplicação do direito. Estes paradigmas foram identificados por Max Weber na sua conceção de um tipo ideal de burocracia. Os principais princípios do chamado “modelo burocrático” segundo Pitschas são os seguintes: (1) um serviço público hierárquico; (2) um sistema de regras e regulamentos para a implementação de leis e para o processo de tomada de decisão; (3) especialização funcional das unidades administrativas e funcionários públicos; (4) relação impessoal com o meio ambiente da Administração Pública.

Numa visão e apreciação direta, o modelo burocrático da Administração Pública, impede, com frequência, a iniciativa dos funcionários públicos a nível individual e também a participação dos cidadãos nas decisões administrativas. A centralização da tomada de decisão não possibilita a responsabilização por parte dos funcionários públicos em níveis mais baixos da hierarquia. Ao invés, o procedimento administrativo observa um sistema de condutas, regras e regulamentações inúteis e sem valor acrescentado. No que se refere à especialização de funções, o modelo burocrático obstrui a comunicação entre as unidades especializadas, resultando em crescimento paralelo de estruturas e um aumento de custos de coordenação; o distanciamento e impessoalidade resultam da burocracia, das baixas retribuições e na ausência de atenção aos direitos e necessidades dos cidadãos.

Numa perspectiva de boa governança e de melhor Administração Pública assinalam-se os esforços das autoridades burocráticas no sentido de modernizar a administração; outros indicarão que tais medidas podem ser vistas como a tentativa de manutenção da unidade de comando e da coordenação das atividades administrativas. O processo administrativo é burocrático com estruturas de organização interna de forma a garantir a uniformidade e o controlo legal; em paralelo a elevada especialização funcional da administração fomenta a eficiência e a produtividade relativamente ao desempenho de funções públicas em rotina; em terceiro lugar a relação impessoal da Administração Pública garante um tratamento imparcial e um exame, apreciação e avaliação objetivas para todos os cidadãos.

Pitschas torna evidente que a eficácia do modelo burocrático depende: (1) da natureza específica das tarefas e funções públicas e administrativas; (2) do valor social das suas realizações

infraestruturais da sociedade; (3) a segurança e a indispensabilidade de um aparelho burocrático para garantir a isenção e o tratamento igualitário das decisões.

### 1.3.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT

Nas décadas de 50 a 70 do século passado, o Estado para responder aos problemas sociais e económicos e assegurar o bem-estar geral dos cidadãos foi alterado, expandindo-se. O Estado era visto como o principal instrumento de intervenção social e a sua organização estava baseada, nas atividades da Administração Pública, nos princípios do modelo de organização weberiano. Esta estrutura, como vimos, baseia-se na divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as ações (Araújo, 2007:1). As características evidenciadas pelo modelo burocrático enfatizam o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, o sistema de carreira, os regulamentos internos, a imparcialidade e a conformidade com as normas. Estas características foram consideradas adequadas à natureza das atividades desenvolvidas pela Administração na Pública quer no papel importante que sempre desempenhou na elaboração, mas principalmente na execução de políticas públicas.

Os choques petrolíferos do final da década de 70 vieram colocar novos desafios aos governos e segundo Araújo (2007:2) o modelo tradicional de organização da Administração Pública não conseguiu introduzir as inovações necessárias para lidar com a crise que existia na altura. Os problemas resultantes dessas crises levaram à procura de novas formas de governação baseadas em modelos mais liberais, dada a dificuldade intrínseca da Administração Pública –, por cristalização e imobilismo – em lidar com novas necessidades e enquadramento. Politicamente tinha-se por adquirida a necessidade de limitar a influência do Estado através de políticas de contenção das despesas, recurso à privatização, controlo e rigor das despesas públicas. Se por um lado era necessário melhorar a qualidade dos serviços prestados e recuperar a confiança dos cidadãos por outro o Estado deveria fornecer serviços, aqueles que melhor fazia, deixando outros setores para a iniciativa privada. Deste enquadramento resulta que a reforma da gestão pública foi consequência da crise económica e financeira mundial com reflexos evidentes no Estado e organizações públicas. Segundo Araújo (2007:3) “(...) Das estratégias de reformas adotadas na mudança da estrutura e funcionamento da administração Pública referem-se cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objetivos, e outras técnicas de gestão do sector privado. Estas medidas de reforma enquadram-se no modelo de reforma gestor o qual foi considerado a solução capaz de responder aos problemas económicos e sociais e, em particular, a solução para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da Administração Pública. O modelo gestor, designado por *New Public Management*, aparece como “a grande resposta” aos problemas da Administração Pública, partindo da crença que a gestão do sector privado é superior à gestão no sector público.”

No aspeto específico da contratação (pública) de serviços evidencia-se o facto particularmente importante da substituição generalizada dos contratos para o que eram anteriormente, relações hierárquicas formais usando pessoal dos próprios departamentos de obras, para sistemas de subcontratação para essas funções, mesmo se a unidade existente continuar a realizar o trabalho, agora realiza-o sob um conjunto de condições contratuais cuidadosamente especificado (Pollitt, 2003).

Para além das causas tradicionais apontadas ao surgimento da NPM pontua como denominador comum o aumento da despesa pública originada pelo “*Welfare State*” e a necessidade de reduzir os custos associados imprimindo medidas do tipo gestão managerial para combater esse efeito; neste contexto não é levada em linha de conta a rápida evolução tecnológica; e aqui interessa evidenciar que por evolução tecnológica se entende o saber fazer e o como fazer; incluem-se naturalmente as tecnologias de comunicação e de informação, mas também as formas de relacionamento entre os povos das diversas zonas do planeta; a globalização como fator agregador mas também diferenciador origina por parte dos cidadãos uma pressão acrescida proporcionada pelo conhecimento do êxito de outras experiências e resultados obtidos. Essa pode também ser um motivo para o governo intentar reformas, e daí o surgimento da NPM; mas, onde fica o planeamento e a avaliação do “*status*” para alinhar o “*devoir*”? E a relação custo-benefício? E durante o processo de reforma alguém fez contas e evidenciou os custos incorridos para poder afirmar que a despesa reduziu pela introdução da reforma? (Pollitt, 2003:39)

Dentro da resposta idealizada pela corrente NPM a opção gestionária oposta à inépcia e às ineficiências tradicionalmente conotadas com as organizações burocráticas fundam-se nos seguintes pressupostos: a existência de uma superioridade dos sistemas de gestão privada relativamente aos de gestão pública; a descentralização como elemento de relevo enquanto motor da capacidade criativa e de inovação organizacional; a redução dos níveis hierárquicos (achatamento obrigatório dos tradicionais estruturas piramidais); a delegação das competências como forma do poder político se afastar das preocupações da gestão corrente e da execução das políticas.

O managerialismo consolida-se, assim, pela ideia da substituição da gestão pública tradicional por processos e técnicas de gestão privada; em simultâneo, a escola managerial foi levando ao colocar em causa os aspetos da Administração Pública relacionados com os modelos de organização do trabalho (com a crescente descentralização administrativa) e como a gestão de recursos humanos, encetando uma “reforma administrativa” que lançava a ideia de que se poderia adotar um novo modelo de gestão nas organizações de trabalho em geral, independentemente de estas serem públicas ou privadas. Esta nova conceção de gestão apostou na descentralização, flexibilização, na autonomia e no achatamento das hierarquias (Madureira, 2006:155). Outra vertente é da desregulação cujo objetivo se traduzia na intervenção direta na gestão dos recursos financeiros, humanos e materiais, por parte dos gestores face a objetivos organizacionais fixados politicamente. Segundo Madureira, o managerialismo reiterou a ideia segundo a qual as organizações do sector público e do sector privado devem ser geridas por princípios similares na sua essência, apesar de, ao contrário das privadas, as organizações públicas

poderem procurar satisfazer interesses socialmente globais e serem (em maior ou menor grau, mas incontornavelmente) controladas pelo poder político. A crítica da burocracia como solução organizacional teve assim a sua maior crítica que se define como a substituição de um Estado Administrativo por um Estado Managerial.

Por seu lado, Pitschas (1993:650-651) descreve que para evitar novos abusos da burocracia, a Administração Pública tinha de reduzir as suas tarefas. Todas as autoridades tinham de analisar quais as tarefas indispensáveis e quais as que podiam ser cumpridas por instituições ou particulares. Essa abordagem reflete qual o papel que o sector privado e as ONG podem desempenhar na economia, assumindo as responsabilidades da prestação de serviços públicos. A questão que permanece é se os papéis e o desempenho dessas entidades asseguram um serviço de qualidade e minimizam a despesa pública.

Outra vertente do desenvolvimento do NPM funda-se na convicção de que existe uma ampla gama de possibilidades de diferenciação na reestruturação criando autoridades independentes nas regiões ou a nível local, concedendo-lhes autonomia. Essas autoridades, com mais ou menos autonomia, seriam, na sua maioria, melhor aceites no cumprimento de tarefas públicas em comparação com os que estão sujeitos a orientações diretas da burocracia governamental. A criação de instituições regionais e locais poderia fortalecer a reforma da Administração Pública, funcionando ao nível local. Assim, uma política institucional ativa perseguirá uma nova organização com estruturas descentralizadas da Administração Pública a fim de estabelecer uma nova relação entre o Estado, a sociedade e os grupos de pressão específicos ou grupos de população.

Noutra dimensão da reforma o desenvolvimento da Administração Pública deve ser acompanhada de iniciativas em grande escala através de uma abordagem “caso a caso”, aplicando-se os princípios administrativos (a) de ação (administrativa) orientada para o utilizador; (b) de destreza, habilidade e autoridade atribuída aqueles que estão mais próximos dos clientes ou utilizadores; (c) a institucionalização e a autorização da concorrência entre serviços; (d) a aplicação de medidas internas de readaptação organizacional através do uso eficiente dos recursos financeiros e de pessoal.

A realização destes princípios na Administração Pública carece em primeiro lugar da análise orgânica das organizações públicas (entidades públicas de qualquer natureza) e da gestão das entidades empresariais públicas reformando as autoridades burocráticas, simplificando estruturas organizacionais e procedimentos administrativos e preparar perfis adequados de pessoal.

Apesar de poder ser teoricamente incluído na escola managerial, a *New Public Management* demarcou-se do managerialismo público típico uma vez que apresentava uma maior nitidez nas suas características. Algumas das mais importantes consubstanciavam-se na profissionalização da gestão, na criação objetiva de medidas de desempenho, no privilegiar da importância dos resultados e da redução dos custos e na segmentação das unidades administrativas consideradas sobredimensionadas (Hood, 1991).

### 1.3.3 CORRENTES DO NEW PUBLIC MANAGEMENT

No contexto teórico a Administração Pública deve estar atenta às necessidades do cidadão cada vez mais exigente e dotar os organismos públicos de sistemas de gestão eficazes e eficientes e ainda racionalizar os recursos financeiros com o objetivo de melhorar os serviços públicos. Baseia-se nos valores da eficiência, eficácia e competitividade, que apesar de não ser consensual em termos da sua definição e representação (Pollitt, 2001). Assenta, assim, num conjunto de princípios gerais (Peters, 2000) como sejam a competição entre organizações públicas e entre estas e as organizações privadas; o reforço das funções de decisão nos gestores de topo com poderes discricionários; ação orientada para os *outputs* e *outcomes* e não nos *inputs*; o cidadão como cliente; o uso de práticas de gestão de recursos humanos e financeiros provenientes da gestão privada; a maximização dos mecanismos de mercado; o encorajamento à criação de parcerias com o sector privado; o reforço da contratualização para a prestação de serviços públicos; avaliação baseada na eficiência, eficácia, economia e qualidade. A estas podemos ainda acrescentar a externalização das funções do Estado, processo pelo qual determinada missão, função, atribuição ou competência deixa de ser desenvolvida por um organismo da Administração Pública e passa a ser desenvolvida por uma entidade terceira independente do Estado. Pollitt (2003) no *The Essential Public Manager* sintetiza em três palavras-chave: desagregação, concurso e incentivo, aquele conjunto de princípios a que corresponderá a mudança de foco nos sistemas e processos de gestão para os resultados sem a preocupação em como se alcançam. Adiciona-lhe a ideia de libertação do peso do Estado / Administração Pública em que se privilegia a entrega ao setor privado das atividades de suporte da Administração Pública sem cuidar dos dados históricos ou da continuidade da atividade do nível ou da qualidade: só o resultado interessa; se for a satisfação do cliente então passamos a ter cartão de cidadão, melhores padrões de atendimento, procedimentos quanto a reclamações, etc.. Pollitt afirma que tal visão e procedimento foi escrito, em 1936, por um americano, Marshall Dimock.

Identificam-se três correntes principais de modelos de reforma administrativa baseados no NPM (Giauque, 2003): (1) O Modelo de Eficiência ou Modelo de Mercado; (2) O Modelo de Downsizing, Descentralização e Flexibilidade e, (3) O Modelo de Excelência ou de Qualidade Total (TQM). O primeiro coloca a ênfase na primazia da eficiência e da efetividade, sustentando que a alocação de recursos é mais eficiente quando se recorre aos mercados, onde os fornecedores potenciais competem para atrair consumidores, através da redução do preço e da melhoria da qualidade dos serviços prestados. Os princípios são considerados universais e aplicáveis a todos os processos de reforma administrativa pela (segunda) corrente que defende a descentralização administrativa para níveis mais próximos dos clientes permitindo uma gestão mais flexível e uma melhor performance operacional. Trata-se da reengenharia de processos destinada a melhorar a performance dos serviços e a emagrecer a máquina do Estado. A terceira é baseada no objetivo da satisfação dos clientes e nos modelos da qualidade total e assenta na mudança cultural das organizações públicas através da

aprendizagem e da melhoria contínua da performance. Dá uma grande ênfase ao controlo ativo das organizações e ao papel empreendedor dos gestores com autonomia para poderem competir no mercado.

Muitos dos elementos que compõem o NPM em termos de gestão advogam a rutura com os sistemas anteriores não cuidando do aspeto da continuidade e da necessidade do Estado assegurar os serviços que até aí prestava. Advogam que o mercado substituirá automaticamente esses serviços, como se essa força mirífica tivesse o dom de ocupar todas as funções da sociedade. A este propósito ecoaram por décadas e décadas mesas redondas e debates; por exemplo, a ideia de que as burocracias estão demasiado focadas em regras e leis e não suficientemente centradas na satisfação dos cidadãos não invalida a qualidade do serviço ao cliente como preocupação e as múltiplas formas que o TQM assumiu no setor privado é um exemplo típico de que o modelo pode ter diversas aplicações e leituras (Pollitt, 2003:35).

Ao NPM são apontados excessos: a focalização no desempenho das organizações públicas em termos de *outputs* em detrimento da avaliação dos *outcomes* ou impactos das atividades públicas uma vez que a intensa focalização pode criar efeitos indesejáveis na atividade de medição, e distorcer o sentido e a efetividade dos processos, designadamente, administrativos; a *performance* das organizações públicas deve ser medida através de indicadores quantitativos sobre resultados, e a avaliação das atividades públicas e dos projetos executados avaliam as políticas em termos da melhoria de vida das populações, isto é, da criação de valor público.

Também no âmbito da avaliação não se identificam avaliações sistemáticas das alterações induzidas pelas teorias do NPM de modo a que se possa afirmar de forma assertiva que medidas foram levadas a efeito e quais, ao certo, os impactos ocorridos e observados. O que é patente é que em cada circunstância, local e intensidade as medidas do NPM vigoraram mas desconhece-se para onde evoluíram, sendo certo que o ambiente cultural diferenciado levou a resultados diferenciados. Quer seja a ausência de avaliação dos impactos regulatórios, da agencificação, da gestão do desempenho ou das parcerias público-privadas todos precisam de demonstração e o substrato teórico e a sua formulação teórica não é bastante para que se encaixe num modelo teórico coerente (Pollitt, 2003:31).

#### **1.3.4 THE NEW PUBLIC SERVICE**

No âmbito do estudo da Administração Pública, i.e., o estudo de como trabalhar as organizações públicas da forma mais eficiente, ou seja, como alcançar objetivos com o custo mínimo, as metas e objetivos são determinados por funcionários públicos responsáveis (tipicamente, legisladores) a quem os membros da burocracia prestam contas. Os meios para atingir esses fins podem variar, mas, de um modo geral, a integração das várias componentes da organização requer uma estrutura hierárquica que leva a uma autoridade central única ou unificada. São usadas todas as estratégias possíveis de molde a garantir a conformidade dos membros da organização ao padrão racional da atividade herdada da

missão. Neste esforço, a ciência é a chave. A ciência fornece explicações causais que permitem um maior controlo sobre a organização e os seus membros por parte de quem tem acesso ao conhecimento e aos recursos, isto é, a quem detém as posições de poder. Em oposição a este conjunto de compromissos na teoria da Administração Pública, existe um contraponto, não tão bem compreendido, de interesse pela administração democrática. Esse interesse emergiu como uma crítica direta e específica ao modelo racional, em todas as suas manifestações, e como uma tentativa de levar a teoria da Administração Pública para além de uma mera ação racional desligada da sociedade e da sua dinâmica. A corporização dessa simbiose entre a ação racional e a democraticidade dos processos de decisão foi descrito por Denhardt e Denhardt no “*New Public Service*” (2003) como alternativa ao *novo serviço público*.

O NPS surgiu da teoria e das práticas inovadoras de muitos gestores públicos e pode reivindicar a herança intelectual, inclusive, na Administração Pública, do trabalho de Dwight Waldo, e na teoria política, do trabalho de Sheldon Wolin; baseia a sua inspiração na (1) teoria política democrática (especialmente na medida em que se preocupa com a ligação entre os cidadãos e os governos) e em (2) abordagens alternativas para a gestão e o *design* organizacional que têm origem numa tradição mais humanista da teoria de Administração Pública, incluindo a fenomenologia, a teoria crítica e o pós-modernismo; a teoria apresenta algumas ideias base que parecem caracterizadas pela abordagem como modelo normativo e distinto dos restantes.

Os precursores contemporâneos do NPS fixaram como teorias basilares (1) a teoria da cidadania democrática, (2) o modelo de comunidade e da sociedade civil, e (3) o humanismo organizacional. Na primeira as preocupações com a cidadania e a democracia são particularmente importantes e visíveis na teoria política e social, os quais exigem uma cidadania fortalecida, ativa e comprometida porque participante na governação. O modelo de relação entre o Estado e os cidadãos é baseado na ideia de que o governo existe para assegurar que os cidadãos possam fazer escolhas em função do interesse público maior, garantindo certos direitos, como o direito ao voto e garantias individuais. Esta perspetiva é consistente com teorias da Escolha Pública e da NPM. Em contraste com as teorias gerencialistas, sugere-se que os gestores públicos procuram uma maior eficiência através da maior capacidade de resposta e um correspondente aumento na confiança dos cidadãos. Esta perspetiva sustenta a NPM.

A segunda (comunidade e da sociedade civil) tem a sua base no renascimento da ideia de cidadania, no exercício de procura de equilíbrio entre a comunidade e o poder político e, designadamente, ao nível do exercício dos governos locais dependendo destes a o esforço na construção de um sistema ativo de “instituições mediadoras”; estes podem, simultaneamente, fortalecer os desejos e interesses dos cidadãos e proporcionar experiências que os irão preparar para a ação no sistema político.

A terceira (humanismo organizacional) funda-se na maior atenção, por parte dos administradores públicos, às necessidades e preocupações dos funcionários, dentro das organizações



públicas, bem como aos de fora da administração, especialmente os cidadãos. Esta tendência têm sido fundamental para a análise interpretativa e crítica da burocracia e da sociedade, e foram ainda patentes nos recentes esforços para empregar as perspectivas do pensamento pós-moderno, especialmente a teoria do discurso, para a compreensão das organizações públicas. Embora existam diferenças significativas entre os vários teóricos pós-modernos, todos parecem chegar a uma conclusão idêntica, ao advogar que todos dependemos de todos, no mundo pós-moderno; nessa perspectiva, a governança deve ser baseada no discurso aberto e honesto entre todos os partidos, incluindo os cidadãos e administradores. E enquanto os teóricos pós-modernos da Administração Pública são céticos em relação a abordagens tradicionais para a participação do público, parece haver um consenso considerável no sentido de reforçar o diálogo público, necessário para revigorar a burocracia pública e restaurar a legitimidade para a Administração Pública. Por outras palavras, existe uma necessidade de rever a conceptualização deste campo de estudo e, de maneira prática e intelectual, reconstruir um novo serviço público.

Teóricos da cidadania, da comunidade e da sociedade civil, os humanistas organizacionais e administradores públicos pós-modernistas têm ajudado a estabelecer um clima em que faz sentido falar sobre um novo serviço público. Apesar de se reconhecer as diferenças de pontos de vista, as semelhanças pontuam no conjunto de ideias a que se chama o “Novo Serviço Público”. De entre elas: o papel cada vez mais importante do servidor público é ser polarizador na ajuda aos cidadãos, em vez de tentar controlar ou orientar a sociedade; o principal papel do governo não é, apenas, direccionar as ações do público por meio de regulamentação e legislação, nem estabelecer um conjunto de regras e incentivos (pau e cenoura) através do qual as pessoas são orientadas na direção “correta”. Em vez disso, o governo torna-se uma parte (*player*), em que atua, em conjunto com os grupos e organizações privadas e sem fins lucrativos, para buscar soluções para os problemas que as comunidades enfrentam. Neste processo, o papel do governo é transformado em negociador, facilitador e mediador na procura das soluções para problemas públicos (através de coligações entre agências públicas, organizações privadas e sem fins lucrativos). Onde tradicionalmente o governo responde às necessidades dizendo “sim, nós podemos prestar esse serviço”, ou “não, nós não podemos”, o NPS sugere que os funcionários eleitos e os gestores públicos devem responder às solicitações dos cidadãos e não apenas dizer sim ou não, mas, antes dizer: “vamos trabalhar juntos para descobrir o que vamos fazer, para que aconteça.” No mundo da cidadania ativa, os funcionários públicos, serão cada vez mais prestadores de serviços no desempenho de funções conciliadoras ou de mediação ou, mesmo, coadjuvante englobando as seguintes dimensões e asserções:

ATORES	DIMENSÕES	ASSERÇÕES
ADMINISTRADORES PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção de uma noção coletiva e compartilhada do interesse público.</li> <li>- Diálogo, conciliação, mediação e <i>empowerment</i> do cidadão.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Interesse público como objetivo e não como subproduto.</li> <li>- <i>Accountability</i>;</li> <li>- Transparência;</li> <li>- Isenção.</li> </ul>
GOVERNO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Compartilhada do interesse público;</li> <li>- Colaboração com e entre os cidadãos.</li> <li>- Responsabilidade de servir os cidadãos;</li> <li>- Administradores de recursos públicos;</li> <li>- Conservadores de organizações públicas;</li> <li>- Facilitadores de cidadania e do diálogo democrático;</li> <li>- Catalisadores para o envolvimento da comunidade.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servir os cidadãos, e não clientes;</li> <li>- Responder às necessidades e interesses dos cidadãos.</li> <li>- Valores da cidadania e do serviço público acima do empreendedorismo.</li> </ul>
ORGANIZAÇÕES OU REDES PÚBLICAS  POLÍTICAS E PROGRAMAS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Processos colaborativos e de liderança compartilhada baseada no respeito por todas as pessoas.</li> <li>- Esforços coletivos e processos colaborativos</li> <li>- Responsabilidade cívica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestão através das pessoas;</li> <li>- Atenção aos valores e interesses individuais.</li> <li>- Pensar estrategicamente;</li> <li>- Agir democraticamente.</li> </ul>

Fonte: Elaboração própria

#### Quadro 1-4 – Dimensões e asserções da Nova Gestão Pública

Do ponto de vista teórico, o NPS oferece uma alternativa importante e viável tanto ao modelo tradicional quer ao modelo gerencial dominante. É uma alternativa que tem sido construída sobre a base de explorações teóricas e inovações práticas. O resultado é um modelo normativo, comparável com outros modelos. Atualmente constitui o paradigma dominante no campo da governação e da Administração Pública. Certamente uma preocupação para a cidadania democrática e do interesse público não foi totalmente perdido, mas foi subordinada. Defende-se que numa sociedade democrática a preocupação pelos valores democráticos deve ser primordial e influenciar decisivamente a maneira de pensar sobre os sistemas de governança. Valores como a eficiência e a produtividade não devem ser abandonados, mas devem ser colocados no contexto mais amplo da democracia, da comunidade e do interesse público. Em termos de modelo normativo o NPS parece claramente mais consistente com os fundamentos básicos da democracia e, portanto, fornece uma estrutura dentro da qual outras técnicas e valores, como as melhores da Administração Pública clássica ou da NPM, possam ser abandonados.

### 1.3.5 THE LIBERAL BUREAUCRACY

Giauque (2003) questiona o impacto das reformas da NPM no funcionamento das organizações públicas. A investigação usa o conceito de regulação organizacional como base de trabalho e analisa, através de inquéritos, as transformações administrativas que estão associadas aos princípios e ferramentas da NPM que foram introduzidos nas organizações do setor público. As orientações da investigação e da construção da análise foram baseadas no pressuposto da regulamentação organizacional emergente dentro das organizações públicas com base em novos mecanismos disciplinares, ameaças e medos compartilhados, de possíveis sanções, bem como sobre as possibilidades onde essas mudanças criam oportunidades para os indivíduos, o que resulta na aceitação deste modelo regulatório e na sua legitimação.

DIMENSÃO	REGULAÇÃO	VARIÁVEIS
DIMENSÃO ADMINISTRATIVA E GESTÃO	As organizações públicas dependem de um orçamento para funcionarem como executores de determinadas tarefas que o governo lhes atribui, tais como a gestão de bens públicos e de políticas públicas, de acordo com os princípios de eficiência, eficácia, qualidade e de prestação de contas;	Orçamento Património Políticas públicas Princípios de eficiência, eficácia, qualidade e prestação de contas
DIMENSÃO INSTITUCIONAL	Dependência das organizações públicas e do ambiente institucional em que se inserem;	Organizações públicas
DIMENSÃO LEGITIMAÇÃO	O processo produtivo das organizações públicas depende da conformidade com as leis e regras do Estado (legitimidade primária) e da eficiência na prestação de bens e serviços, utilizando os recursos públicos de forma racional (legitimidade secundária);	Processo produtivo Legitimidade primária: conformidade com as leis e regras do Estado Eficiência na produção de bens Eficiência na prestação de serviços Legitimidade secundária: utilização de recursos de forma racional
DIMENSÃO PODER	Dependência das relações com as autoridades políticas e das relações com os grupos de poder, atores e redes de atores sociais e económicos organizados, que fazem parte da sua área geográfica de intervenção.	Relações de autoridade Relações com grupos de poder e atores Área geográfica de intervenção
DIMENSÃO SIMBÓLICA (CULTURAL, IDENTITÁRIA)	Cultura particular das organizações públicas associada à sua missão específica de serviço público, em que as regras éticas e os valores democráticos e legais do serviço público, relacionados com a cidadania, tais como a imparcialidade ou a igualdade de tratamento dos cidadãos, são objetivos fundamentais das organizações públicas.	Cultura específica Missão do serviço público Cidadania Imparcialidade Igualdade de tratamento

Fonte: Elaboração própria

**Quadro 1-5 – Dimensões do modelo de burocracia liberal**

Giauque designou este modelo de burocracia liberal a fim de enfatizar a natureza paradoxal do processo que combina liberdade e restrições, o neoliberalismo e a burocracia, a descentralização e concentração de poder. O conceito de regulação organizacional fundamenta-se em cinco dimensões que concorrem com a relação tríplice da análise da organização identificando como elementos a estrutura, a estratégia organizacional e a cultura (Vd. Quadro 1-5). O *ethos* burocrático e democrático, como foi descrito por Weber, permite fazer uma distinção importante entre a esfera pública e privada, em termos de valores e de objetivos. Nas organizações públicas, os valores democráticos e legais são relativos à cidadania enquanto nas organizações privadas os valores têm uma perspectiva clientelista (Greve e Jespersen, 1999, citado por Giauque, 2003), de modo a satisfazer os interesses dos clientes, a expandir o mercado e a maximizar os benefícios.

A metodologia proposta por Giauque (2003) salienta as diferenças entre as organizações públicas e privadas e define as fronteiras existentes entre elas, elementos que são fundamentais para introduzir as reformas administrativas necessárias para reformar o Estado face à economia de mercado sem causar efeitos perversos. Como resultado, as estratégias de reforma adotadas assinalam a sua própria lógica sobre os efeitos identificados. Uma vez que os dois tipos de estratégia de mudança tanto fazem parte de um desejo de aumentar a eficiência organizacional e reduzir os custos operacionais da máquina administrativa, parece que este último especto governa (ou pode-se dizer-se determina) de forma mais clara a regulamentação organizacional emergente do que as outras características identificadas o que pode explicar porque é possível identificar mais convergências do que divergências entre os tipos de organização.

## **1.4 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EM MUDANÇA**

### **1.4.1 O ESTADO EM REDE**

O exemplo que demonstramos através de uma das dimensões da Europa (contratação pública) indicia uma transformação profunda nas instituições na sociedade em rede: o aparecimento de uma nova forma de Estado que gradualmente vai substituindo os Estados-nação. Tal realidade está relacionada, por uma lado, com o desejo da Europa não se atrasar em relação ao resto do mundo adotando estratégias de favorecimento de forças que conduzem alguns EM, embora em rede, para um afastamento dos centros de decisão e de poder. Esta ligação atinge toas as dimensões funcionais da sociedade. Como afirma Castells (2005:25)

*(...) a sociedade em rede é global, o Estado da sociedade em rede não pode funcionar única ou primeiramente no contexto nacional. Está comprometido num processo de governação global mas sem um governo global. As razões para a não existência de um governo global, que muito provavelmente não existirá num futuro previsível, estão enraizadas na inércia histórica das instituições, e nos interesses sociais e valores imbuídos nessas mesmas instituições. Colocando a questão de forma simples, nem os actuais*

*actores políticos nem a as pessoas em geral querem um governo mundial, portanto não irá acontecer. Mas uma vez que a governação global de algum tipo é uma necessidade funcional, os estados-nação estão a encontrar formas de fazer a gestão conjunta do processo global que afecta a maior parte dos assuntos relacionados com a prática governativa. Para o fazer, aumentaram a partilha de soberania enquanto continuam a agitar orgulhosamente as suas bandeiras. Formam redes de estados-nação sendo a mais significativa, e integrada, a União Europeia.*

O conceito de Estado em rede traduz-se assim em modalidades de governação – o exemplo da contratação pública por via eletrónica é um exemplo – é realizada numa rede de instituições políticas que partilham a soberania em vários graus, que se reconfigura a si própria numa geometria geopolítica variável (Castells, 2006:24). Talvez também aqui a característica dominante do modelo de governo é o argumento de que as redes passaram a dominar a política pública e que as agências estatais podem colocar alguma pressão sobre a política. Estas formas afirmam o poder e a legitimidade adquirida de estruturas e atores que não foram legitimados pelo poder político (Pierre, 1998). O sector público é o ator decisivo para desenvolver e moldar a sociedade em rede. A reforma do sector público comanda tudo o resto, no processo de moldagem produtiva da sociedade em rede. Aqui está incluída a difusão da *e-Governance* que constitui um conceito mais vasto do que o *e-Government* porque inclui a participação dos cidadãos e a tomada de decisões políticas (Castells, 2006:25). A solução do Estado e da Administração Pública passa por controlar a informação, mesmo que de forma indireta (Giddens, 1991:55).

#### 1.4.2 A REINVENÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A pressão para “refundar”, “reconstruir” e “reinventar” a teoria e a prática da Administração Pública tem sido um processo contínuo em que as mudanças administrativas têm sido fragmentadas e quase desarticuladas (Lan et al., 1992).

	DIMENSÕES	GESTÃO	POLÍTICA	LEGAL
ESTRUTURA	CONJUNTOS ADMINISTRATIVOS PÚBLICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tipo burocracia ideal;</li> <li>- diversos centros de serviço competitivo;</li> <li>- entidades de agentes;</li> <li>- horizontal (centros de serviço não-hierárquicos)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- pluralismo organizacional;</li> <li>- autoridade fragmentada;</li> <li>- multicamadas;</li> <li>- implementação (por exemplo, o federalismo cooperativo);</li> <li>- participação cidadã.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contraditório</li> <li>- adjudicação;</li> <li>- alternativa de litígios.</li> </ul>
	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MERCANTILIZADA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- diversos centros de serviço competitivo;</li> <li>- entidades &amp; agentes;</li> <li>- horizontal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- autoridade fragmentada;</li> <li>- implementação multicamadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- alternativa de litígios.</li> </ul>

Fonte: Lan, Zhiyong, David H. Rosenbloom (1992), “Public Administration in Transition?”, (adaptado)

**Quadro 1-6 – Dimensões e variáveis analíticas da estrutura da Administração Pública**

No mapeamento das diversas correntes, os autores identificam como modelo de administração diferencial de anteriores, nos EUA, as administrações Reagan-Bush que favoreceram drasticamente a desregulamentação, as privatizações, a reestruturação das funções do Estado e dos governos locais e as iniciativas de escolha pública. Alguns acrescentariam “esvaziamento”, isto é, a ausência de recursos e de investimento público. No exercício de avaliação daquelas administrações, Lan e Rosenbloom evidenciam que aquelas iniciativas não foram objeto de acompanhamento nem de avaliação mantendo-se a lógica de uma Administração Pública assente no mercado tanto quanto possível. O exercício efetuado pelos autores citados demonstra que no quadro da estrutura e organização a comparação entre um conjunto de entidades públicas administrativas e uma Administração Pública mercantilizada evidencia, em desfavor desta, uma perda de atributos, designadamente, nas propriedades da gestão, da política e na vertente legal ao excluir a dimensão da procedimentalização da gestão, da participação cidadania e do exercício do contraditório, mantendo os restantes atributos.

### **1.4.3 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO**

A tentativa de estabelecer a importância dos desenvolvimentos recentes das TIC na Administração Pública leva a reconhecer o respetivo papel e identificar as principais mudanças nela provocada. Observa-se que a introdução das TIC produz efeito, desde logo no ramo do direito administrativo e os conceitos de centralização e descentralização perderão a importância num contexto de transparência em função das políticas de informatização que a Administração for alvo (Snellen, 2000:209) e das novas práticas e formas de relação que se estabeleçam com a sociedade.

As TIC, *grosso modo*, constituídas pela utilização e exploração de sistemas de bases de dados, tecnologias de apoio à decisão, de redes de dados e de comunicação, de aplicações de reconhecimento eletrónico, de escritório eletrónico e de tecnologias de multimédia são utilizadas para manter e enriquecer repositórios de informação e conhecimento. Utilizadas em conjunto e de forma orientada e aplicacional constituem-se em cadeias de suporte à gestão e de informatização dos serviços que transformam a cadeia de valor tradicionalmente vertida nos processos manuais em processos informatizados de criação de valor.

Na perspetiva analítica de Snellen (2000:212), a era da informação confirma a constante presença e dependência face às TIC tanto na esfera privada como na pública, reconhecendo-se três questões principais perante a informação passível de informatização: (1) a algoritmização que traduz a capacidade de transpor cada atividade para um algoritmo originando uma atividade automatizada; (2) a transparência que tanto pode ser incrementada como dissimulada face à capacidade que as TIC facultam através da utilização de aplicações informáticas orientadas que geram e produzem informação relacional (*data-mining*) em que os detalhes e as relações de diversas origens de informação produzem um manancial rico de conteúdos e de informação tratada não acessível à generalidade dos cidadãos, mas, também um conhecimento detalhado e transparente dos processos de

decisão e das ações dos seus intervenientes; (3) a virtualização gerada pela s TIC ou seja, a aparência dos objetos e dos processos que não são objetos e processos reais, não só na sua aparência, mas também na sua lógica de exploração e de utilização, mas também nas consequências da sua utilização; será o exemplo de bases de dados virtuais constituídas por bases e dados localizados em lugares distintos, mas que para o utilizador (cidadão) aparentam constituir uma única base de dados com uma lógica e consequências de uma base local.

A algoritmização acarreta, a prazo, que as atividades e funções da implementação das políticas (*Welfare State*) passam a ser desempenhadas por computadores; outra consequência será os sistemas computacionais passarem a ser os intérpretes da legislação e regulamentação e as alterações legislativas passarão a ser condicionadas pela lógica pura da programação e dos algoritmos dos processos de decisão; a principal, ligada diretamente ao cidadão, será a que a uma burocracia pesada sucederá uma burocracia rápida, cega e pouco ligada aos casos humanos específicos. Os impactos da algoritmização serão evidentes na simplificação administrativa, no desinvestimento na mediação e na intermediação e na possível apatia da Administração Pública.

Quanto à transparência dos processos administrativos e de produção, os aspetos da política de processamento e de automatização ou automação ocultarão os detalhes aos indivíduos e ficará em risco a transparência da relação com os clientes e mercados; são exemplos, os sistemas de informação que contêm conhecimento e informação compartilhada, inicialmente criados por cada departamento da Administração Pública, e que por via da integração e de criação de infraestruturas de comunicação se constituem em bases de dados que contêm eventos de múltiplos níveis e áreas de atuação do Estado.

Pelo lado da virtualização a hora e o local da realização de um evento deixará de ter significado. A Administração Pública que possui, até agora, as dimensões organizacionais principais fundadas no tempo e no território será organizada de modo completamente diferente. A governação territorial poderá ser substituída cada vez mais pela governança funcional e novas formas de atendimento ao público podem ser desenvolvidas em todos os lugares.

As questões supracitadas podem, a prazo, induzir mudanças nas práticas e alterar os conceitos tradicionais da Administração Pública, com impactos nas dimensões políticas, jurídicas, económicas e sociais (Snellen, 2000:214). As mudanças estão ligadas ao ritmo das transações, à velocidade das atividades, ao processo legislativo, à tecnicidade transformada pelas competências tecnológicas, à relação da Administração com o cidadão ou com as organizações empresariais ou não-lucrativas, à circulação e tratamento da informação nos diversos níveis da estrutura da Administração Pública, no acesso às fontes e informação governamental, à privacidade do cidadão e à gestão do conhecimento do cidadão. Os impactos induzidos obrigam a uma reinvenção dos conceitos básicos da Administração Pública uma vez que a integração das TIC influi diretamente nos processos, no conhecimento e controlo dos processos de trabalho weberianos onde a autonomia, organização, procedimentos burocráticos, centralização e/ou descentralização e agencificação assumem novos formatos, métodos de trabalho e arquiteturas.

Não será excessivo formular consequências ao nível da relação pessoal do cidadão com a Administração Pública que ganha uma nova dimensão relacional (a forma de contacto pessoal passa a poder efetuar-se sob a forma tecnológica) com todas as consequências ao nível da iniciativa e da autonomia do cidadão. Os serviços e produtos da Administração Pública poderão passar a ser solicitados, satisfeitos e controlados eletronicamente, acarretando, a este nível quer pela integração de serviços e fontes de informação o desaparecimento dos serviços de atendimento de *front-office* mas também de *back-office*. Outro prisma será a transformação das funções da Administração Pública por via da agencificação, pelo controlo da informação e do conhecimento, quando aquela for dotada de meios tecnológicos potentes e descaracterizadores do contacto e da relação humana.

No que à transparência diz respeito, o ganho da auditoria aos procedimentos estratificados e pré-codificados ocasionará a perda progressiva de privacidade por parte do cidadão que terá toda a sua vida – os eventos são colecionados e agregados por cidadão – condensada e tratada de modo a construir perfis de utilizador e de cliente. Neste aspeto Snellen (2000:214) introduz um paralelismo com o trabalho que as entidades privadas produzem até ter acesso ao perfil do cliente e a forma como esse perfil é trabalhado de modo a fornecer os hábitos de consumo, os ritmos e as modas preferidas e através de ações de “*marketing*” influenciar ou tornar apeteceíveis incursões na privacidade dos seus clientes; a Administração Pública, em limite, pode bastar-se para influenciar a adoção, avaliação e decisão política por parte dos cidadãos.

O papel das burocracias integradas numa Administração Pública tecnologicamente avançada no tratamento da informação e da comunicação pode automatizar progressivamente e provocar mudanças nas dimensões seguintes: (a) ao nível dos processos de interação entre a administração e o cidadão, dispensando os *back-office* – assumidos por computadores – o servidor público ficará limitado a papéis de *front-office* de apoio à utilização das TIC; (b) o âmbito do servidor público ficará limitado a tarefas e procedimentos não previstos na automatização assegurada pelas TIC mas a sua intervenção será cada vez mais a que “o sistema” possibilita e o tratamento, discernimento e livre arbítrio serão descartados; (c) a dimensão da avaliação será também transformada uma vez que a liberdade discricionária na interpretação e aplicação da lei e dos regulamentos será limitada ao que o processo de automação induzido pelas TIC ocasione no processo de decisão; (4) na dimensão da *accountability* e da fundamentação e justificação das decisões os processos automatizados fazem uso de fórmulas justificativas padronizadas e textos pré-fabricados que não atendem nem contemplam as alterações, por exemplo da jurisprudência, deixando uma margem nula à intervenção inteligente e de lógica humana nos processos.

O resultado destas mudanças se não for acompanhado de transformações organizacionais levarão que a decisão e, no limite, a virtualização dos processos torne a esfera de influência da Administração Pública tradicional a desaparecer, as barreiras à transparência ficarão nas intenções e mãos das empresas de *software* que tenderão a substituir os diversos níveis da Administração e



finalmente a liberdade de praticar atos por parte do cidadão ficará confinada aos sistemas pré-concebidos no exercício da liberdade.

A gestão do conhecimento, o conhecimento organizacional e o conhecimento profissional será determinante no curso que a Administração Pública informatizada seguir de modo a impedir que a realidade virtual substitua pouco a pouco a realidade da sociedade. Aquela pode levar a longo prazo a uma situação em que os “fabricantes das decisões” percam de vista sua própria “árvore de decisão” ou para fazer suas decisões num contexto de hiper-realidade colocando importantes desafios éticos ao Estado e à sociedade.

Em resumo, as tendências da Administração Pública num contexto das TIC movem-se entre as ambições da reforma, na transformação numa Administração de menor dimensão e peso, com uma orientação para a melhoria do serviço público, de menor custo e de maior desempenho mas, também, de reforço da transparência, da *accountability* e da democratização dos serviços evitando que a democracia se transforme numa “*inforocracia*”. A gestão do conhecimento será necessária para proporcionar ao público as formas mais recentes de serviços eletrônicos cuja mediação e gestão pública não poderá colocar o interesse público, o interesse do cidadão como cliente e do cliente como cidadão, em perigo.

#### **1.4.4 A GOVERNANCE COMO NOVA ABORDAGEM DA REFORMA**

A Administração Pública confronta-se com variáveis não equacionadas até ao presente, uma vez que a sua existência se situava não dentro de um espaço confinado a regras e procedimentos da esfera pública mas entre esferas públicas e privadas. Modernamente explora-se a ideia da fuga para o direito privado (Estorninho, 1996), Habermas (1990:271) considera que o interesse público se associa ao momento do direito privado de formulação contratual na mesma medida em que, com a concentração de capital e o intervencionismo, nasce uma nova esfera a partir do processo recíproco da socialização do Estado e da estatização da sociedade. “(...) esta nova esfera não pode ser verdadeiramente concebida nem como puramente privada, nem como genuinamente pública, nem atribuída de forma inequívoca ao domínio do Direito Privado ou ao domínio do Direito Público”. O Estado carrega funções de gestão de redes complexas, compostas por atores diversos, por grupos de pressão, grupos políticos, instituições sociais e empresas privadas (Madureira, 2006). Existindo conflitos de interesses entre estes atores, a gestão pública deve ser capaz de os gerir, não devendo impor unilateralmente a sua vontade. Como noutra passo afirma Madureira (2004) a gestão pública não pode ser vista como um mera organização eficaz e eficiente, por que transporta consigo, apesar da evolução e das transformações ocorridas, a legalidade e a legitimidade, transmitidas pelo Estado de Direito. Assim, a *governance* será uma mediação entre os diversos atores intervenientes no processo público/político onde todos têm lugar o que obriga a Administração Pública a proceder a um desenvolvimento efetivo das competências dos funcionários públicos para poder fazer avançar a

reforma da gestão pública (Hood e Lodge, 2004). Madureira a esta sugestão acrescenta que num contexto em que a equação principal é a de “*mudança/adaptação*” ou ainda de “*antecipação/capacidade de influência na mudança a efetuar*”, as competências a valorizar prioritariamente serão as de carácter comportamental, uma vez que devem ser transversais, e portanto fundamentais para todas as áreas de trabalho independentemente da posição hierárquica ocupada ou da componente técnica específica do posto de trabalho ocupado.

Por outro lado, num mundo globalizado, “em que “*o saber, o saber fazer e o saber ser*” adquirem um estatuto de cada vez maior relevância, em que os atores sociais” (Madureira, 2004:7) e os atores organizacionais (no caso, os funcionários públicos) mais instruídos, e por isso potencialmente mais intervenientes, anseiam por participar ativamente na construção de um novo sector publico, mas em que as causas públicas se continuam a prender com questões como a promoção social, a igualdade de oportunidades, a legitimidade, o serviço ao cidadão e o serviço à comunidade, então, importa encontrar um modelo que possa abarcar todos os elementos e que tente sistematiza-los sem que, com isso, se desvirtue cada um deles. Esta nova via da Administração Pública olha para si mesma, como parte de uma sociedade global que evolui, mas que não perde de vista os propósitos basilares da coisa pública; esta pode ser o fio condutor para a criação de uma nova mentalidade que presida às reformas administrativas do século XXI. A Administração do presente deve pois constituir-se como uma organização aprendente, responsável pelo sistema de uma diversidade institucional e comportamental no contexto da prestação do serviço público (Madureira, 2004:7).

## CAPÍTULO II – ASPETOS DA DIMENSÃO LEGAL NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA

A matéria da contratação pública por via eletrónica tem enquadramento, entre outros, no movimento da reforma da contratação pública e, por essa via, no sistema de aquisições do Estado; neste sistema desempenha um papel especial a submissão aos princípios basilares da legalidade e da transparência a que está obrigada a Administração Pública; na vertente da política pública suporta a evolução, de forma articulada ou não, representada pela modernização e/ou pela desmaterialização dos processos, da organização ou da orgânica da Administração Pública, ou ainda na introdução das TIC e na influência no desenvolvimento da circulação da informação e da comunicação (Vd. Figura 2-1).

Da interação com a sociedade – reforma, modernização, desmaterialização, organização – resultam dimensões (operacionais) referente a registos, comunicações e formas de organização da Administração Pública e do Estado (*e-Procurement* e *e-Government*) e macro dimensões com diferentes naturezas: política, legal, administrativa, informacional e gestonária, ilustradas por componentes, marcos (temporais e tecnológicos) que enquadram as opções na matéria da contratação pública por via eletrónica.



Figura 2-1 – Dimensões da contratação pública por via eletrónica

### 2.1 OS PRINCÍPIOS ENFORMADORES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A dimensão legal da Administração Pública é caracterizada pela natureza da atividade cujos princípios de atuação se encontram constitucionalmente regulados nos art.ºs 266.º a 272.º da CRP na versão introduzida pela quarta revisão constitucional<sup>27</sup>; igualmente concatenados estão os princípios

<sup>27</sup> A análise efetua-se de acordo com as sínteses dos pareceres publicados pelo Conselho Consultivo da Procuradoria-Geral da República.

norteadores da atuação dos órgãos e agentes administrativos<sup>28</sup> enquanto veios norteadores da atuação da Administração Pública no âmbito prático da contratação pública por via eletrónica. O exercício da atividade deve ser orientado para a realização do interesse público<sup>29</sup> por força da lei mas, também, pela aplicação dos princípios da legalidade, igualdade, proporcionalidade, justiça e imparcialidade. Nesta análise salienta-se o princípio constitucional da prossecução do interesse público para onde a Administração Pública deve apontar na sua atuação (art.º 266º, n.º 1); para Caupers (2007:65) o interesse público é o interesse de uma comunidade, ligado à satisfação das necessidades coletivas – o “bem comum” –, não possuindo o Estado, enquanto pessoa coletiva pública, o exclusivo da prossecução do interesse público, sendo a sua definição monopólio da lei. Contudo, a nova realidade obriga a ter em atenção “(...) que vários tipos de relação entre entidades públicas e entidades privadas ou com relações jurídicas multipolares em domínios essenciais da vida coletiva” possuem “diversos e, eventualmente, conflituantes interesses, sendo certo que, em última instância, o interesse público não poderá deixar de ser prosseguido” (Tavares, 2005:2).

A contratação pública por via eletrónica deve também conciliar a sua missão com o conceito de legalidade administrativa, não se limitando ao dever de realizar o interesse público de acordo com a lei mas implicando, também, a obrigatoriedade de o realizar<sup>30</sup> por meios suscetíveis de garantir a defesa dos interesses dos administrados (Costa, 2012:7) e da boa-fé e de forma imparcial. Alcançamos que o critério de legalidade deve pautar a conduta da Administração Pública mas “no desempenho deste papel, a Administração respeita os limites impostos e utiliza os instrumentos permitidos pelo princípio da legalidade” (Gomes, 2000:3), expressamente afirmado no texto constitucional, segundo o qual “os órgãos e agentes administrativos estão subordinados à Constituição e à lei e devem atuar com justiça e imparcialidade no exercício das suas funções”<sup>31</sup>; neste sentido “(...) uma noção mínima de

---

<sup>28</sup> Regulados no art.º 266º da CRP.

<sup>29</sup> Vd. conceções diferenciadas nos pontos 1.1.2, 1.3.1, 1.3.4, 1.4.4..

<sup>30</sup> A partir do primeiro quartel do século passado registaram-se alterações com profundo impacto no direito administrativo, aumentando a crença de que o papel do Estado se devia exercer também na área económica e social; essa intervenção passou a ser observada positivamente e não como uma arbitrariedade face aos direitos dos cidadãos. O Estado Regulador e o Estado Administrativo multiplicou-se numa vasta diversidade de situações que superaram o conceito tradicional da legalidade administrativa passando a administração a assumir um papel prestativo. Exemplos como medidas ou programas sociais ultrapassam a ideia da Administração como mera executora da lei; em paralelo regista-se uma desintegração do princípio da legalidade (conceção tradicional) e, em particular, no campo da reserva de lei por parte do Parlamento; esta deixa de se circunscrever ao campo da liberdade e propriedade dos cidadãos e alastra por todos os campos da sociedade, dada a crescente necessidade de controlar a intervenção da Administração nas áreas onde atua. Similarmente a reserva de lei entendida como reserva de direito é excedida por outras fontes de direito, como princípios jurídicos, como ainda a esfera do direito se estende às áreas dos direitos dos particulares e da própria atividade administrativa (Costa, 2012:7).

<sup>31</sup> Cfr. n.º 2 do art.º 266º da CRP.

legalidade, consiste numa relação de não contrariedade com a lei, de não incompatibilidade, ou, pela positiva, de compatibilidade.”<sup>32</sup>. A Administração Pública deve então conformar-se com a existência dos pressupostos de facto descritos na lei – previsão – e, com o reconhecimento dos efeitos jurídicos que deles, segundo ela, derivam – a estatuição.

Ainda aplicável será o princípio da igualdade<sup>33</sup> pelo qual a Administração Pública nas suas relações com as pessoas físicas ou coletivas, em sentido positivo, deve adotar um tratamento igual, e, em sentido negativo, veda ou proíbe os tratamentos preferenciais<sup>34</sup>, i.e., a Administração Pública vincula-se tanto na adoção de igual tratamento em relação às pessoas, em geral, e proíbe o tratamento preferencial ou diferencial, identicamente, às situações não iguais<sup>35</sup>; constituindo-se como limites materiais internos da atividade administrativa, o princípio da proporcionalidade é uma exigência e simultaneamente um limite de que todas as ações ou decisões administrativas; estas devem ser tomadas tendo em conta a ponderação entre o interesse público e interesses privados eventualmente afetados, de modo a não sacrificar desnecessariamente interesses particulares<sup>36</sup>, “isto é, as medidas que, na realização do interesse público, sacrificam ou restrinjam direitos ou interesses legítimos dos particulares não devem ser utilizadas para além do estritamente necessário”<sup>37</sup>.

Na realidade, o dever da Administração Pública é relacionar-se com os administrados segundo uma conceção de ética da ação ou ética administrativa onde “(...) planam os princípios da imparcialidade, da isenção, da transparência e da confiança, que devem envolver toda a actividade da administração, em termos de subordinação a tais princípios”<sup>38</sup>. A imparcialidade no desempenho das funções será a abstenção de “(...) apreciar e decidir matéria em que o órgão ou agente tenha interesse pessoal, directo ou indirecto;”<sup>39</sup>.

No plano da UE, os princípios da administração seguem e decorrem, na essência, dos princípios do Estado de direito afirmando a supremacia da lei como mecanismo multifacetado de

---

<sup>32</sup> Cfr. Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 28/90.

<sup>33</sup> Cfr. desenvolvimento efetuado no art.º 5.º, n.º 1, do antigo CPA e no art.º 6º do CPA em vigor.

<sup>34</sup> Cfr. n.º 2 do art.º 266º da CRP.

<sup>35</sup> Como doutrina citam-se os Pareceres da Procuradoria-Geral da República n.º 8/1996 (DR, 2.ª série, de 26 de setembro de 1996) e n.º 110/2003 (DR, 2.ª série, de 3 de fevereiro de 2004); detetamos como jurisprudência sobre este princípio o Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 450/91 (DR, 2.ª série, de 3 de maio de 1993).

<sup>36</sup> Cfr. art.º 5.º, n.º 2 do antigo CPA e art.º 7 do atual CPA.

Como doutrina cita-se os Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 8/1996 (DR, 2.ª série, de 26 de setembro de 1996); assinala-se ainda o Acórdão do STA de 27 de maio de 2009 no Processo n.º 308/08.

<sup>37</sup> Vd. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 13/1991, (online) disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/ec2a803fb7cbec9c80256617004170d9?OpenDocument&ExpandSection=-3>.

<sup>38</sup> Vd. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 121/1990, (online), disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/e74113fa5259dba4802566170041707d?OpenDocument>.

<sup>39</sup> Vd. Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 176/1977, (online), disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/d3704486c89f6f72802566170041b876?OpenDocument>.

confiabilidade e previsibilidade podendo assim configurar uma administração através do direito. A abertura e transparência da administração é garante do *interface* com o cidadão e referem-se os instrumentos necessários para alcançar a supremacia da lei e a igualdade perante a lei (Matei, 2011).

**Table 2:** Comparisons of traditional on contemporary principles of public administration and EU administration principles\*

Doctrine	Traditional Principles	Contemporary Principles	EU Administration Principles
Scale	Large – centralized	Small – decentralized	Large – decentralized
Service provision	Direct government service Compel costs and benefits	Contract out Choices in costs and benefits	Privatize/Contract out Choices in costs and benefits
Specialization	By characteristics of work By work processes and purpose	By characteristics of clientele By location	By characteristics of clientele By work processes and purpose
Control	By professional practice standards By inputs (budgets, staff, size) By outputs processes Direct administrative	By competition By outcomes Direct administrative	By competition By outcomes By standards of professional practice Direct administrative
Discretion	By laws, regulations By professional attitude	By deregulation By risk taking	By laws, regulations By professional attitude
Employment	By merit, affirmative action, technical skills	By merit, affirmative action, technical skills	By merit, administrative and technical skills
Leadership	Based on neutral competence Professional expertise	Based on entrepreneurial/advocating	Direct administrative leadership Entrepreneurial/advocacy
Purpose	To carry out the law To manage orderly and reliable institutions	To facilitate change To create public value	To carry out the law To create public value

Source: Adapted and completed after Frederickson and Smith (2003, p. 113)

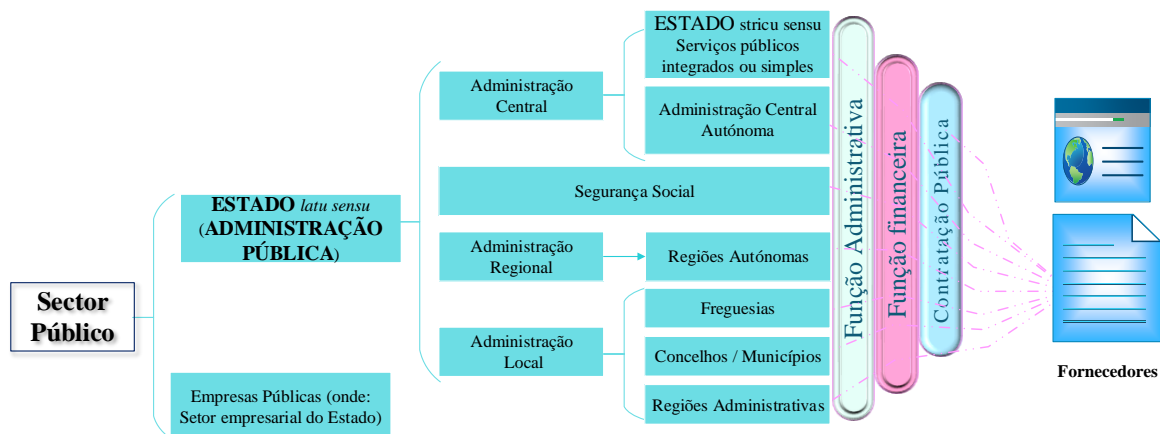
Fonte: (Matei, 2011:191)

### Figura 2-2 – Comparação dos princípios da Administração Pública tradicionais e da EU

Fica evidente que os objetivos dos princípios da administração europeia (UE) velam pela legalidade mas pretendem criar valor nos seus processos.

## 2.2 AS FUNÇÕES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Decorrente dos princípios enunciados a função administrativa é uma das funções secundárias (instrumental) que o Estado materializa, através das políticas, os processos, procedimentos e decisões tendentes à satisfação das necessidades coletivas que prossegue.



Fonte: Franco, 1996:145 (adaptação própria)

**Figura 2-3 – Setor Público**

A função administrativa é cometida aos órgãos e serviços da Administração Pública e traduz-se na prática de atos administrativos e na efetivação de operações materiais respeitantes à produção de bens e prestações de serviços. Interessa aqui distinguir – através de Sousa Franco (1996:145) –, administração pública do setor público administrativo (Vd. Figura 2-3). Administração Pública, em sentido subjetivo, será “o conjunto de instituições cuja atividade essencial é a «administração pública» como função do Estado e atividade a ela tendente” (Franco:1996:144) ao passo que o setor público administrativo cobre também as funções políticas, legislativas e judiciais do Estado. Segundo Sousa Franco, em sentido objetivo, “Administração Pública será, então, a atividade do Estado que, no âmbito pelas suas orientações políticas e com subordinação às normas jurídicas, visa realizar os interesses coletivos por via da autoridade”.

Como já antes afirmámos (Vd. 1.1), para Mozzicafreddo o Estado é definido por como um sistema que estrutura as relações entre a esfera pública e a sociedade e, ainda, estrutura as relações de poder dentro da sociedade. Nos termos da CRP a República Portuguesa é um Estado<sup>40</sup> “de direito democrático, baseado na soberania popular, no pluralismo de expressão e organização política democráticas, no respeito e na garantia de efetivação dos direitos e liberdades fundamentais e na separação e interdependência de poderes, visando a realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia participativa”. Fixa ainda a CRP que os trabalhadores da Administração Pública<sup>41</sup>, no exercício das suas funções, estão exclusivamente ao serviço do interesse público, tal como é definido, nos termos da lei, pelos órgãos competentes da administração.

No prisma constitucional e da teoria geral da organização administrativa, a contratação pública por via eletrónica constitui-se como uma organização pública, uma vez que integra quatro critérios ao possuir: (i) um grupo humano, (ii) uma estrutura, isto é, um modo próprio de relacionamento dos

<sup>40</sup> Cfr. Art. 2.º (Estado de direito democrático) da CRP.

<sup>41</sup> Cfr. art.º 269.º (Regime da função pública) da CRP.

vários elementos da organização entre si e com o meio social em que se insere, (iii) o papel – determinante – dos representantes da coletividade no modo como se estrutura a organização e (iv) uma finalidade, traduzida na satisfação de necessidades coletivas predeterminadas.

Identificamos que a contratação pública por via eletrónica está organizada segundo os princípios fundamentais<sup>42</sup>: o princípio da desburocratização, o da aproximação dos serviços às populações, o da participação dos interessados na gestão efetiva dos serviços públicos, o da descentralização administrativa e o da desconcentração (Caupers, 1999).

No que diz respeito ao princípio da desburocratização, define-se a premissa da adoção de métodos de trabalho que evitem “diligências e formalidades inúteis e (devem facilitar) a vida aos cidadãos” (Caupers, 1999); consideramos que a contratação pública por via eletrónica constitui uma forma de organização e de ordenação de procedimentos administrativos que proporcionam eficiência e que facultam a facilitação e formas simplificadas de burocracia; noutra nível, o grau de eficiência que a contratação pública por via eletrónica proporciona, reflete-se na prossecução do interesse público de carácter geral – prover de forma expedita e eficaz os bens e serviços de uso e interesse geral –, e, deste modo, na simplificação da vida dos particulares em tudo quanto a Administração tenha de lhes exigir ou haja de lhes prestar. Quanto ao princípio da aproximação dos serviços às populações a estruturação informacional preenche o critério da integração “(...) nas pessoas coletivas públicas de menor âmbito territorial compatível com a sua eficiência” (Caupers, 1999) e, proporciona pela via das comunicações eletrónicas, o acesso pelas entidades públicas a plataformas eletrónicas que por sua vez são acessíveis, a uma comunidade de utilizadores (empresas fornecedoras).

### **2.3 OS PRINCÍPIOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA**

A contratação pública por via eletrónica traduz-se na desmaterialização, automação e registo e comunicação eletrónicos da função administrativa “compras” associada ou não ao “aprovisionamento” que o Estado através da Administração Pública exerce de modo a prover as necessidades da administração e da sociedade. Segundo Pereira (2013:15) é possível extrair do complexo das normas sobre contratação pública por via eletrónica um conjunto de princípios gerais. O autor enuncia os princípios da publicidade, da não discriminação (igualdade), transparência, equivalência, segurança e confidencialidade, liberdade de forma, eficiência e interoperabilidade. O princípio da publicidade foi inicialmente delineado pela constituição da OMC e, antes, no âmbito do GAAT mas também no Livro Verde da Comissão sobre a contratação pública na União Europeia de 1996, justificando-se pela imprescindibilidade da publicitação completa dos termos e condições da contratação entre as entidades

---

<sup>42</sup> Cfr. Título IX – Administração Pública – art.º 267.º (Estrutura da Administração) da CRP.



públicas e fornecedoras<sup>43</sup>, aliás, imposta pela garantia da concorrência e pela igualdade de tratamento entre os vários concorrentes<sup>44</sup>. Este princípio encontra-se consagrado na Diretiva 2004/18/CE<sup>45</sup>; na parte especificamente dirigida à contratação pública por via eletrónica<sup>46</sup>, impõe às entidades adjudicantes a obrigação de transmissão por meios eletrónicos dos anúncios dos procedimentos<sup>47</sup>, ao prever<sup>48</sup> que os anúncios a publicar no DR, nos termos previstos no CCP, são enviados à INCM através de meios eletrónicos, conforme o formato e as modalidades de transmissão indicados no portal do DRE <sup>49</sup>. Outro aspeto de realce é o da publicação obrigatória de quaisquer contratos celebrados na sequência de ajuste direto no portal da internet dedicado aos contratos públicos (art.º 127.º CCP), como condição de eficácia.

Concordamos com Pereira (2013) em considerar que o princípio da publicidade se traduz hoje numa exigência procedimental ampla exercida através dos meios eletrónicos disponíveis que apoiam a contratação pública por via eletrónica, consideração, ainda assim, contrariada pelos art.ºs 130º e 131º do CCP (que neste caso segue a diretiva dos contratos públicos) ao não obrigar, também, a publicação dos anúncios de concursos públicos nas plataformas eletrónicas adequadas, admitindo, embora, essa publicação eletrónica facultativa mas, ao invés, determina o envio eletrónico dos anúncios ao JOUE, quando se trate de anúncios de publicação obrigatória. Pese embora a incoerência assinalada, o DL n.º 143-A/2008, de 25 de Julho<sup>50</sup>, contém o propósito claro da instituição das plataformas<sup>51</sup> e utilização

---

<sup>43</sup> Vd. Acórdão do TJCE, de 20 de Setembro de 1988, Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países Baixos (Proc. 31/87), Acórdão do TJCE, de 24 de Novembro de 2005, AIT EAC Srl e Viaggi di Maio Snc, EAC Srl e Viaggi di Maio Snc contra ACTV Venezia SpA, Provincia di Venezia e Comune di Venezia, Acórdão de 24 de Janeiro de 2008, no assunto Emm. G. Lianakis AE, Sima Anonymi Techniki Etaireia Meleton kai Epivlepseon e Nikolaos Vlachopoulos contra Dimos Alexandroupolis, Planitiki AE, Aikaterini Georgoula, Dimitrios Vasios, N. Loukatos kai Synergates AE Meleton, Eratosthenis Meletitiki AE, A. Pantazis – Pan. Kyriopoulou kai syn/tes os “Filon” OE e Nikolaos Sideris.

<sup>44</sup> É essa a posição da diretiva comunitária sobre contratação pública (título III) a que acresce a especificação que a jurisprudência reforça sobre a clara e completa indicação das prestações a fornecer, as condições requeridas, os critérios e condições que regem cada contrato serem publicitadas e conhecidas por todos os concorrentes de modo a colocá-los em pé de igualdade.

<sup>45</sup> Capítulo VI, art.ºs 35.º e ss.

<sup>46</sup> Cfr. art.º 36.º “Redação e modalidade de publicação dos anúncios”.

<sup>47</sup> O cumprimento da norma permite uma redução do prazo de publicação dos anúncios até um máximo de 5 dias.

<sup>48</sup> Cfr. art.º 3.º do DL n.º 18/2008 (CCP).

<sup>49</sup> “a publicação dos anúncios (...) deve ser efectuada em tempo real, no caso dos concursos públicos urgentes e, nos demais casos, no prazo máximo de vinte e quatro horas”.

<sup>50</sup> Estabelece os termos a que deve obedecer a apresentação e receção de propostas, candidaturas e soluções no âmbito do CCP, aprovado pelo DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

<sup>51</sup> Cfr. art.º 10.º, n.º 1, do DL n.º 143-A/2008: (...) “meios electrónicos compostos por um conjunto de meios, serviços e aplicações informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos electrónicos prévios à

de meios eletrónicos, seja enquanto forma de comunicação, trocas e/ou arquivo de dados e informações seja como modo preferencial de disponibilização e publicação das peças do procedimento pré-contratual.

O princípio da não discriminação (Pereira: 2013:25) constitui uma ramificação do princípio da igualdade, entendido como um princípio estruturante do Estado de Direito e como princípio geral do direito administrativo, sendo objeto de aplicação de inúmeras decisões<sup>52</sup> do TJUE; este Tribunal considera-o um “princípio basilar do Direito Comunitário”<sup>53</sup>, a par de um “eixo central da contratação pública”<sup>54</sup> expresso na Diretiva 2004/18/CE quando trata a contratação pública por via eletrónica<sup>55</sup> como meio de comunicação geralmente disponível, não restritivo, e acessível aos operadores económicos no processo de adjudicação; tal significa que para além dos meios envolvidos não podem servir de fundamento para discriminar qualquer operador, o seu acesso não poderá acarretar quaisquer restrições ou encargos desproporcionados<sup>56</sup>; trata-se de evitar que a circunstância dos meios eletrónicos proporcionarem diferentes níveis de acesso e capacidades para o obter, possam produzir efeitos de diferenciação ou discriminação, em razão da base tecnológica, devendo ser assegurado o acesso às TIC em condições de plena igualdade, evitando o designado *digital divide*<sup>57</sup>.

---

adjudicação de um contrato público, constituindo as infra-estruturas sobre as quais se desenrolam os procedimentos de formação daqueles contratos”.

<sup>52</sup> Segundo o autor, sobretudo em matéria de discriminação em função da nacionalidade ou da idade.

<sup>53</sup> Trata-se de um princípio fundamental consagrado no art.º 2.º e no n.º 3 do art.º 3.º, ambos do TUE, e no art.º 18.º do TFUE. Encontra-se previsto no art.º 14.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem e um princípio originário do Tratado constitutivo da Organização Mundial de Comércio (OMC) de 15 de Abril de 1994, nomeadamente do Acordo anexo sobre Contratos Públicos (Agreement on Government Procurement) e, ao nível do direito comunitário, do Livro Verde da Comissão sobre a contratação pública na União Europeia: Reflexões para o futuro, de 27 de Novembro de 1996. (Pereira, 2013).

<sup>54</sup> Cfr. Andrade da Silva, Jorge, Dicionário dos Contratos Públicos, 349 e 350. Este princípio aplicado à contratação. Cfr. n.º 4 do art.º 1.º do CCP, o princípio da igualdade encontra-se reconhecido como princípio geral da contratação pública.

<sup>55</sup> Cfr. considerando n.º 35 e o n.º 2 do art.º 42º da Diretiva; este último com a seguinte redação: (...) os instrumentos a utilizar para a comunicação por meios electrónicos, bem como as suas especificações técnicas, não devem ser discriminatórios, devem estar em geral disponíveis e ser compatíveis com os produtos de uso corrente no domínio das tecnologias da informação e da comunicação”.

<sup>56</sup> A legislação portuguesa distingue entre o princípio da disponibilidade e o princípio da não discriminação e livre acesso, nos art.ºs 4.º e 5.º do DL n.º 143-A/2008. O princípio da disponibilidade destina-se, salvo melhor, a impedir que a falta dela constitua “um factor de restrição no acesso dos potenciais interessados ao processo de formação do contrato”, cfr. n.º 1 do art.º 4º do diploma.

<sup>57</sup> A *digital divide* ou a divisão digital é uma questão que se refere a diferentes quantidades de informação entre aqueles que têm ou não acesso à Internet (especialmente acesso em banda larga). O termo tornou-se popular entre as partes interessadas, tais como académicos, formuladores de políticas e grupos de advocacia, no final

Embora a interoperabilidade seja afirmada como assegurada tal não evita a fragmentação do mercado europeu da contratação pública por via eletrónica uma vez que empresas tecnologicamente menos evoluídas, ou de menores recursos podem ser afastadas da participação no mercado. Em sentido inverso, a legislação<sup>58</sup> consagra que as plataformas eletrónicas não poderão constituir um fator de restrição e devem encontrar-se disponíveis para a comunidade de operadores; acrescenta-se que idêntico ensejo é formulado no que diz respeito às aplicações-produto (programas informáticos), acessos, custos e nível de conhecimento, fatores que não deverão servir de discriminação dos interessados na contratação pública<sup>59</sup>.

O princípio da transparência surge associado ao princípio da publicidade e materializa-se nos requisitos, circunstâncias e cláusulas contratuais, incluindo os critérios de adjudicação que devem ser expressa e plenamente divulgados – portanto, previstos com antecedência – no início do procedimento<sup>60</sup>, constituindo uma obrigação das entidades adjudicantes. Ora, essa publicidade e as condições que asseguram o princípio da transparência<sup>61</sup> são afixadas pelas plataformas eletrónicas de contratação pública sobre as quais se desenrolam os procedimentos da contratação pública por via eletrónica; estas são destituídas de personalidade jurídica, porque “não intervêm enquanto entidade autónoma no procedimento de formação de contratos públicos”<sup>62</sup>; contudo, não são apenas repositórios de documentos do procedimento mas, também, coleções de interações eletrónicas entre a entidade adjudicante e os concorrentes, candidatos ou adjudicatários, ao longo do procedimento, constituindo processos eletrónicos (Pereira, 2005:10) assumindo o papel de veículo através do qual se expressa a transparência na contratação pública por via eletrónica. Segundo Pereira (2005:22) é possível reconhecer o dever de assegurar a fidedignidade e a integridade material da documentação contida nas plataformas eletrónicas, considerando tratar-se de um dever de administração de oferecer aos cidadãos interessados a informação fidedigna sobre os procedimentos.

---

dos anos 90. (Vd. Internet World Stats (online) disponível em: <http://www.internetworldstats.com/links10.htm>.)

<sup>58</sup> Cfr. art.º 4.º do DL n.º 143-A/2008, de 25 de Julho, designadamente, o n.º 1: “as plataformas electrónicas escolhidas para a realização das comunicações, trocas e arquivo de informações previstos no Código dos Contratos Públicos devem encontrar-se generalizadamente disponíveis, não podendo constituir-se como um factor de restrição no acesso dos potenciais interessados ao processo de formação do contrato” e o n.º 2: “o acesso às plataformas electrónicas e aos instrumentos deve encontrar-se permanentemente disponível a todos os interessados, salvo nos casos em que as limitações de acesso se justifiquem por razões de manutenção ou avaria dos sistemas”.

<sup>59</sup> Cfr. art.º 5.º de DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho.

<sup>60</sup> Cfr. art.ºs 39.º a 41º da Diretiva 2004/18/CE e no direito interno, designadamente, o art.º 1.º, n.º 4, do CCP.

<sup>61</sup> Da relação articulada entre as Portarias n.ºs 701-E/2008 e 701-F/2008, a primeira adstrita à produção e transmissão de informação, a segunda afeta à regulação da divulgação dessa mesma informação que são garantidas os pressupostos do princípio da transparência (Pinheiro, 2011:58).

<sup>62</sup> Cfr. n.º 1 do art.º 6.º da Portaria n.º 701-G/2008.

Com origem na Convenção das Nações Unidas sobre a utilização de comunicações eletrónicas nos contratos internacionais (2005)<sup>63</sup> e do direito internacional surge o princípio da equivalência com um duplo sentido: equivalência ou igualdade dos suportes e no plano jurídico; o primeiro diz respeito à similitude na utilização e na função entre suportes eletrónicos e físicos, independentemente do conteúdo, dimensão, alcance e finalidade do acto; o segundo concerne à produção de efeitos jurídicos dos actos suportados quer por suportes físicos quer por eletrónicos. Este princípio exclusivo do domínio da contratação por via eletrónica refere-se a uma equivalência funcional – o que é relevante é a informação e não o suporte utilizado –, por um lado, e a uma equivalência jurídica – pela qual se reconhece a validade jurídica independentemente do uso ou emprego de meios físicos ou eletrónicos de informação e comunicação, por outro.

No âmbito do direito comunitário sobre contratação pública por via eletrónica<sup>64</sup> o princípio é enunciado na diretiva sobre comércio eletrónico<sup>65</sup> e na diretiva sobre adjudicação dos contratos de empreitada, de fornecimento e de serviços <sup>66</sup>; na primeira enuncia-se que os EM assegurarão “(...) que os seus sistemas legais permitam a celebração de contratos por meios electrónicos” e que “(...) o regime jurídico aplicável ao processo contratual não crie obstáculos à utilização de contratos celebrados (...)” por aqueles meios; acrescenta ainda que os EM assegurarão que o resultado dos contratos celebrados por meios eletrónicos não conduzam à “(...) privação de efeitos legais ou de validade desses contratos (...); no Considerando 35 da segunda diretiva a UE declara que “(...) importa colocar a utilização de meios electrónicos em igualdade de circunstâncias com a utilização dos meios clássicos de comunicação e de intercâmbio de informações (...)” tendo em conta as TIC, regra que ao nível nacional foi plenamente assumido e transposto para o CCP, designadamente,

---

<sup>63</sup> A Convenção das Nações Unidas sobre a Utilização de Comunicações Eletrónicas em Contratos Internacionais, adotada pela Assembleia-Geral em 2005, contém regras importantes sobre o reconhecimento legal das comunicações eletrónicas, os requisitos de forma, o momento e o lugar do envio e da receção de comunicações eletrónicas e a formação dos contratos eletrónicos. Esta Convenção ainda não está internacionalmente em vigor. Vd. “Direito aplicável aos contratos celebrados através da internet”, Professor Doutor Luís de Lima Pinheiro, (online), disponível em [http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe\\_artigo.aspx?idsc=47773&ida=47803](http://www.oa.pt/Conteudos/Artigos/detalhe_artigo.aspx?idsc=47773&ida=47803).

<sup>64</sup> Vd. Comunicação da Comissão Europeia sobre o papel da Administração Eletrónica (e-Government) no futuro da Europa, de 26 de Setembro de 2003.

<sup>65</sup> Vd. Diretiva 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000: “Aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno”.

<sup>66</sup> Vd. Diretiva 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004: “Relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços”.

na Exposição de Motivos<sup>67</sup> traduzida na opção legislativa e tecnológica, regulamentada através dos diplomas subsequentes<sup>68</sup>.

De formação similar ao princípio antecedente mas por via da introdução das TIC na contratação pública decorre a preocupação com a segurança e a confidencialidade do procedimento e da identificação dos interessados. Nesse sentido, e dando corpo ao princípio da segurança e da confidencialidade o Considerando 37 da Diretiva 2004/18/CE<sup>69</sup> prescreve – invocando a diretiva sobre o quadro comunitário para as assinaturas eletrónicas<sup>70</sup> e a diretiva sobre o comércio eletrónico<sup>71</sup> –, que os procedimentos aplicáveis à adjudicação dos contratos públicos e as regras aplicáveis aos concursos de serviços exigem um grau de segurança e confidencialidade superior ao fixado naquelas diretivas e, por conseguinte, os dispositivos utilizados para a receção eletrónica das propostas, dos pedidos de participação e dos planos e projetos devem satisfazer requisitos específicos como sejam a utilização de assinaturas eletrónicas avançadas. A mesma exigência está presente na legislação nacional (diplomas regulamentares do CCP) designadamente, no art.º 7.º do DL n.º 143-A/2008, de 28 de julho<sup>72</sup>, que inclui os requisitos específicos relativos à segurança e confidencialidade como sejam a encriptação<sup>73</sup> dos documentos eletrónicos, os sistemas de segurança<sup>74</sup> (incluindo vírus informáticos) das plataformas eletrónicas, o controlo de entrega e leitura das mensagens e documentos relativos à

---

<sup>67</sup> “O CCP prossegue o objectivo da simplificação da tramitação procedimental pré-contratual através da aposta nas novas tecnologias de informação. Introduce -se, a título principal, uma adequada participação procedimental através de meios electrónicos. É fundamental, num quadro em que o Governo pretende promover a desburocratização, que a contratação pública seja desmaterializada — o que obriga, entre outras coisas, à criação de um sistema alternativo ao clássico papel, fundando as comunicações em vias electrónicas. Desta forma, assegura-se ainda um importante encurtamento dos prazos procedimentais, tanto reais quanto legais”.

<sup>68</sup> Cfr. DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho (Estabelece os termos a que deve obedecer a apresentação e receção de propostas, candidaturas e soluções no âmbito do CCP) e a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho (Define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas).

<sup>69</sup> Diretiva sobre adjudicação dos contratos de empreitada, de fornecimento e de serviços.

<sup>70</sup> Diretiva 1999/93/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 1999.

<sup>71</sup> Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000.

<sup>72</sup> “ (...) as plataformas electrónicas disponibilizam meios de segurança tecnológica adequados a garantir a confidencialidade e integridade dos dados submetidos de forma a que ninguém possa ter acesso aos dados e informações que constem de documentos apresentados pelos candidatos ou pelos concorrentes antes das datas limite para a prática dos actos nos diversos procedimentos de formação do contrato”.

<sup>73</sup> Cfr. art.º 8.º do DL n.º 143-A/2008 e art.º s 17.º e 29.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

<sup>74</sup> Cfr. art.º 9.º do DL n.º 143-A/2008 e art.º 34.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

proposta, candidatura, soluções, bem como a data e hora dos eventos<sup>75</sup>, dos mecanismos relativos à confidencialidade<sup>76</sup> e autenticação<sup>77</sup> através de assinaturas eletrônicas.

Subscrevemos a notação de Pereira (2005) quanto à identificação do princípio da eficiência como princípio geral do direito administrativo presente na contratação pública por via eletrônica. Este reforça a necessidade da Administração Pública se distinguir pela celeridade, simplicidade e economia de meios<sup>78</sup>. Em termos da contratação pública por via eletrônica, nesse sentido, destaca-se a Diretiva 2004/18/CE e o CPP; o primeiro, no Considerando 38 e o segundo quanto ao encurtamento dos prazos procedimentais<sup>79</sup>, admitem a economia de tempo e a redução dos prazos por via da utilização de meios eletrônicos.

Como nota de atualização refira-se que, num âmbito alargado, o CPA (aprovado pelo DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro) dedica pela primeira vez um artigo aos “Princípios aplicáveis à administração eletrônica” (art.º 14º) prevendo a obrigação da utilização dos meios eletrônicos no desempenho da atividade da Administração Pública justificando-a como modo de promoção da eficiência e da transparência administrativas; no seu art.º 14º, n.º 2, indica também que os meios eletrônicos utilizados devem garantir a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação.

Por último, a par do princípio da eficiência identifica-se a interoperabilidade como postulado da conexão e compatibilidade entre os sistemas das administrações públicas e da sociedade em geral (empresas e cidadãos), preocupação patente na Comunicação da Comissão sobre o “Plano de Acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica”<sup>80</sup>, de 29 de dezembro de 2004, onde se define, genericamente, como capacidade de realizar permutas de informação e operar de forma efetiva, diretamente e de forma satisfatória entre os sistemas. Nesse sentido, na contratação pública por via eletrônica, em termos nacionais, entende-se por interoperabilidade<sup>81</sup> como capacidade para permitir o intercâmbio de dados, nomeadamente entre diferentes formatos e aplicações ou entre níveis diferentes de desempenho, instrumentos e programas que devem poder funcionar e interagir com equipamentos e aplicações de uso comum.

---

<sup>75</sup> Cfr. art.º 170.º, n.º 2, do CCP, art.º 14.º do DL n.º 143-A/2008 e art.º 28.º da Portaria n.º 701- G/2008.

<sup>76</sup> Cfr. art.º 15.º do DL n.º 143-A/2008.

<sup>77</sup> Cfr. art.º 11.º do DL n.º 143-A/2008 e art.º s 26.º e 27.º, da Portaria n.º 701-G/2008.

<sup>78</sup> Cfr. art.ºs 10.º e 57.º do anterior CPA (DL n.º 442/91, de 15 de novembro) e n.º 1 do art.º 14º e n.º 1 do art.º 5º do CPA (DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro) alicerçados nos n.ºs 1 e 5 do art.º 267.º da CRP.

<sup>79</sup> “(...) o CCP prossegue o objectivo da simplificação da tramitação procedimental pré-contratual através da aposta nas novas tecnologias de informação” e desta forma permite-se “(...) um importante encurtamento dos prazos procedimentais, tanto reais quanto legais”; cfr. preâmbulo do DL n.º 18/2008.

<sup>80</sup> Vd. ponto 3.3.

<sup>81</sup> Cfr. art.º 6.º do DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho.

## **2.4 A PROVA MATERIAL E A CONTRATAÇÃO ELETRÓNICA**

Derivado da exigência do princípio da equivalência ressalta a eficácia probatória do uso do certificado digital, da certificação da assinatura eletrónica qualificada e do selo temporal; estas são garantidas pelo n.º 2 do art.º 3º do DL n.º 290-D/99, de 2 de agosto, pelo que “a aposição de uma assinatura eletrónica qualificada certificada por uma entidade certificadora credenciada confere ao documento electrónico a força probatória de documento particular assinado”, o que, recorrendo ao art.º 376.º do CC, equivale a dizer que o documento eletrónico assim expedido através da plataforma de contratação faz prova plena quanto às declarações atribuídas ao seu autor.

Esta eficácia decorre da presunção legal, logo dispensa a prova impõe a aceitação do seu conteúdo<sup>82</sup> (Pinheiro, 2011:61). Admite-se, apesar de tudo, a arguição e prova da falsidade do documento, com o ónus probatório imputado ao concorrente<sup>83</sup>. A invocação da eventual falsidade de declaração submetida através de plataformas eletrónicas conduzirá, necessariamente, a uma falta ou vício da vontade<sup>84</sup>, que sendo suprível, dependerá do contexto e apreciação da conduta do concorrente, podendo gerar a anulabilidade.

## **2.5 PRESUNÇÕES LEGAIS RELATIVAS ÀS COMUNICAÇÕES ELETRÓNICAS**

O regime probatório das declarações eletrónicas é reforçado, por equiparação ao regime das comunicações postais, nos seguintes termos<sup>85</sup>: “a comunicação do documento electrónico, ao qual seja aposta assinatura eletrónica qualificada, por meio de telecomunicações que assegure a efectiva recepção equivale à remessa por via postal registada e, se a recepção for comprovada por mensagem de confirmação dirigida ao remetente pelo destinatário que revista idêntica forma, equivale à remessa por via postal registada com aviso de recepção”.

A legislação também cuidou da equiparação dos regimes de expedição das declarações negociais<sup>86</sup> que determina que o documento eletrónico, comunicado por um meio de telecomunicações, considera-se enviado, e recebido pelo destinatário, se for transmitido para o endereço eletrónico definido por acordo das partes e neste for efetivamente recebido, sendo oponível ao destinatário e a terceiros a data e a hora da criação, expedição e receção de um documento eletrónico que contenha uma validação cronológica. Neste sentido, o art.º 28.º da Portaria 701-G/2008, de 29 de julho, determina que todos os documentos carregados nas plataformas eletrónicas são sujeitos à aposição de selos temporais e que todos os atos que, nos termos do CCP, devam ser praticados dentro

---

<sup>82</sup> Cfr. art.º 350.º do CC.

<sup>83</sup> Cfr. art.ºs 342.º e 344.º do CC.

<sup>84</sup> Cfr. art.ºs 240.º e ss. do CC.

<sup>85</sup> Cfr. n.º 3 do art.º 6.º do DL n.º 290-D/99, de 2 de agosto.

<sup>86</sup> Previstas no art.º 6.º, n.ºs 1 e 2, do DL n.º 290-D/99, de 2 de agosto.

de um determinado prazo são sujeitos à aposição de selos temporais, devendo as plataformas eletrônicas guardar e associar ao procedimento todos os selos temporais originados pelos documentos ou transações. Estas normas não podem ser lidas isoladamente, devendo conjugar-se com o art.º 469.º do CCP que dispõe que as notificações e as comunicações consideram-se efetuadas na data da respetiva expedição, quando efetuadas através de correio eletrónico ou de outro meio de transmissão escrita e eletrónica de dados<sup>87</sup>.

## 2.6 RESPONSABILIDADES DOS INTERVENIENTES

O regime eletrónico do CCP e respetiva legislação complementar mudou as regras procedimentais para os concorrentes e entidades adjudicantes. Para participarem nos mercados públicos os interessados em contratar deverão adotar procedimentos internos que lhes permitam: (a) identificar-se perante as plataformas eletrónicas utilizando certificados digitais; (b) assinar os documentos através de certificados de assinatura eletrónica qualificada; (c) selar eletronicamente os documentos enviados por plataforma eletrónica, com a aposição de selos temporais emitidos por uma entidade certificadora que preste serviços de validação cronológica; (d) encriptar os documentos através de criptografia assimétrica, com base em certificado emitido pelas plataformas eletrónicas.

Pelo lado das entidades adjudicantes a tramitação dos procedimentos em plataformas eletrónicas gera, necessariamente, um acréscimo de responsabilidades (e encargos)<sup>88</sup>; este dispositivo abre a possibilidade de as entidades adjudicantes adquirirem serviços de uma plataforma eletrónica<sup>89</sup>. Com o CCP os interessados em contratar dispõem de uma única oportunidade de submeterem a proposta e apenas poderão fazê-lo através de plataformas eletrónicas, o que afasta a possibilidade de qualquer outra forma de manifestação da vontade de contratar.

A contratação pública por via eletrónica é encetada no seio da relação biunívoca entre a sociedade e a Administração; efetua-se através da identificação dos papéis que esta assume enquanto fornecedora de conteúdos de informação e de regras procedimentais em respeito pelo princípio da separação de poderes<sup>90</sup> aplicado ao Estado, originariamente formulado por Locke e desenvolvido por

---

<sup>87</sup> Se as notificações e as comunicações tiverem como destinatário a entidade adjudicante ou o contraente público e forem efetuadas após as 17 horas do local de receção ou em dia não útil nesse mesmo local, presumem-se feitas às 10 horas do dia útil seguinte

<sup>88</sup> Cfr. art.º 4.º da Portaria n.º 708-G/2008, de 29 de julho.

<sup>89</sup> Ou desenvolverem uma plataforma de acordo com os limites definidos pelo DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, isto é, permite-se a opção entre a gestão direta das plataformas ou a contratação de tais serviços.

<sup>90</sup> O princípio da separação de poderes possui corolários: o da separação dos órgãos administrativos e judiciais, da incompatibilidade das magistraturas e o da independência recíproca da Administração e da Justiça. Traduzem-se na concretização da separação entre os órgãos dedicados ao exercício da função administrativa e os dedicados ao exercício da função jurisdicional. A separação das funções tem tradução nos poderes



Montesquieu, que distingue três poderes fundamentais do Estado – executivo, legislativo e judicial. Este arquétipo é atualmente acrescentado por uma modalidade de intervenção do Estado – observada e traduzida na agencificação – que assume o papel de regulador do mercado público. Neste enquadramento o fluxo da contratação é suportado por um conjunto de entidades e ambientes, que desempenham funções diferenciadas: o Instituto da Construção e do Imobiliário (INCI) como entidade gestora do Portal dos Contratos Públicos. É responsável pela gestão do Observatório das Obras Públicas (OOP); o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER)<sup>91</sup> é a entidade supervisora das plataformas eletrónicas que certifica e fiscaliza as entidades que podem prestar serviços de plataformas eletrónicas de contratação pública; a INCM como entidade responsável pelas publicações no DRE e no JOUE<sup>92</sup>.

## **2.7 O DIREITO COMUNITÁRIO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA**

É irrefutável a importância do direito comunitário pelas suas características de aplicabilidade direta, de efeito direto e pelo primado sobre o direito nacional interno. O Tratado de Roma como direito comunitário originário instituiu o mercado único, as liberdades de circulação de capitais, trabalhadores, mercadorias, estabelecimento e prestação de serviços e os princípios da concorrência e da não discriminação, relevando assim que:

*“A concretização da livre circulação de mercadorias em matéria de contratos públicos de fornecimento e a concretização da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços em matéria de contratos públicos de serviços e de contratos de empreitada de obras públicas, no que se refere aos contratos celebrados nos Estados-Membros por conta do Estado, das autarquias locais e regionais e de outros organismos de direito público exigem, conjuntamente com a eliminação das restrições, a aplicação de disposições em matéria de coordenação dos procedimentos nacionais para a adjudicação dos contratos públicos que se baseiam nas regras que regem essas três liberdades e nos princípios delas resultantes, tais como o princípio da igualdade de tratamento, de que o princípio da não discriminação não é mais do que uma expressão particular, e os*

---

diferenciados atribuídos aos órgãos. Do mesmo modo será necessário estabelecer que nenhuma pessoa possa desempenhar funções, em simultâneo, em órgãos administrativos e judiciais, donde deriva a terceira consequência que se exprime na separação de poderes de autoridade administrativa e judicial e na independência da Justiça perante a Administração (art.º 31º CRP).

<sup>91</sup> A contratação pública só pode ser efetuada em plataformas eletrónicas certificadas pelo CEGER;

<sup>92</sup> Após a publicação, a INCM remete ao Portal, através de um processo eletrónico, os anúncios de lançamento de concursos e os despachos e deliberações que dão origem a processos de contratação ao abrigo do regime excecional previsto no DL n.º 34/2009, de 6 de Fevereiro.

*princípios do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência, bem como na concorrência efectiva para a adjudicação dos contratos públicos. ”*

A relação entre o direito comunitário e o direito constitucional é caracterizado pelo ordenamento constitucional pelo qual não é admissível que acima da CRP esteja qualquer regra<sup>93</sup>, embora noutros EM exista a aceitação do direito comunitário como supranacional. Com efeito, por força do art.º 277.º da CRP (Inconstitucionalidade por ação) são inconstitucionais as normas que infrinjam o disposto na CRP ou os princípios nela consignados, não se abrindo exceções às disposições comunitárias e, proibindo-se os Tribunais de aplicar regras que infrinjam aquelas disposições.

Como fonte originária e principal da contratação pública por via eletrónica identificamos a Diretiva 2004/18/CE e as comunicações interpretativas da Comissão, designadamente a Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas Diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos<sup>94</sup> – *softlaw* – que evidencia os princípios fundamentais para a celebração de contratos patenteando, deste modo, os atributos que baseiam a contratação pública por via eletrónica.

No âmbito da revisão e modernização das diretivas relativas aos contratos públicos traduzida na proposta de diretiva do parlamento europeu e do conselho relativa à revisão dos contratos públicos<sup>95</sup> é reforçado o dever de garantir um equilíbrio entre, por um lado, a simplificação das regras e, por outro, a existência de procedimentos sólidos e eficazes associados a critérios de adjudicação baseados na inovação e na sustentabilidade, assegurando simultaneamente uma maior participação das PME e generalizando a contratação eletrónica (*e-procurement*). A proposta de revisão aconselha, também que em termos de governação existam organismos únicos nacionais de fiscalização, responsáveis pelo acompanhamento, aplicação e controlo dos contratos públicos, centros de conhecimento, enquanto instrumentos de prestação de apoio às autoridades adjudicantes e aos operadores económicos e uma cooperação administrativa entre os organismos nacionais de fiscalização através do Sistema de Informação do Mercado Interno (IMI) <sup>96</sup>.

---

<sup>93</sup> Por força dos art.º 277º, nº 1 e 204º da CRP;

<sup>94</sup> Vd. JOUE C 179/2, de 01.08.2006.

<sup>95</sup> Vd. COM/2011/0896 final - 2011/0438 (COD), online, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52011PC0896>.

<sup>96</sup> Vd. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 6 de Novembro de 2008, “Realizar os benefícios do mercado único através do reforço da cooperação administrativa” [COM (2008) 703 final – Não publicada no Jornal Oficial]. O IMI é uma ferramenta eletrónica destinada a apoiar a cooperação, auxiliando os EM a ultrapassar dificuldades práticas de comunicação devidas, nomeadamente, a diferenças na cultura administrativa, ao uso de línguas diferentes e à dificuldade em identificar os parceiros nos outros EM.

### **CAPÍTULO III – A CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA NA SOCIEDADE DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO**

A contratação pública por via eletrónica comporta a utilização de redes e de centros de informação e comunicação eletrónicos evidenciando a dimensão tecnológica; esta merece aqui um tratamento específico, distinguindo linhas de evolução que tanto demonstram as possibilidades que o meio transacional eletrónico proporciona como os riscos e os danos que potencialmente provoca aos princípios da concorrência e da livre prestação de serviços e transação de bens.

A possível existência de uma sociedade de informação, expressão que Webster (2002) contraria ao considerar ser mais correto pensar as explicações para o papel da informação na nossa sociedade de um ponto de vista da continuidade histórica, conduz à observação de que a contratação pública por via eletrónica será um segmento ou tipo de informação destinado a fins definidos, orientado para grupos específicos, com interesses tipificáveis; este conjunto de atributos não será suficiente para se aludir à existência de uma sociedade de informação. A análise incide sobre a consideração entre continuidade e a rutura, entre considerar as mudanças contínuas como acontecimentos em série ou acontecimentos integrados numa evolução em continuidade. Em oposição, pode observar-se que as transformações da sociedade não se limitam a mudanças pontuais, mas, a modificações substanciais em sectores estratégicos, exercendo influência sob o todo do tecido social. Neste ângulo, a contratação pública por via eletrónica operou modificações e transformações num segmento da sociedade e na Administração Pública ao modernizar processos de trabalho, modos de comunicação, i.e., na visão de Giddens (1991) eixos que caracterizam a modernidade, nomeadamente ao nível económico.

Por sua vez, Castells (2001) designa as transformações ao nível da sociedade como uma a passagem de um modelo de desenvolvimento industrial para um modelo de desenvolvimento informacional. Sustenta que as transformações ou mudanças assentam em dois dos eixos da modernidade: o industrialismo e o capitalismo. Segundo essa visão analítica, as mudanças ao nível da produção, dos tipos de produção, produtores e utilizadores, grupos de interesse, meios e capacidades de transmissão, difusão e receção desenvolvem-se a um ritmo e intensidades que originarão ou provocarão impactos diferenciais nos diversos eixos da sociedade; a contratação pública por via eletrónica tem igualmente impactos diferenciados em cada EM mas também em diferentes estratos da sociedade, ao nível das entidades da Administração Pública mas também do tecido empresarial. A nível global, o autor alerta para a necessidade de se observar cuidadosamente o campo de análise uma vez que, são principalmente, os fatores culturais que originam níveis diferenciais de integração e assimilação da informação. Neste sentido, a contratação pública por via eletrónica não permitirá referir a criação ou construção de uma sociedade de informação mas permite invocar a “era da informação”.

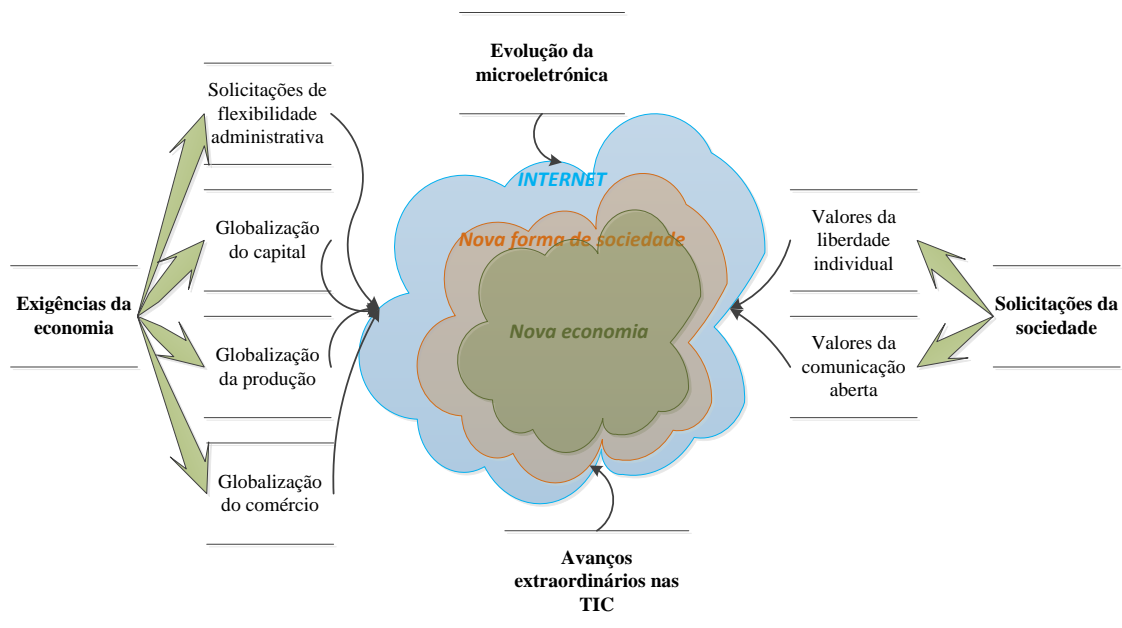
A Internet – ambiente onde a contratação pública por via eletrónica opera – começou por ser considerada uma maravilha tecnológica; chegou a pensar-se que esse ambiente de informação e

comunicação eletrónica traria uma nova luz e seria um fator de transformação do mundo. As comunicações, quer síncronas quer assíncronas, dominaram a Internet (e-mail, listas de discussão, grupos de mensagens e de conversação); todos estariam supostamente ligados a tudo, sem limites de tempo e de espaço. Segundo Wellman (2011:18), John Perry Barlow – um dos líderes da *Electric Frontier Foundation* – escreveu, em 1995, que com o desenvolvimento da Internet e com o aumento da comunicação entre computadores em rede estaríamos no meio de um evento de transformação tecnológica tão importante como o domínio do fogo. Pensava-se que era apenas a maior descoberta desde Gutenberg mas, agora, considera-se que se tem de ir mais longe nessa avaliação. Na fase seguinte (1998) os responsáveis pelas políticas governamentais, interesses comerciais e académicos começaram a querer compreender e controlar a evolução da Internet. A percepção é que estariam face a uma transformação de importância profunda e duradoura cujos impactos não conheciam e não controlavam. Para além da questão da evolução das TIC compreenderam que a evolução da Internet se revelava um fenómeno repleto de acontecimentos contínuos. O uso da Internet expandiu-se e democratizou-se. Às aplicações iniciais de comunicação, variantes de correio eletrónico e mensagens instantâneas, juntaram-se a informação, através do Netscape / Internet Explorer habilitados pela *World Wide Web*. Os motores de busca – como o Alta Vista e, em seguida, o Google – permitiam potenciar um conjunto de conhecimentos e técnicas que incluíam novas fronteiras no conhecimento e na partilha de informação.

É nesta fase que as aplicações comerciais e, de outra índole, começaram a integrar conceitos da *web* desenvolvendo mecanismos e instrumentos que integraram, gradualmente as funções empresariais ou das organizações inteligentes com um impacto transformacional que rivaliza com qualquer mudança social ou industrial anterior<sup>97</sup>. A Internet, tomada à escala mundial, é o maior conjunto de redes de comunicação interligadas, através do qual se possibilita o acesso a um vasto conjunto de recursos e serviços e as TIC permitiram a coordenação de tarefas e a administração da complexidade (Castells, 2001:8) o que resulta numa combinação sem precedentes; os processos que aliam as solicitações da sociedade às exigências da economia e os avanços das TIC com suporte na Internet, geram uma nova economia. É esse salto que ocorre no final do século XX inaugurando-se uma nova estrutura social predominantemente baseada em redes.

---

<sup>97</sup> “The world is in the midst of a genuine technological revolution of historic proportions as fields of endeavour converge to deliver a transformational impact to rival any previous social or industrial shift.” Keith Newman, author of “Connecting the Clouds the Internet in New Zealand”.



Fonte: Elaboração própria

**Figura 3-1 – Articulação e conjugação dos processos facultados pela Internet**

A Internet até então uma tecnologia obscura e sem muita aplicação prática para além dos mundos isolados dos cientistas computacionais, dos *hackers* e das comunidades contraculturais, tornou-se a alavanca na transição para uma sociedade de rede. E, com a sociedade de rede, surge uma nova economia. A Internet é único meio de comunicação que permite, pela primeira vez, a comunicação de muitos com muitos, num momento escolhido, à escala global. “Se alguma coisa pode ser dita, é que a Internet parece ter um efeito positivo sobre a interação social, e tende a aumentar a exposição a outras fontes de informação” (Castells, 2001:102).

O uso da Internet generalizou-se a nível global registando um índice de crescimento significativo (753%) quando comparado com o início do século. Ainda de acordo com a *Internet World Stats*, 3 bilhões de pessoas tinham acesso à Internet em dezembro de 2014, o que representa 42,4% da população mundial (população 2015 est.) e a Europa detinha quase 582,4 milhões de utilizadores, cerca de 70% da população. Portugal, por seu turno, com uma população estimada de 10,3 milhões de hab. (2015) possui cerca de 7 milhões de utilizadores de internet o que representa uma taxa de penetração de 67,6%.

Mas a influência da Internet diz também respeito à qualidade da sua utilização. As atividades essenciais de índole económica, social, política e cultural, por todo o planeta, são estruturadas pela Internet e em torno dela, como por outras redes de computadores. De facto, ser excluído dessas redes é sofrer uma das formas mais danosas de exclusão cultural e económica. Contudo, apesar da sua difusão, a lógica, a linguagem e os limites da Internet não são bem compreendidos para além da esfera das disciplinas estritamente tecnológicas (Castells, 2001:8).

A dimensão da utilização da internet como suporte de concretização da atividade económica subjacente à contratação pública por via eletrónica possui assim uma dupla vertente – informacional e social – a integração numa sociedade da informação e em rede.

### 3.1 SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

As aplicações, designadamente, da contratação pública por via eletrónica – por parte do Estado ou por ele financiadas identificam-se dentro do perímetro das “teorias da sociedade de informação” na designação de Frank Webster. Essas teorias sustentam que existe uma mudança em curso nas sociedades contemporâneas que se deve ao papel preponderante da informação e comunicação (Cardoso, 1999:111). Analisa-se, como pano de fundo, a influência que os fatores culturais inerentes a cada sociedade determinam a transformação de valores, crenças e atitudes. Tal como a teoria afirma, a contratação pública por via eletrónica, utiliza redes e infraestruturas físicas perenes e visíveis, enquanto o conhecimento e a informação, como base de uma organização social, são transitórios e servem interesses corporativos ou necessidades da administração e funcionam desde um modelo de *face to face*, metamorfoseando-se em cidades de comércio i.e., como centros de circulação de informação (Habermas, 2013:88 e 97)<sup>98</sup>.

Como afirma Webster, os pensadores sociais estão envolvidos na tentativa de compreender e explicar o mundo em que vivemos através de uma ou várias características dentro do contexto de uma esfera informacional. É impensável que alguém queira explicar o mundo sem prestar a devida atenção à enorme influência das mudanças dos meios de comunicação de massa, à difusão das tecnologias de informação e comunicação, às novas formas de trabalho e até mesmo às mudanças nos sistemas de ensino. A interpretação e o estudo têm de levar em conta a inovação no campo tecnológico e as consequências sociais e económicas destes acontecimentos. Assim, dependente do grau e alcance das mudanças e da sua perceção distinguem-se, analiticamente, diversas dimensões ou características da sociedade de informação: (a) tecnológica, (b) económica, (c) ocupacional, (d) espacial e, (e) cultural.

A mais evidente é a perspetiva analítica centrada nas inovações tecnológicas e na previsão dos seus impactos e consequências na sociedade não atentando se aquelas são causa ou efeito das necessidades e da capacidade de inovação da sociedade, identificando-se os *media*, os avanços nas áreas do processamento de informação, armazenamento, transmissão e da confluência de sistemas de comunicação, telecomunicação e informática (Cardoso, 1999) (Webster, 2002); intimamente ligada

---

<sup>98</sup> As correntes de pensamento e as respetiva teoria da sociedade da informação identificam diversos problemas: conceções diferenciadas da sociedade atual e pós-industrial, da ênfase especial na informação, de uma sociedade em transição ou que gera e depende do tratamento da informação, do “capitalismo informacional” “que opera na “sociedade em rede”, sobre o capitalismo e a manipulação da informação, ou sobre o declínio da “esfera pública” e da integridade da informação, a “modernização reflexiva” ou sobre o pós-modernismo e pós-modernidade.

distingue-se a abordagem económica que se centra na análise de *valor* da informação e da importância da informação no desenvolvimento das sociedades. (Cardoso, 1999) (Webster, 2002); a abordagem ocupacional ocupa-se da análise sobre a sociedade que possui cada vez mais trabalhadores de informação; tem implícita a possibilidade de que será possível um número de trabalhadores de informação, “analistas simbólicos”, tão elevado que suplanta o número de pessoas em atividades não relacionadas com a mesma (Cardoso, 1999) (Webster, 2002); a visão espacial aborda a sociedade tendo em atenção as questões do tempo e do espaço com as implicações para a vida em sociedade; esta ideia decorre dos estudos das designadas redes de informação e dos impactos na sociedade.

Dois autores abordaram de modos complementares estas questões – Anthony Giddens e Manuel Castells – apresentando a dualidade entre o espaço dos fluxos e dos tempos e a perspectiva das disparidades, em termos de poder político e económico que aquela dualidade implica (Cardoso, 1999) (Webster, 2002); a perspectiva cultural baseia a análise na quantidade de informação colocada à disposição da sociedade através dos mais diversos *media* e as implicações daí decorrentes. Esta é a área de eleição para o estudo da comunicação e das implicações dos *media* na sociedade e da relação da sociedade com os *media* focando o campo de análise na qualidade, quantidade, difusão e interatividade da informação e, o campo de estudo onde se desenvolvem inúmeras perspectivas: a reflexividade da informação (Giddens, 1991), as questões do controlo e vigilância (Foucault e Lyon) e a esfera pública (Habermas, 1990) (Cardoso, 1999) (Webster, 2002).

### **3.2 A SOCIEDADE EM REDE**

A reflexão sobre a contratação pública por via eletrónica, contém todas as dimensões enunciadas contendo “(...) uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrónica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação a partir de conhecimento acumulado nos nós dessas redes” sociedade em rede na interpretação de Castells (2006). Deste conceito identificamos a estrutura formal e a noção de sistema de nós interligados, sendo estes, em linguagem formal, os pontos onde as curvas se intersectam, como identificamos na contratação pública por via eletrónica, como estruturas abertas que evoluem, acrescentando ou removendo nós, de acordo com as mudanças necessárias para atingir os objetivos de *performance* da rede. Salientando a distinção que Castells estabelece entre sociedade em rede e sociedade de informação, utilizando os termos com um paralelo entre “indústria” e “industrial”, a contratação pública por via eletrónica será uma rede entre redes de um governo eletrónico, uma plataforma onde as formas sociais e tecnológicas da informação atravessam e penetram as esferas, desde as atividades dominantes (aprovisionamento, compras) e a economia e os sistemas sociais até aos objetivos e hábitos do quotidiano.

Nas condições de realização da contratação pública por via eletrónica, numa sociedade em rede, a empresa continua a ser uma unidade legal e uma unidade de acumulação de capital; a diferença

é a natureza da unidade operacional que se transforma em rede de negócios, na aceção de Castells, a empresa em rede; de notar que o facto da rede se focar na concretização de um projeto ou unidade organizacional não lhe retira a influência nas linhas e respetivos nós. Neste sentido como a acumulação de capital se realiza no mercado financeiro global, a empresa é o nó de ligação entre as redes de produção construídas à volta de projetos de negócio e de redes de acumulação organizadas em torno das finanças globais. Intimamente relacionada com a contratação pública por via eletrónica estará a economia e a produtividade na relação com a: (a) criação e difusão de novas tecnologias (eletrónicas e/ou digitais) de comunicação e informação, com base em investigação científica e inovação tecnológica; (b) transformação do trabalho, com o crescimento de trabalho altamente qualificado, autónomo, capaz de inovar e de se adaptar a mudanças globais constantes e à economia; (c) difusão de uma nova forma de organização em torno de redes. Estas são as três condições que em simultaneidade numa empresa, num sector (contratação pública por via eletrónica), numa região ou num país, implicam o aumento da produtividade, por via dos acontecimentos em contínuo de modo a apoiar a competitividade a longo prazo.

### 3.3 O E-PROCUREMENT

O *e-procurement* pode ser tomado como ligação e integração de processos e sistemas com a automação de negócios interorganizacionais: a gestão de pedidos de compra, de aprovação e ainda processamento contabilístico suportados em protocolos baseados na Internet. Na aceção da UE, o *e-procurement* refere-se à utilização de comunicações eletrónicas por organizações do setor público na compra de suprimentos e serviços ou adjudicação de obras públicas (Wong, 2004:275). Para além da (desmaterialização) passagem de sistemas baseados em papel para aqueles que utilizam comunicações eletrónicas para executar procedimentos de contratação pública o *e-procurement* deve fornecer melhorias significativas nas entidades intervenientes no âmbito das compras e fornecimentos de serviços individuais, na administração geral dos contratos públicos e no funcionamento dos mercados públicos. Se a tecnologia pode tornar possível a automatização dos processos envolvidos no contexto do *e-procurement*, para além dos recursos de gestão de fornecedores, de leilões complexos, etc., devem ser incluídos por meio da aplicação de novas tecnologias e métodos, os processos e procedimentos que completem e vão ao encontro das exigências do comércio eletrónico. Nesse sentido, no contexto europeu existe um compromisso cada vez maior para aumentar a utilização de comunicações eletrónicas e o processamento de transações por instituições governamentais e outras organizações do setor público.

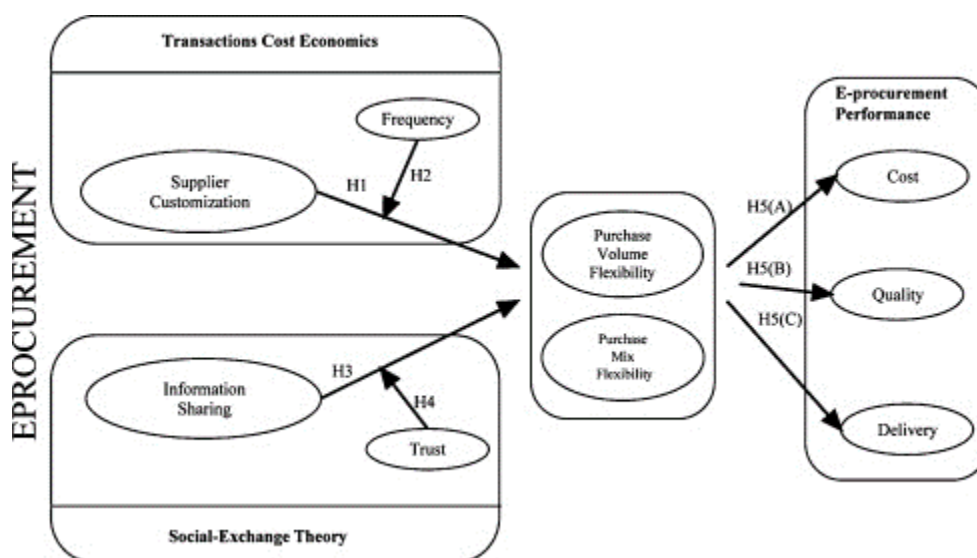
Esta é também a aceção do *Chartered Institute of Procurement & Supply* em que a contratação pública por via eletrónica não é simplesmente a automação de fluxos de trabalho, tais como requisições, a criação de ordens de compra e receção e pagamento dos bens e serviços; as soluções de *e-procurement* alteram significativamente os processos de aprovisionamento (*sourcing*), facilitando a



recepção de propostas dos diversos fornecedores de modo concêntrico, num só lugar, em simultâneo, de forma a criar uma “one-stop shop” para todas as categorias de bens e serviços, e reduzir o atrito envolvido no comércio tradicional.

Em abril de 2012, a CE adotou uma estratégia para tornar o uso do *e-procurement* como regra da contratação pública na UE, até meados de 2016, apresentando como vantagens: a maior acessibilidade e transparência, a simplificação para os procedimentos individuais, os benefícios em termos de mais e melhor administração da contratação pública e um potencial de integração dos contratos públicos da UE nos mercados. A UE considera que a solução para integração de compras governamentais não se encontra na centralização de compras no mercado único, na aceção da agencificação e da centralização, mas no *e-procurement*; embora a tecnologia facultada pelas TIC possua potencial de melhoria na eficácia dos processos de adjudicação dos contratos<sup>99</sup>, a sua utilização suscita questões de *governance* que devem ser analisadas como requisito na adoção de soluções organizacionais e tecnológicas.

Neste âmbito importa escrutinar, de modo exemplificativo, como a ampla adoção do *e-procurement* pelas empresas nos últimos anos obteve os seus resultados.



Fonte: Devaraj, S et al. (2012)

**Figura 3-2 – Mix necessário para o e-procurement**

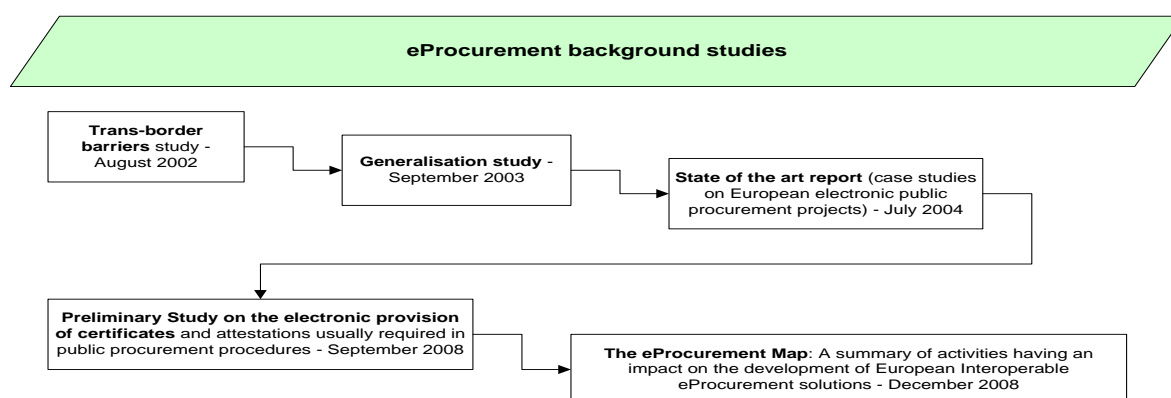
Devaraj, S et al. (2012) indica-nos que o *e-procurement* tem obtido escasso êxito, evidenciando inúmeras situações em que as empresas não conseguiram aproveitar o potencial desta forma de contratação. Os autores argumentam que as compras *on-line* carecem de um *mix* na flexibilidade do volume de compras, da personalização do fornecedor – explicado por custos de

<sup>99</sup> Vd. Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Concelho que altera as Diretivas 89/665/CEE, 92/13/CEE no que respeita à melhoria da eficácia dos processos de recurso em matéria de celebração de contratos públicos, COM (2006) 195 final.

transação – e de troca de informações entre os parceiros da cadeia de valor, de modo a possibilitar um melhor desempenho ao longo das dimensões de custo, qualidade e entrega.

Esta abordagem a partir do modelo da cadeia de valor de Porter, que dirige o cálculo do valor da atividade compras / *procurement* e a sua representação no interior da entidade contratante. A ideia central não será competir com as atividades /entidades de igual valor mas fazer melhor e diferente relativamente às atividades e entidades equiparadas. Em qualquer das vertentes da análise resultará como ideia central da gestão de valor uma abordagem (total) integral da função “compras” “*end-to-end procurement approach*”<sup>100</sup>, conceito também adotado pela UE.

A política europeia de contratação pública por via eletrónica integra-se no conceito mais alargado de *public e-procurement (e-PP)* onde uma série de projetos e iniciativas na Europa abordam diferentes temas, questões ou aspetos da modernização dos contratos públicos e, por via indireta, da Administração Pública. Esses estudos e projetos realizados por peritos ou grupos de peritos têm por base as iniciativas da UE. De forma a facilitar o conhecimento que prolifera em vários estádios e locais da Europa esses projetos foram agrupados num portal (*e-Practice*) que reúne e analisa as atividades-chave que têm um impacto sobre o desenvolvimento da contratação pública por via eletrónica na Europa.



Fonte: *e-Procurement Action Plan* (elaboração própria)

**Figura 3-3 – e-Procurement background studies**

Dessa concentração de informação resulta a criação de um mapa dinâmico de iniciativas e estudos que é fornecido a todos os membros do fórum da contratação ou a qualquer outro perito interessado. O efeito esperado é tornar todos os *stakeholders* – independentemente do alvo, domínio e contradomínio, públicos ou abordagens da contratação pública por via eletrónica – conscientes sobre o “estado da arte” e fornecer uma ferramenta de fácil identificação do “como e quem está a fazer o quê”.

<sup>100</sup> Vd. a este propósito COM(2013) 453 final – End-to-end e-procurement to modernise public administration – Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic AND Social Committee and the Committee of the Regions, disponível online em: <http://cor.europa.eu/en/activities/stakeholders/Documents/comm453-2013.pdf>.

Do repositório dos estudos-base do *e-PP* e documentos de suporte do “The *e-Procurement Map*”, efetuados a partir de 2003, destacamos o “*e-Procurement Action Plan*”<sup>101</sup>, datado de 2004, e o “*eSignature Action Plan*”, de 2008, constituídos como marcos fundamentais onde foram fixados quer a estratégia a seguir quer as fases a desenvolver e, bem assim, a primeira avaliação efetuada.

### 3.4 O E-GOVERNMENT

O *e-Government* pode ser compreendido como governo eletrónico e traduz os processos internos e externos que as entidades públicas – órgãos políticos e burocracias públicas –, em diferentes instâncias governamentais (locais, regionais, nacionais e também internacionais) se relacionam com as empresas, cidadãos e sociedade. As formas de governo eletrónico estão disseminadas principalmente dentro dos ramos executivos dos governos e em menor medida, dentro do poder legislativo e o judiciário e assume diversas modalidades: (a) tecnologias de bases de dados, por exemplo, como os repositórios de dados ou partilha de arquivos; (b) a gestão dos fluxos de trabalho e respetiva monitorização; (c) aplicações na ótica do utilizador, tais como processadores de texto, correio eletrónico e outras aplicações da Internet; (d) tecnologias de suporte à decisão, por exemplo, folhas de cálculo e todos os tipos de programas dirigidos e sistemas dedicados; (e) tecnologias de rede, tais como *call-centers*, *sites* e sistemas de correio eletrónico. Neste enquadramento, Snellen (2007:399) considera que a integração das TIC exige um suporte à gestão de topo como fator essencial ou conducente à institucionalização. Se a informatização foi o conceito incipiente da combinação dos processos identificados, a implantação das TIC e mais recentemente o *e-Government* tornou-se o rótulo e a visão orientada para o uso intensivo de aplicações de TIC no cumprimento das funções da política no Estado. No setor privado o conceito equivalente é o de *e-Business*, embora precedente ao de *e-Government*.

É nesta perspetiva que a utilização das TIC nas organizações públicas podem melhorar as capacidades de gestão do conhecimento, quer seja no controlo das decisões, na padronização, formalização e normalização das atividades, na monitorização e avaliação dos resultados quer ainda na intensificação da criação e utilização de padrões de comunicação com todas as partes interessadas (*stakeholder*); podemos afirmar que muitos desenvolvimentos das TIC estão no centro das transformações modernas da Administração Pública. Essa evolução iniciou-se com a adoção de aplicações predominantemente destinadas ao aumento da eficácia interna, da eficiência e da economia nas funções executivas, especialmente no âmbito da implementação das políticas públicas. Só mais tarde foram utilizadas soluções vocacionadas para a melhoria da qualidade dos serviços públicos, designadamente dirigidos aos cidadãos e às empresas. No entanto, são mais modestos os esforços

---

<sup>101</sup> Vd. ANEXO E – LISTA DE ESTUDOS DE REFERÊNCIA NO ÂMBITO DO E-PROCUREMENT ACTION PLAN

dirigidos a aplicações colocados em *sites* e *homepages* institucionais que visem apoiar a participação dos cidadãos na elaboração, execução e avaliação das políticas democráticas (Snellen, 2007:401).

A visão do *e-Government* traduz-se na permissão de uma ampla gama de atividades governamentais que não são somente serviços diretos, ponto a ponto; não se trata, somente, de conceber e utilizar um bom sítio na Internet, orientado para o utilizador. Tendo em conta os avultados investimentos que são necessários em recursos humanos, ferramentas, políticas e processos, não se reconhece utilidade ou benefício se os impactos residirem somente do lado do cidadão / utilizador mas, também, do lado da Administração Pública; o verdadeiro benefício do *e-Government* é do outro lado, dentro da própria administração onde a série de utilizações das TIC apoiam as operações da administrativas e envolvem os cidadãos e prestadores de serviços. Embora pareça uma definição simples, na verdade é bastante ampla ao incorporar diversas dimensões que pretendem refletir as funções administrativas: *e-Services*, como a entrega ou distribuição eletrónica de informações, programas e serviços, muitas vezes (mas não exclusivamente) através da Internet (Snellen, 2007).

Uma possível *e-Democracia* será então a utilização de comunicações eletrónicas para aumentar a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisão pública; o *e-Commerce*, a plataforma transacional de fluxos financeiros e bens e serviços, tais como aplicações de liquidação e pagamento de impostos, taxas ou faturas de serviços públicos, na renovação de registos ou alteração dos mesmos (património habitacional, automóvel, mobiliário, etc.), e *e-Procurement*, a simples aquisição pública de material e equipamentos por ajuste direto, consulta ou por leilão; a *e-Gestão* traduz o uso das TIC para melhorar a gestão pública, a partir da racionalização dos processos de negócio, procedendo à manutenção de registos eletrónicos e respetivas bases de dados e melhorando o fluxo e integração da informação.

Esta última dimensão é geralmente minimizada uma vez que não é visível ao público, em geral, e a sua importância só é evidenciada quando colocada no centro gerador das transações como sejam a identificação dos serviços e dos cidadãos, na contratação pública, nos sistemas administrativos de suporte, etc.. Na mesma perspetiva, são fulcrais os processos de reengenharia, a avaliação custo-benefício e a qualidade dos serviços fornecidos sendo pontos-chave: a informação, os serviços e as operações (outputs), os cidadãos, as empresas e os serviços da Administração Pública como clientes. A Internet e as restantes tecnologias são os mecanismos de *interface*; leis, regulamentos e processos são o sistema nervoso. O que une todos os componentes é a estratégia.

## **CAPÍTULO IV – DIMENSÃO POLÍTICA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA**

Tomamos política pública como “*public policy*” ou “*public policy process*” que na aceção de diversos autores (Rocha, 1995) assume facetas diversas, convergentes na definição, de “tudo aquilo que o governo escolheu fazer ou não fazer nada” (Dye, 1975), ou como decisões governamentais destinadas a resolver problemas sociais (Nagel, 1980) ou ainda como o curso de ação seguido pelo governo e funcionários governamentais destinado a lidar com um problema (Anderson, 1984). Para Amaral (1996) “políticas públicas podem ser entendidas como uma mobilização de recursos por parte das autoridades públicas destinadas à realização de fins previamente fixados” em que outros aspetos são considerados: os efeitos que resultam da própria preparação da política ou do seu anúncio sobre as expectativas dos cidadãos; as condições de êxito da política; a base social de apoio à política; “as ações críticas, isto é, aquelas que é essencial realizar num horizonte temporal determinado para assegurar o êxito global da política”. Ainda as preocupações com a transparência e de *accountability*, ou seja, a prestação de contas sobre os resultados obtidos, são também uma razão para a elaboração de avaliações (Gomes, 2003).

O direito da política pública constitui-se nas fases correspondentes à adoção e legitimação (como escolha dos instrumentos destinados a por em prática as políticas formuladas e sublinhar o apoio ao cidadão) e na análise da aplicação e concretização das políticas públicas (gestão e implementação das políticas públicas). No que concerne à formulação da política pública da contratação pública por via eletrónica interessa analisar o papel dos governos na dicotomia entre preservação e dinamismo, desenvolvimento e intransigência, mas também a realização do pleno potencial das tecnologias do futuro e os efeitos que as mesmas já possuem na transformação social (OCDE, 1998: 23).

Traço comum na generalidade dos autores é a identificação do ciclo de política pública; inicia-se na tradução ou entrada na agenda política, como corolário de cumprir ou tomar um curso de ação tendente a dar uma resposta a uma necessidade (identificada) da sociedade; segue-se-lhe o estudo das opções e decisão sobre o curso de ação julgado adequado para resolver os problemas (que identificamos como de formulação das políticas públicas e tomada de decisão), a adoção e legitimação (como escolha dos instrumentos destinados a por em prática as políticas formuladas e sublinhar o apoio ao cidadão), a análise da aplicação e concretização das políticas públicas (gestão e implementação das políticas públicas), seguida ou não por uma avaliação dos resultados em termos financeiros e de solução dos problemas sociais (avaliação e impacto das políticas públicas).

Ainda noutra definição “Independentemente de uma maior ou menor divisão entre esferas pública e privada, é comumente aceite que as políticas públicas se destinam a solucionar (de forma reactiva ou preventiva) um problema societal efectivo ou eventual, produzindo expectavelmente impactos na vida dos cidadãos. Desta feita, é natural o interesse que as políticas públicas despertam

em diversos grupos da sociedade, nomeadamente na comunidade científica, cujo objectivo é produzir conhecimento acerca das políticas, de forma a potenciar os resultados e impactos a que estas se propõem; nos grupos de interesse, cuja atenção nas políticas públicas se destina, única e exclusivamente, à defesa dos seus próprios interesses e a população em geral, cujo principal interesse se circunscreve ao impacto que as políticas têm nas suas vidas” (Birkland, 2001: 24).

#### **4.1 INICIATIVAS EUROPEIAS E NACIONAIS CONTRIBUINTES DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA**

Este percurso foi registado na Europa e em Portugal onde ocorreram várias iniciativas na área da sociedade de informação, bem como projetos que se preocupavam com a utilização das tecnologias da informação e comunicação na modernização do sector público e da sociedade. O relatório “*Europe's Way to the Information Society*” (Relatório Bangemann)<sup>102</sup> constituiu o documento fundamental para a perceção do enquadramento e desenvolvimento de uma sociedade de informação e da utilização da Internet. Nele são apresentadas as áreas fulcrais de intervenção e incentivo por parte dos governos nacionais e da CE e a aceitação do *standard* tecnológico com origem nos EUA, a *Internet* e o protocolo TCP/IP, inferindo-se o abandono da procura de uma alternativa tecnológica europeia para a construção da infraestrutura tecnológica da sociedade de informação na Europa (Cardoso, 1999:125). Entretanto, em 2000, um novo objetivo estratégico e uma estratégia global foram definidas pelo Conselho Europeu de Lisboa, em que visava uma forte combinação entre a competitividade e os outros fatores tendo por horizonte para a Europa “(...) transformar na economia de conhecimento intensivo, mais competitiva e dinâmica no mundo, capaz de sustentar um crescimento económico com mais e melhores empregos e maior coesão social.”.

A Europa precisa de empresas competitivas e melhores administrações para concretizar a estratégia de renovação económica, social e ambiental e neste contexto a atenção incide em três questões (Liikanen, 1996:371): (a) o porquê da importância do aumento da produtividade e a inovação, através de toda a indústria e setores de serviços; (b) qual o papel-chave das TIC no sentido de melhorar a economia europeia e (c) como, na UE, se fornece esse estímulo, através do Plano de Ação *e-Europe 2005*<sup>103</sup>.

A introdução e generalização das TIC na formulação para o progresso económico e social foi também a base da iniciativa *e-Europe 2002*<sup>104</sup>. Esta tinha por objetivo alargar a conectividade da *Internet* na Europa, abrir o conjunto das redes de comunicação à concorrência e promover a utilização

---

<sup>102</sup> Apresentado no Conselho Europeu de Corfu, em junho de 1994.

<sup>103</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0263:PT:NOT>.

<sup>104</sup> Vd. [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/strategies/124226a\\_pt.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/strategies/124226a_pt.htm).

da Internet<sup>105</sup> colocando a tónica na formação e proteção dos consumidores<sup>106</sup>. Segundo Veiga, depois da preparação a aprovação do Livro Verde da Sociedade de Informação em Portugal (2003)<sup>107</sup>, foi preparado um Plano de Ação com a finalidade de por em prática algumas das medidas que constituíam um conjunto coerente e cuja principal finalidade era contribuir para o desenvolvimento da sociedade de informação em Portugal. Uma das linhas prioritárias daquele Plano de Ação conduziu ao lançamento da iniciativa Cidades Digitais (1998-2000) (Veiga, 1996:215). No período entre o ano 2000 e 2002 no contexto do 3º Quadro Comunitário de Apoio (QCA) da UE foi concebido um programa – Programa Operacional Sociedade da Informação (POSI) –, para financiar e apoiar o desenvolvimento da sociedade de informação<sup>108</sup> em Portugal. Este programa estava estruturado num vasto conjunto de áreas de intervenção; destacam-se as ações designadas por Cidades e Regiões Digitais e Estado Aberto: Modernizar a Administração Pública (Veiga, 1996:217).

No que concerne à contratação pública por via eletrónica o Livro Verde da Sociedade de Informação em Portugal previa vários prismas de enquadramento: a competitividade das empresas no ambiente global da sociedade da informação, o comércio eletrónico e a indústria eletrónica de suporte à sociedade da informação. Entre 2002 e 2005 as políticas nacionais na área da Sociedade da Informação<sup>109</sup> vieram a ser da responsabilidade da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC). A sua atividade estendeu-se a um número alargado de áreas de intervenção com destaque,

---

<sup>105</sup> O plano de ação eEurope 2002 foi parte integrante do quadro da estratégia de Lisboa destinada a fazer da UE a economia baseada no conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo até ao ano 2010. As ações foram agrupadas em torno de três objetivos principais que deviam ser alcançados até ao final de 2002: (a) uma Internet mais barata, mais rápida e segura, (b) investir nas pessoas e nas qualificações e (c) estimular a utilização da Internet.

<sup>106</sup> Vd. Comunicação da Comissão de 13 de Março de 2001, eEurope 2002: Impacto e prioridades, Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera, em Estocolmo, de 23 a 24 de Março de 2001 [COM (2001) 140 final - Não publicado no Jornal Oficial]

<sup>107</sup> RCM n.º 107/2003 publicada no DR n.º 185 SÉRIE I-B de 2003-08-12; aprova o Plano de Acção para a Sociedade da Informação, principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal.

<sup>108</sup> “A expressão ‘Sociedade da Informação’ refere-se a um modo de desenvolvimento social e económico em que a aquisição, armazenamento, processamento, valorização, transmissão, distribuição e disseminação de informação conducente à criação de conhecimento e à satisfação das necessidades dos cidadãos e das empresas, desempenham um papel central na actividade económica, na criação de riqueza, na definição da qualidade de vida dos cidadãos e das suas práticas culturais. A sociedade da informação corresponder, por conseguinte, a uma sociedade cujo funcionamento recorre crescentemente a redes digitais de informação. Esta alteração do domínio da actividade económica e dos factores determinantes do bem-estar social é resultante do desenvolvimento das novas tecnologias da informação, do audiovisual e das comunicações, com as suas importantes ramificações e impactos no trabalho, na educação, na ciência, na saúde, no lazer, nos transportes e no ambiente, entre outras.” Vd. Introdução, Livro Verde da Sociedade de Informação em Portugal.

<sup>109</sup> Os pilares da Sociedade de informação constam da RCM n.º 107/2003

para este efeito, os projetos como a “(...)” Programa Nacional de Compras Electrónicas, Portal do Cidadão, Iniciativa da Reengenharia de Processos na Administração Pública, Racionalização das Comunicações na Administração Pública, Infra-estrutura Nacional de Segurança Electrónica (...)” entre outras (Veiga, 1996:221)<sup>110</sup>, evidenciando-se um âmbito amplificado da sociedade da informação, como “chapéu” orientador das intervenções e ações desenvolvidas e, outras concretizações que ultrapassaram a estrutura rígida da Administração Pública e da tradição de cada departamento administrativo (Veiga, 1996:221).

Na ação política europeia (CE) pontua, em 2004, a adoção do plano de ação para a implementação do quadro legal da contratação pública eletrónica<sup>111</sup> – parte de um pacote legislativo onde se incluem as diretivas relativas dos contratos públicos (2004/18/CE e 2004/17/CE) – que perspetivava a generalização da contratação pública por via eletrónica; esta potenciaria poupanças de até 5% sobre a despesa pública e, de até 50 a 80% nos custos de transação para os compradores e fornecedores. Reconhecia, contudo, a dificuldade, à data, de quantificar a concorrência e a eficiência que traria pela sua introdução na UE, como um todo; afirmava, porém, os benefícios diretos e indiretos que uma maior concorrência e eficiência na contratação pública podiam originar – direta e indiretamente – no conjunto da economia e o importante papel que esta política desempenharia no quadro da realização dos objetivos da estratégia de Lisboa. Em simultâneo, identificava como risco elevado o efeito da introdução inadequada da política de contratação pública eletrónica em termos da fragmentação do mercado, e como maiores desafios, as barreiras legais, técnicas e organizacionais dos diversos EM. Os objetivos e ações contidas no PA (CE, 2004) assentavam em eixos direcionados ao mercado interno e à governança pública através de alguns objetivos: (1) assegurar o bom funcionamento do mercado interno através da contratação pública eletrónica; (2) conseguir maior eficácia na contratação pública, melhorar a governança e a competitividade; (3) trabalhar para um

---

<sup>110</sup> Relevam aqui para o âmbito deste trabalho ao projetos relativos à administração pública quer nas valências da reforma e modernização (Postos Públicos de Acesso à Internet, Tecnologias da Informação nas Escolas, Cidades e Regiões Digitais, Programa Nacional de Compras Eletrónicas, Portal do Cidadão, Iniciativa da Reengenharia de Processos na Administração Pública, Racionalização das Comunicações na Administração Pública, Infraestrutura Nacional de Segurança Eletrónica), da valência do governo eletrónico (Programa Nacional de Compras Eletrónicas, Portal do Cidadão, Iniciativa da Reengenharia de Processos na Administração Pública, Racionalização das Comunicações na Administração Pública, Infraestrutura Nacional de Segurança Eletrónica, Voto Electrónico) e no âmbito da sociedade de informação (Biblioteca Científica On-line Campus Virtual, Banda Larga para as Escolas, Tecnologias da Informação nas Escolas, Cidades e Regiões Digitais, Sociedade da Informação para Todos, Programa Nacional de Compras Eletrónicas, Portal do Cidadão, Iniciativa da Reengenharia de Processos na Administração Pública, Racionalização das Comunicações na Administração Pública, Infraestrutura Nacional de Segurança Eletrónica, Voto Electrónico).

<sup>111</sup> EC (2004), Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Brussels, 13.12.2004).



quadro internacional de contratação pública eletrónica; (4) implementação da monitorização do *e-procurement*.

Este plano de ação é um corolário do plano de desenvolvimento da sociedade da informação na Europa – aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo em Sevilha, em Junho de 2002 –, sob a forma do plano de ação *e-Europe 2005*.

#### Plano de Acção eEurope 2002 vs Plano de Acção eEurope 2005



Fonte: UMIC, Dezembro de 2002.

Figura 4-1 – O e-Europe 2002 versus o e-Europe 2005

Este novo plano de ação – *e-Europe 2005* – concentrou-se num pequeno número de grandes objetivos, entre os quais, o desenvolvimento do acesso de elevado débito à Internet, a modernização dos serviços públicos em linha, a criação de um ambiente dinâmico para os negócios em linha e a implantação gradual de uma infraestrutura segura para a informação. O plano de ação preconizava uma interação entre a promoção de uma infraestrutura de banda larga segura e a promoção de conteúdos mais atraentes nos serviços e aplicações no *e-government*, *e-saúde*, e *e-learning*, bem como, no *e-business* (Liikanen 1996:372:373). Destacam-se, no contexto, os serviços de *e-government* que podiam estimular a participação dos cidadãos na vida pública, alterar a natureza dos serviços e proporcionar maior eficiência à Administração Pública.

A iniciativa i2010<sup>112</sup>, por seu turno, formulava novos objetivos de forma a garantir que a Europa obteria os benefícios máximos no que diz respeito à prosperidade, emprego e crescimento seguindo uma estratégia fundada na (1) promoção de um espaço de informação europeu sem fronteiras, (2) no estabelecimento de um mercado interno para as comunicações eletrónicas e serviços digitais e (3) na estimulação da inovação através do investimento na pesquisa, no desenvolvimento e desdobramento das TIC; o fim último seria o de realizar a sociedade de informação europeia tão

<sup>112</sup> Vd. Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “i2010 – “Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego”, on line, disponível em [http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/com\\_229\\_i2010\\_pt.pdf](http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/com_229_i2010_pt.pdf).

inclusiva e acessível, quanto possível. Esta estratégia, conhecida pela sigla 3i, vertia uma simbiose entre *informação*, *inovação* e *inclusão* e traduzia-se: (1) Informação (espaço de) – criação de mercados abertos e estáveis para os serviços de comunicações eletrónicas e para os serviços emergentes de economia digital<sup>113</sup>; (2) Inovação e Investimento nas TIC pressupondo que a convergência digital alteraria a indústria eletrónica, as comunicações, conteúdos digitais e os serviços associados; (3) Inclusão e uma melhor qualidade de vida.<sup>114</sup> (Liikanen 1996:375).

No mesmo sentido, a estratégia Europa 2020<sup>115</sup> integra nos seus cinco objetivos principais<sup>116</sup> o domínio da investigação e inovação<sup>117</sup>. A estratégia compreende a iniciativa "Agenda Digital para a Europa" (DAE)<sup>118</sup> que pretende incentivar a economia da Europa e ajudar os cidadãos e as empresas europeias para tirar o máximo proveito das tecnologias digitais. O objetivo geral da DAE é extrair benefícios económicos e sociais sustentáveis de um mercado único digital, com base na Internet rápida e ultrarrápida e em aplicações interoperáveis.

---

<sup>113</sup> Perspetivava-se um crescimento contínuo da banda larga e à convergência de domínios da Internet; ouro objetivo indicava criação de um mercado interno de informação, bens e serviços, tais como, conteúdos, jogos, software interativo e serviços de valor acrescentado.

<sup>114</sup> A visão de uma Sociedade de Informação Europeia em 2010 consistia numa sociedade de conhecimento aberta, transparente e acessível em todo o espaço europeu e a todos os europeus. A sociedade de informação devia ser acessível em todo o lado e a todos na Europa

<sup>115</sup> Plano de dez anos da UE a favor do crescimento. Esta estratégia visa não só a saída da crise mas também a revisão do modelo de crescimento e a criação das condições necessárias para obter um diferente tipo de crescimento: um crescimento mais inteligente, sustentável e inclusivo.

<sup>116</sup> Os cinco grandes objetivos da UE para 2020 são:

1. Emprego: aumentar para 75% a taxa de emprego na faixa etária dos 20-64 anos.
2. I&D: aumentar para 3% do PIB o investimento da UE na I&D.
3. Alterações climáticas e sustentabilidade energética: reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 20% (ou em 30%, se forem reunidas as condições necessárias) relativamente aos níveis registados em 1990; obter 20% da energia a partir de fontes renováveis; aumentar em 20% a eficiência energética.
4. Educação: Reduzir a taxa do abandono escolar precoce para menos de 10%; aumentar para, pelo menos, 40% a percentagem da população na faixa etária dos 30-34 anos que possui um diploma do ensino superior.
5. Luta contra a pobreza e a exclusão social: reduzir, pelo menos, em 20 milhões o número de pessoas em risco ou em situação de pobreza ou de exclusão social.

<sup>117</sup> A Europa identificou novos domínios passíveis de fomentarem o crescimento e o emprego, que serão objeto de sete iniciativas emblemáticas. A maioria dessas iniciativas foi apresentada pela Comissão em 2010.

<sup>118</sup> Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF>.

## 4.2 MARCOS POLÍTICOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O friso das iniciativas políticas europeias e nacionais evidencia que a contratação pública por via eletrónica não surge desligada da evolução da sociedade, do Estado e da Administração Pública; dentro destas, os progressos registados nos sistemas de contratação pública, das TIC e o movimento de reforma do Estado pontuam, em termos analíticos, identificando-se diversos marcos no âmbito europeu e nacional na contratação pública.

Remontam a 1933<sup>119</sup> os diplomas que regularam a forma como os serviços públicos do Estado, em Portugal, efetuavam contratos de empreitadas, de tarefas e de fornecimentos de obras públicas com pessoas singulares ou coletivas e dos corpos e corporações administrativas (Gouveia, 1962). Mais tarde, foi instituído o regime do contrato de empreitadas de obras públicas através do Decreto n.º 48871 de 1969<sup>120</sup>; as despesas com obras e aquisição de bens e serviços para o Estado foram reguladas pelos DL n.ºs 41375, de 19 de novembro de 1957, e 48234, de 31 de janeiro de 1968, sendo a respetiva regulamentação aprovada pelo DL n.º 211/79<sup>121</sup>. O regime de empreitadas de obras públicas foi sucessivamente alterado pelos DL n.ºs 405/93<sup>122</sup>, 208/94 e 101/95<sup>123</sup>. Portugal, já integrado na Comunidade Económica Europeia (CEE), transpôs para a ordem jurídica interna – através da aprovação do DL n.º 55/95<sup>124</sup> –, as Diretivas n.ºs 92/50/CEE, do Conselho, de 18 de junho de 1992, e 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de junho de 1993, e estabeleceu o regime de realização de despesas públicas com empreitadas de obras públicas e aquisição de serviços e bens, bem como o da contratação pública relativa à prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis. Através do DL n.º 59/99<sup>125</sup> o Estado português aprovou um novo regime jurídico das empreitadas de obras públicas; o regime de realização de despesas públicas com locação e aquisição de bens e serviços, bem como da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços foi aprovado pelo DL n.º 197/99<sup>126</sup> que transpôs para a ordem jurídica interna as Diretivas n.ºs 592/50/CEE, do

---

<sup>119</sup> Portaria n.º 7702, de 24 de outubro de 1933 – Instruções para a arrematação e adjudicação de obras públicas e fornecimentos e suas respetivas liquidações e, DL n.º 23226, de 15 de novembro – Condições a observar para a realização de contratos de empreitadas, de tarefas e de fornecimento de obras públicas.

<sup>120</sup> Diário do Governo n.º 42/1969, I Série de 1969-02-19.

<sup>121</sup> DR n.º 159/1979, Série I de 1979-07-12; Regula a realização de despesas com obras e aquisição de bens e serviços para os organismos do Estado; revogou o regime de despesas com obras e aquisição de bens e serviços para o Estado reguladas até ao ano de 1979 pelos DL n.ºs 41375, de 19 de novembro de 1957, e 48234, de 31 de janeiro de 1968.

<sup>122</sup> DR n.º 287/1993, Série I-A de 1993-12-10.

<sup>123</sup> DR n.º 116/1995, Série I-A de 1995-05-19.

<sup>124</sup> DR n.º 75/1995, Série I-A de 1995-03-29.

<sup>125</sup> DR n.º 51/1999, Série I-A de 1999-03-02.

<sup>126</sup> DR n.º 132/1999, Série I-A de 1999-06-08.

Conselho, de 18 de junho, 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de junho, e 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro. Em 2003, através do DL n.º 245/2003 <sup>127</sup> foi transposta para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/78/CE, da Comissão, de 13 de setembro, alterando os anexos relativos aos modelos dos concursos para os contratos relativos à adjudicação de empreitadas de obras públicas constantes do DL n.º 59/99, de 2 de Março, e os anexos relativos aos modelos dos concursos para aquisição de bens móveis e serviços constantes do DL n.º 197/99, de 8 de junho, e os anexos relativos aos modelos dos concursos para a celebração de contratos nos sectores da água, energia, transportes e telecomunicações constantes do DL n.º 223/2001, de 9 de agosto.

A alteração dos regimes jurídicos relativos à contratação pública operada a partir de 1995 evidenciam a segregação dos regimes de contratação pública relativos a empreitadas de obras públicas, de aquisição de bens e serviços e de contratualização relativa os setores da água, energia, transportes e telecomunicações e a autonomização dos regimes, regras, procedimentos e das tramitações da contratação pública. Desta separação e autonomização destrinchamos a opção da separação do regime jurídico relativo à contratação de bens e serviços de informática para a Administração Pública<sup>128</sup>.

Através do DL n.º 18/2008 <sup>129</sup> foram transpostas as Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE; aquele diploma que aprovou o CCP estabeleceu a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo. Embora este diploma parecesse proceder à unificação dos regimes de contratação aprofundaram-se – tal como no âmbito comunitário –, as exceções; exemplos desse fenómeno é a separação dos regimes de contratação relativas a contratos de concessão <sup>130</sup> e a manutenção do regime autónomo relativo aos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços executados por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, ao nível da união <sup>131</sup> e nacional <sup>132</sup>.

Julgamos evidenciar que o quadro regulador da contratação pública é constituído e caracterizado pela segregação de regimes que regem as diversas áreas da contratação pública que

---

<sup>127</sup> DR n.º 232/2003, Série I-A de 2003-10-07.

<sup>128</sup> Vd. ANEXO C – ENQUADRAMENTO ESPECÍFICO RELATIVO À AQUISIÇÃO OU LOCAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

<sup>129</sup> DR n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29.

<sup>130</sup> Diretiva 2014/23/EU do Parlamento Europeu e do Conselho.

<sup>131</sup> Diretiva n.º 2009/81/CE, do Parlamento e do Conselho, de 13 de julho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE (contratação pública).

<sup>132</sup> DL n.º 104/2011, de 6 de outubro, que aprovou o regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança e que se encontra em vigor, embora já tenham sido aprovadas as Diretivas 2014/24/UE e 2014/25/UE que traduzem a revogação das Diretivas anteriores.

podem ser vistas à luz do fenómeno de fragmentação. Rhodes (1997) analisou a fragmentação nos diversos níveis da *governance* e traduz a asserção de que as redes de políticas funcionais baseadas em departamentos centrais (ou em secções desses departamentos) expandem-se para incluir mais atores frequentemente oriundos dos setores privado e terciário, levando à fragmentação institucional ou à multiplicação dos tipos de organização para os quais os governos passam a trabalhar. Assim, a fragmentação não só cria novas redes mas também incentiva o número de filiados nas redes existentes, tendência que torna mais difícil a mudança ou imprimir direções diferentes ao nível da *governance*, obrigando, por isso, a ampliar os mecanismos de integração. As redes tornam-se comuns e a *governance* surgirá como uma estrutura (de governo) não planeada, não anunciada. A característica da formulação de políticas públicas será cada vez mais condicionada pela força dos alardeados mercados e da concorrência (Rhodes, 1997:45).

### 4.3 O PAPEL E A FUNÇÃO DAS CENTRAIS DE COMPRAS

Numa das vertentes analíticas da contratação ocupa lugar especial a figura das centrais de compras; definem-se como entidades que corporizam os sistemas de negociação e aquisição centralizados em benefício de entidades adjudicantes, podendo ser geridos por quaisquer entidades, públicas ou privadas, por serviços públicos ainda que desprovidos de personalidade jurídica<sup>133</sup>. As principais atividades das centrais de compras do Estado residem na adjudicação centralizada e concentrada de propostas, a pedido e em representação de entidades públicas adjudicantes, na locação ou aquisição de bens e serviços destinados a entidades públicas, bem como na celebração de acordos-quadro. A criação de centrais de compras como centros agregadores de necessidades e compras públicas é mais uma das manifestações da função compras, do aprovisionamento ou da aquisição de bens e serviços.

O diploma mais antigo relativo à criação de uma estrutura com as funções assinaladas remonta a 1976 sob a designação de Serviço de Informação para o Abastecimento Estatal (SIPAE) <sup>134</sup>, e os fundamentos residiam na situação económica e financeira do País que impunha a adoção de uma política de orientação de consumos do Estado que visasse canalizar para o mercado interno um maior volume de compras, de modo a reduzir o *deficit* da balança comercial, o que deveria passar por uma política de substituição de importações concedida por intervenções, quer a nível de produção, quer a nível de consumo. Adjuvante a este, afirmava o referido despacho que “O consumo público representa atualmente uma importante parcela da procura de bens de investimento e intermédios e uma quota

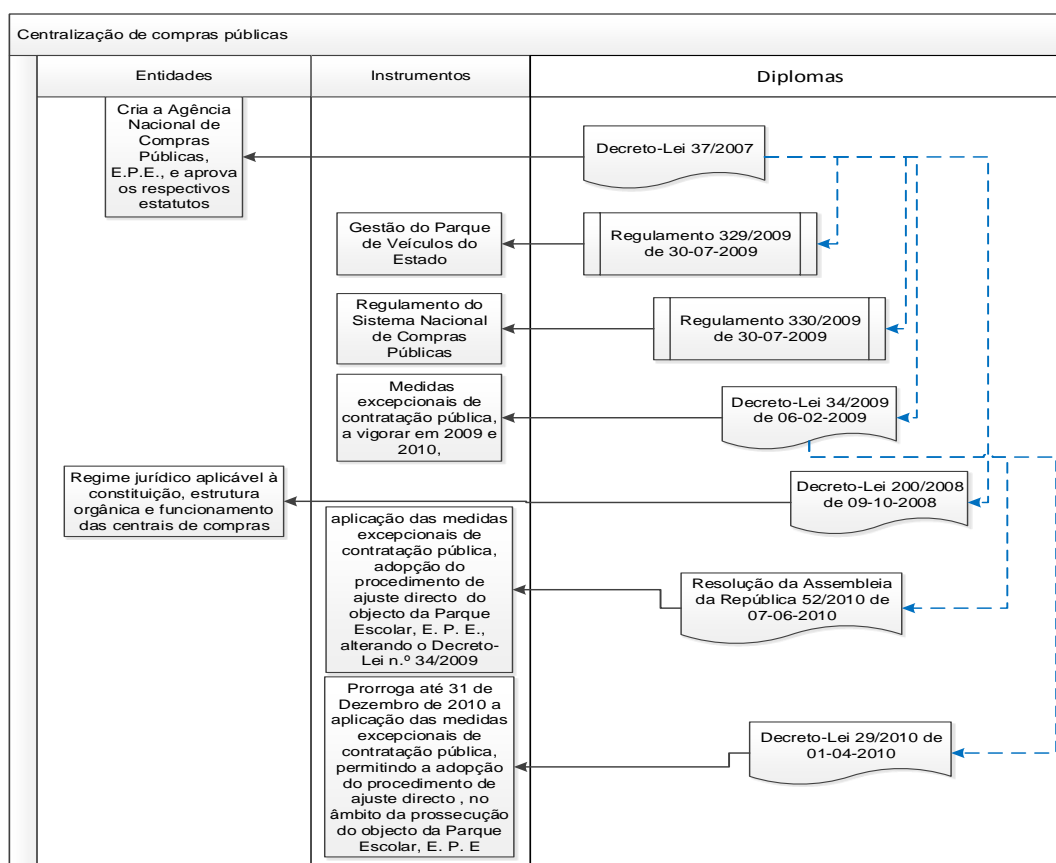
---

<sup>133</sup> Vd. Preâmbulo do DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

<sup>134</sup> Despacho publicado no Diário do Governo n.º 35/1976, Série I de 1976-02-11, do Gabinete do Ministro do Comércio Interno o qual cria no âmbito dos serviços de Direcção-Geral do Comércio Interno um Serviço de Informação para o Abastecimento Estatal (SIPAE).

significativa na procura de bens de consumo.”. À estrutura criada competia-lhe, igualmente, acompanhar e disciplinar os estudos ou ações que visassem uma maior eficiência das compras do sector público, de modo a integrá-las numa política coordenada com a produção nacional. A evolução instrumental desta Central de Compras do Estado viria a ser concretizada em 1979 pelo DL n.º 507/79<sup>135</sup>; mais tarde, em 1983, foi integrada na Direção-Geral do Património do Estado<sup>136</sup>.

A matriz organizativa das centrais de compras é condicionada pelas categorias de compras de natureza muito específicas a cada sector (ministério). A sua importância e dimensão é variável em função do volume financeiro, do número transações realizadas e instrumentos utilizados, e, pese embora, observarem alterações (normalmente cíclicas) resistem à integração e harmonização. O objetivo e as formas como integram as orgânicas da administração, os serviços, as agregações de bens e serviços e os tipos de procedimentos concursais evoluíram ao longo das décadas mas, a matriz organizacional foi sempre condicionada pelos regimes de realização de despesas públicas, pela natureza das entidades orçamentais envolvidas, transformando-se em serviços operativos centralizadores de apoio à função compras.



Fonte: Diplomas de contratação pública (Elaboração própria)

**Figura 4-2 – Fluxo legal e regulamentar da fase inicial da centralização de compras**

<sup>135</sup> DR n.º 295/1979, 1º Suplemento, Série I de 1979-12-24.

<sup>136</sup> DL n.º 129/83 - DR n.º 60/1983, Série I de 1983-03-14.

O movimento de reforma por via da centralização não tem sido uniforme nem contínuo sendo a manifestação mais recente a centralização de compras através da agencificação (criação da Agência Nacional de Compras Públicas, EP.E. (ANCP)<sup>137</sup>). A Figura 4-2 evidencia a interligação da estrutura orgânica e funcional da centralização de compras, cuja evolução foi, em grande medida, determinada pelo CCP com a adjacente centralização do sistema nacional de compras públicas<sup>138</sup> o qual assenta em dois núcleos orgânicos: a ANCP e as unidades ministeriais de compras. Atualmente estão a cargo da ESPAP (sucedeu à ANCP<sup>139</sup>) as funções de celebração e/ou renovação de acordos-quadro, a aquisição centralizada e a gestão centralizada de compras do Estado constituindo-se como pilares do Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP)<sup>140</sup>.

Os princípios orientadores da atividade da ESPAP<sup>141</sup> consubstanciam-se na segregação das funções de contratação, de compras e de pagamentos, a utilização de ferramentas de compras eletrónicas, a promoção da concorrência e a preferência pela aquisição de bens e serviços que promovam a proteção do ambiente. O edifício legislativo<sup>142</sup> relativo ao regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras foi criado em 2008, já na vigência do CCP. Trata-se de uma nova configuração de central de compras e deriva de previsão já efetuada na legislação comunitária também prevista no CCP<sup>143</sup> através da qual as entidades adjudicantes podem constituir centrais de compras para centralizar a contratação de empreitadas de obras públicas, de locação e de aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços. Este movimento de reforma e de busca de uma lógica de partilha inter-administrativa de serviços comuns tende a

---

<sup>137</sup> Surge como uma efetiva central de compras, corporiza um modelo organizacional e coerente, e mostra-se dotada de ampla flexibilidade de atuação, agilidade e autonomia de gestão.

<sup>138</sup> Aprovado pelo DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

<sup>139</sup> A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P., abreviadamente designada por ESPAP, I.P., é um instituto público de regime especial, nos termos da lei, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e de património próprio. Cfr. n.º 1 do art.º 1º do DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

<sup>140</sup> O regime jurídico do SNCP aplica-se às entidades legalmente obrigadas (entidades compradoras vinculadas) a recorrer aos mecanismos de aquisição centralizada e às entidades que decidem voluntariamente (entidades compradoras voluntárias) recorrer aos instrumentos do SNCP.

<sup>141</sup> Mantém-se o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) definido no Decreto -Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, assumindo a ESPAP, I. P., as funções de entidade gestora daquele sistema, sucedendo à ANCP. A ESPAP, I. P., assume também as funções de gestora do parque de veículos do Estado (PVE), sucedendo à ANCP. Esta transição de atribuições nas áreas referidas não implica qualquer alteração ao regime disciplinador do SNCP, da contratação pública e do PVE nem prejudica a sua eventual revisão no futuro. Neste processo visa-se igualmente assegurar a continuidade dos projetos em curso, através do aproveitamento das competências e conhecimento dos recursos humanos das entidades extintas. Cfr Preambulo do DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

<sup>142</sup> Cfr. DL n.º 200/2008.

<sup>143</sup> Cfr. art.ºs 260.º e seguintes do DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

racionalizar a gestão dos recursos disponíveis e, assim, atingir importantes patamares de poupança; contudo o SNCP é também um artifício limitativo da fragmentação do mercado pois veda<sup>144</sup> às entidades compradoras vinculadas a adoção de procedimentos tendentes à contratação direta de empreitadas, de bens móveis ou de serviços constantes de categoria contida em Portaria do membro do Governo responsável pela área das finanças que determina o âmbito do SNCP, salvo autorização prévia e expressa do membro do Governo.

Para além do carácter injuntivo<sup>145</sup> da disposição legal detetamos ainda uma cedência de autonomia (ou subordinação) de contratar livremente por parte dos serviços e entidades<sup>146</sup> mas, também, a vinculação a acordos-quadro negociados pela ANCP onde se impõem os modos de contratação de bens e serviços pelas entidades compradoras, ignorando, o tempo e a constante evolução tecnológica e dos mercados de bens e serviços.

Esta nova tendência registada nos últimos anos é paralela às correntes do NPM, especialmente aos estádios iniciais, pelas quais é afirmado, frequentemente, que a concentração induz a eficiência e a redução de custos. Uma crítica que pode ser efetuada é que não são conhecidos estudos que confirmem ou neguem o aumento de eficiência e de eficácia, e tão pouco existem exames ou estudos que expressem quão longe essas opções de reforma da nova gestão pública conseguiram reduzir os custos. Se intuitivamente a redução de custos é inculcada pela concentração de funções, no SNCP, no PRACE<sup>147</sup> e no PREMAC<sup>148</sup> não se conhecem estudos independentes *ex-ante* e *ex-post*, que comprovem o aumento da eficácia e a redução de custos.

---

<sup>144</sup> Cfr. art.º 5.º, n.º 4, do DL n.º 37/2007, de 19.02.

<sup>145</sup> Cfr. art.º 5.º, n.º 6, do DL n.º 37/2007, de 19.02.

<sup>146</sup> São nulos os contratos relativos a obras, bens móveis e serviços celebrados em violação da proibição da contratação direta e que se mostrem contemplados na Portaria n.º 420/2009, de 20 de abril (altera a Portaria n.º 772/2008, de 06 de agosto; estas portarias definem as categorias de bens e serviços cujos acordos-quadro e procedimentos de aquisição são celebrados e tramitados pela ANCP.

<sup>147</sup> Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, criado pela RCM n.º 124/2005, com os seguintes objetivos: (1) Modernizar e Racionalizar a Administração Central; (2) Melhorar a Qualidade de serviços prestados pela Administração aos cidadãos, empresas e comunidades; (3) Colocar a Administração Central mais próxima e dialogante com o cidadão.

<sup>148</sup> Plano de Redução e Melhoria da Administração Central do Estado, resulta do Programa do XIX Governo, com os seguintes objetivos: (1) Racionalizar as despesas de funcionamento das administrações públicas; (2) Aumentar a eficiência da administração pública e reduzir os custos à medida das capacidades reais do País; (3) Modernizar a administração pública, de forma a acompanhar as novas exigências dos cidadãos na sociedade da informação e das empresas na economia do conhecimento; (4) Dignificar, valorizar, apoiar e envolver os funcionários públicos e outros agentes do Estado que, com o seu espírito de missão e competência, são os responsáveis últimos pela concretização das políticas públicas e pelo desempenho da administração pública..



Aliás, os poucos estudos existentes e independentes têm sido formulados pelo Tribunal de Contas (TdC); relativamente ao SNCP <sup>149</sup> concluiu (em 2011) que (a) “o modelo de cálculo de poupanças, que permitiria determinar o efeito do SNCP na despesa, não é fiável, tendo-se na auditoria obtido valores inferiores aos estimados pela ANCP.”; (b) “O SNCP constituiu um sistema complexo, com virtualidades mas também com defeitos, tendo-se equacionado um conjunto de problemas e de medidas de melhoria.”; (c) “(...) o SGPVE apresenta deficiências, tendo-se sistematizado medidas necessárias para as ultrapassar.”

Também o TdC indica quanto aos impactos decorrentes do PREMAC<sup>150</sup> (em 2013) que a “(...) redução de estruturas e de cargos dirigentes preconizado pelo PREMAC<sup>151</sup> por si só não assegura uma reestruturação da administração central do Estado, configurando-se mais como um processo de fusão de organismos mantendo, de um forma geral, as mesmas competências e atribuições, distribuídas por um número inferior de estruturas, ajustado à orgânica inicial do Governo, mas sujeito, de acordo com as opções políticas, a sucessivas alterações.”. Acrescenta ainda que “Continua por concluir a implementação efetiva do Plano e a apresentação dos resultados alcançados, nomeadamente quanto ao impacto orçamental que deveria ter sido um dos principais objetivos do acompanhamento da execução do PREMAC, a par dos resultados obtidos com a reorganização da estrutura do Estado. Sem um sistema de monitorização de impactos orçamentais que reflita esta reorganização de serviços não se poderá avaliar a real utilidade deste Plano.”. E o mesmo relatório indica que ao nível da Conta Geral do Estado relativa a 2012 “(...) à semelhança do ano anterior, não indica qual a execução alcançada com a implementação do PREMAC, fazendo apenas algumas referências na parte respeitante à apresentação das políticas setoriais por ministério, não quantificando de forma sistemática e coerente quanto representou aquele Plano na execução orçamental de cada um dos ministérios, desconhecendo-se, por conseguinte, quais os seus impactos financeiros.”, finalizando a sua apreciação afirmando que “(...) o aumento do número de postos de trabalho face aos efetivamente existentes antes da implementação do PREMAC poderá originar um aumento da despesa.”.

Estas conclusões, embora retiradas dos escassos estudos, confirmam a asserção a que Hood (2013) procede quanto aos efeitos dos cortes de custos encetados pelo governo central do Reino Unido no movimento de reforma do NPM; Hood encontra pouca evidência das reais reduções dos custos de funcionamento nos modelos escalares de base administrativa; estes ficam muito aquém dos

---

<sup>149</sup> Vd. Relatório de Auditoria n.º 35/2011 - 2.ª Secção – Auditoria aos Efeitos na Despesa do Sistema Nacional de Compras Públicas – Ano de 2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>150</sup> Vd. Relatório de Auditoria n.º 28/2013-2.ª S. – Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal – Dezembro de 2013, pág 81, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

<sup>151</sup> Invocando a eficiência da administração pública, previa-se a atuação nas seguintes áreas: (1) Na melhoria de processos e simplificação de estruturas organizativas; (2) Na melhoria das atividades de suporte; (3) No controlo e redução de custos; e, (4) O reforço dos instrumentos de gestão.

planos. A conclusão parcelar é que será necessário algo mais do que a política de reforma adquirida do NPM, baseada no corte de custos, para explicar as observações: será necessário acompanhar o movimento que visa reduzir custos, sem abandonar esse ponto de vista, com constantes ajustamentos e controlo de custos de administração, melhorando a qualidade dos serviços públicos.

#### 4.4 MARCOS POLÍTICOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA

Identificamos como marcos que afirmaram a contratação pública por via eletrónica o quadro orientador relativo às assinaturas eletrónicas<sup>152</sup> que possibilitou a operacionalização da validade das operações e documentos eletrónicos, as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE que afirmaram a contratação por via eletrónica, a “Declaração Ministerial de Manchester”<sup>153</sup> (2005) e a aprovação do CCP<sup>154</sup> todos com o objetivo de proporcionar um mercado mais justo, transparente e concorrencial para as empresas, independentemente da sua dimensão e localização. A Declaração de Manchester estabeleceu como metas:

QUANDO	O QUÊ	QUEM
2010	Executar de forma eletrónica, 100% da contratação pública (aquisição de bens, aquisição de serviços e empreitadas)	ADMINISTRAÇÕES PÚBLICAS EUROPEIAS
	Promover sob a forma eletrónica pelo menos 50% da contratação pública, acima dos limiares comunitários.	

Fonte: Declaração Ministerial de Manchester (Elaboração própria)

#### Quadro 4-1 – Metas da Declaração de Manchester (2005)

Contudo, a utilização de suportes eletrónicos na contratação pública já tinha anterior previsão<sup>155</sup>, em Portugal, desde 2002, modalidade que abria a possibilidade de efetuar aquisições de bens ao abrigo do DL n.º 197/99, de 8 de Junho, por parte de serviços e organismos integrados na administração direta e indireta. O Governo, para além de ter tomado a iniciativa legislativa citada também assumiu, no âmbito da função executiva, a promoção do desenvolvimento da contratação eletrónica, tendo estabelecido a generalização das práticas de comércio eletrónico na Administração Pública e a regulamentação legislativa necessária<sup>156</sup>, inscrevendo no “Plano de Ação para o Governo Electrónico” ações de estímulo de compras públicas eletrónicas que contribuíram para aumentar a

<sup>152</sup> Diretiva 1999/93/CE, de 13 de dezembro.

<sup>153</sup> “Ministerial Declaration approved on 24.11.2005, in Manchester, UK, on the occasion of the Ministerial eGovernment Conference “Transforming Public Services”.

<sup>154</sup> A utilização de meios eletrónicos para a realização de todas as etapas da contratação pública, é obrigatória desde 1 de Novembro de 2009, para a maior parte das aquisições públicas.

<sup>155</sup> Cfr. DL n.º 104/2002, de 12 de abril (revogado pelo CCP).

<sup>156</sup> Designadamente através da RCM n.º 143/2000, de 8 de setembro e da RCM n.º 108/2003, de 12 de agosto.

confiança na contratação desmaterializada. É neste contexto que o CCP acaba por impor às entidades adjudicantes a obrigatoriedade de promover os procedimentos adjudicatórios em plataformas eletrónicas, a partir de 31 de Outubro de 2009<sup>157</sup>, o que se trata de uma originalidade se confrontarmos essa opção com as Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE que apontavam para uma paridade na utilização de meios eletrónicos <sup>158</sup> (Pinheiro, 2011:49). Contudo, tal desfasamento não é contraditório se confrontarmos o disposto nos art.ºs 167.º e segs. e os art.º 465.º e segs. do CPP, pelos quais se infere que a UE pretendia implementar a obrigatoriedade da contratação pública eletrónica, uma vez que entendia que os meios eletrónicos de informação e comunicação simplificam e garantem a transparência e publicidade dos contratos públicos e, por isso, seriam o meio-regra de comunicação e informação nos procedimentos de contratação pública; contudo a UE clarificava que os EM e as entidades adjudicantes podiam ir mais longe do que o estabelecido, conforme a opção.

O CCP, aprovado em 2008, entrou em vigor em 01-11-2009 e estabeleceu o processo de contratação pública suportado integralmente em plataformas eletrónicas<sup>159</sup>. O processo de contratação pública foi desmaterializado desde a divulgação da abertura do procedimento até às atividades do júri e anúncios de execução. Os procedimentos de concursos são então obrigatoriamente realizados através de plataformas eletrónicas, em todas as fases, desde a publicitação do anúncio até à adjudicação<sup>160</sup>. Identificamos as seguintes dimensões neste marco de reforma:

	LEGAL	ORGANIZACIONAL	TECNOLÓGICO
DIMENSÕES	- Transposição das diretivas comunitárias sobre contratação pública;	- Mudança de paradigma; - Desafio à Administração Pública; - Desafio aos agentes económicos.	- Aposta nas TIC; - Desburocratização; - Redução de tempos e custos de processo; - Transparência e controlo dos processos aquisitivos.

Fonte: CCP (Elaboração própria)

#### Quadro 4-2 – Dimensões da introdução da contratação pública por via eletrónica

<sup>157</sup> Cfr. DL n.º 223/2009, de 11 de setembro.

<sup>158</sup> Cfr. art.ºs 48.º e 42.º dos referidos diplomas comunitários que estipulam uma liberdade de escolha da entidade adjudicante quanto aos meios de comunicação disponíveis (carta, fax, telefone, meios eletrónicos), ou para uma combinação dos mesmos.

<sup>159</sup> Antes da entrada em vigor do CCP, a contratação pública era efetuada em moldes bastante formais, nomeadamente, em sessões de atos públicos de concursos e com recurso a processos volumosos e complexos. Além disso, a informação disponibilizada, de forma sistemática sobre a contratação pública era incipiente.

<sup>160</sup> Cfr. n.º 1 do art.º 25.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

Entretanto as novas Diretivas de contratação pública<sup>161</sup> tornam a contratação pública por via eletrónica obrigatória, de forma progressiva:

A partir de março de 2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrigatório o envio do anúncio e a sua publicação por via eletrónica, assim como o acesso aos documentos do procedimento, por via eletrónica.</li> </ul>
A partir de março de 2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrigatória a submissão de propostas por via eletrónica, apenas para as Centrais de Compras.</li> </ul>
A partir de setembro de 2018	<ul style="list-style-type: none"> <li>Obrigatória a submissão eletrónica de propostas para todas as entidades adjudicantes.</li> </ul>

Fonte: Diretivas da contratação pública (Elaboração própria)

#### **Quadro 4-3 – Progressividade da obrigação da adoção da contratação pública por via eletrónica**

Este processo evoluiu gradualmente ao longo de uma década<sup>162</sup>, onde evidenciamos o objetivo da generalização da aquisição de bens e serviços por via eletrónica<sup>163</sup>, o dispositivo legal que institui a aquisição centralizada e a gestão centralizada dos recursos humanos e financeiros da administração pública <sup>164</sup> e transposição das diretivas sobre contratação pública (CPP)<sup>165</sup>.

Considerando que a contratação pública por via eletrónica não constitui um regime autónomo e diferenciado da contratação pública *lato sensu*, constitui-se, no entanto, como conjunto de normas e procedimentos específicos cujas exigências e modo de operação se autonomizam e constituam um corpo distinto de normas. Tal advém em grande parte da exigência da (futura) universalidade das comunicações eletrónicas no âmbito da contratação pública; aquelas não devem ser discriminatórias, devem estar disponíveis e ser interoperáveis. Isto significa que o sistema da contratação pública por via eletrónica não deve limitar a capacidade de uma empresa em participar num procedimento de contratação pública, i.e., não pode obrigar à aquisição de *software* que não seja de uso geral para responder a anúncios de concursos. Esta questão não é, ainda, totalmente verificável no mercado de soluções ao dispor das entidades concorrentes pelas seguintes razões:

<sup>161</sup> – Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (revoga a Diretiva 2004/17/CE);

– Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos (revoga a Diretiva 2004/18/CE);

– Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão

<sup>162</sup> Vd. ANEXO D – MARCOS DA INTRODUÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA EM PORTUGAL

<sup>163</sup> Cfr. RCM n.º 36/2003 de 12 de março.

<sup>164</sup> Cfr. DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro.

<sup>165</sup> Cfr. DL n.º 18/2008 de 29 de janeiro.

LIMITAÇÕES	ECONÓMICA	MERCADO DAS TIC	ORGANIZACIONAL (REDES)
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Custo económico de contratação do acesso às plataformas eletrónicas;</li> <li>- Custo económico do <i>software</i> de suporte.</li> </ul>	Os fornecedores de acessos às plataformas eletrónicas representam partes dos mercados públicos, mas não a totalidade das entidades contratantes.	Imposição existente de contratar acessos a diversas plataformas eletrónicas se optar por concorrer em entidades orgânicas diferenciadas a nível nacional e/ou comunitário.

Fonte: Elaboração própria

#### Quadro 4-4 – Razões / vertentes limitadoras do acesso aos mercados públicos

As atividades da Administração Pública contêm materialmente aspetos relacionados com a gestão de informação e da comunicação e a institucionalização das TIC no seu seio possui um papel e um impacto fundamental na forma em que as funções da administração se traduzem junto do cidadão (Mowshowitz, 1992). O processo de institucionalização ocorreu por duas vias: a instrumental, identificável na racionalização de processos, no tratamento automático da informação e do conhecimento e no suporte lógico da desmaterialização de processos internos; outra ocorreu com a introdução forçada (processo externo imposto por necessidades externas) de normalização ou unificação de informação. Ambas, segundo Mowshowitz, quando constituintes da organização interna virtual, i.e. devidamente implementadas, podem carrear aumentos de eficácia e de eficiência numa escala sem precedentes e produzir mudanças organizacionais que amplificadas traduzirão mudanças sociais tão alargadas como as que se observaram na revolução industrial.

As entidades, em regra, não possuem as competências tecnológicas necessárias para desenvolver este processo obrigando a novas interações externas, cuja tendência, nos últimos anos, se socorre da terceirização ou do *outsourcing*. Assistimos, quer do lado das entidades adquirentes quer do lado das entidades fornecedoras (PME), a uma nova relação que pode refletir, na aceção de Mowshowitz, a crescente adoção dos princípios do *meta-management*. A consequência natural das interações internas / externas das entidades, públicas ou privadas, é traduzida no processo de troca de serviços com o mercado externo de soluções tecnológicas e organizacionais onde se identificam componentes essenciais para a compreensão do fenómeno: (a) a necessidade de compreensão das alterações efetuadas na organização interna das entidades, seja pela integração das competências de gestão necessárias para desenvolver a integração das TIC, seja pela concretização de contratos de *outsourcing*; (b) a necessidade de mão-de-obra especializada para o desenvolvimento das soluções de tratamento de informação; (c) a introdução de tecnologia (no duplo sentido de hardware e software) que possibilite a criação de uma infraestrutura permanente e uma nova relação de trabalho que processa a informação sob a forma de modos de acesso e de tratamento da informação.

Cada uma terá consequências diferenciadas, motivo pelo qual a contratação pública por via eletrónica tem distintos estádios e integração ou adoção em cada EM e na UE.

#### 4.5 A SITUAÇÃO ATUAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA

A contratação pública por via eletrónica é atualmente possível na prática e não apenas teoricamente. A política, os recursos e a tecnologia existem mas, ainda não abarcam o processo de modo integral essencialmente devido ao facto da tecnologia não ter fornecido as soluções esperadas para todas as etapas do procedimento; contudo, graças a abordagens pragmáticas<sup>166</sup> têm sido facultadas soluções válidas que constituem formas alternativas de atingir o mesmo objetivo.

Segundo o Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na UE, a Comissão <sup>167</sup> pretende tornar a contratação pública por via eletrónica mais acessível às PME graças ao desenvolvimento do portal dos fornecedores. Contudo, a sua utilização está muito aquém das expectativas definidas na Declaração de Manchester (2005). Em vez de 50% de transações de contratação pública por via eletrónica, em 2010, as mesmas não representam, segundo estimativas da CE, mais de 5 % das despesas totais com contratos públicos, mesmo em EM pioneiros, com exceção de Portugal.

Igualmente se evidencia a necessidade de liderança a todos os níveis da Administração Pública – inclusive a nível da UE – para manter e acelerar a transição para a contratação pública por via eletrónica evidenciando que as entidades adjudicantes vão manter-se fiéis às velhas práticas estabelecidas (em suporte de papel), e não vão investir nas alternativas, nem utilizá-las. Expressa ainda a convicção que as várias vias para a introdução da contratação pública por via eletrónica não podem ocasionar numa nova geração de entraves técnicos e administrativos à participação transfronteiriça em procedimentos de contratação pública. Os EM, regiões e sectores estão a progredir de forma desigual no sentido de aproveitar as oportunidades que a contratação pública por via eletrónica proporciona. É necessário assegurar que esta “geometria variável” não crie entraves aos contratos públicos transfronteiriços sendo necessário clarificar, horizontalmente, as obrigações que incumbem aos organizadores dos procedimentos da contratação pública por via eletrónica.

---

<sup>166</sup> Por exemplo, alternativas práticas tecnicamente menos exigentes ou que combinam comunicações em linha e outras formas de comunicação, nomeadamente, as soluções adotadas para o fornecimento dos documentos comprovativos relativamente aos critérios de exclusão e de seleção ou a utilização de um nome de utilizador e de uma senha para autenticar a identidade de um proponente.

<sup>167</sup> Livro verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE – SEC (2010) 1214.

#### **4.6 ESTRATÉGIA DE REFORMA DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA**

A definição da estratégia para a contratação pública por via eletrónica, designada ao nível da CE como “uma estratégia para a contratação pública eletrónica”<sup>168</sup> contém a definição das ações mais relevantes para completar o processo de transição para a contratação pública por via eletrónica na UE. Segundo a CE, a total implementação da contratação pública eletrónica contribuirá para o aumento da transparência, a melhoria do acesso aos contratos e a redução de custos e, contribuirá, também, para a preservação do meio ambiente, reduzindo, por exemplo, o consumo e o transporte de papel, proporcionando um acesso mais simples ao mercado dos contratos públicos, em especial, para as PME, podendo estimular, conseqüentemente, a concorrência, a inovação e o crescimento, no âmbito do mercado interno.

A estratégia funda-se na necessidade da economia europeia responder à imposição de reduzir a despesa pública e encontrar novas fontes de crescimento económico e, para atingir estes objetivos, a CE propõe uma série de medidas de apoio assentes nos benefícios económicos da simplificação de processos de adjudicação, na redução de desperdícios (de bens, serviços ou obras públicas), na garantia de qualidade superior, a preços mais baixos. Não menos importante, em antevisão, pretende simplificar a vida das empresas, nomeadamente, das PME, melhorando a transparência dos concursos, facilitando o acesso e reduzindo os custos de participação nos concursos (custos postais, de impressão, etc.).

Para concretização da estratégia foram identificadas 15 ações-chave que desdobraram os objetivos tendo em conta as principais barreiras: (a) a “inércia” de alguns intervenientes e, (b) a “fragmentação do mercado” resultante da grande diversidade de sistemas. Para ultrapassar as barreiras a CE propôs: (1) criar um novo quadro jurídico para identificação, autenticação e assinatura eletrónicas, (2) criar um grupo de especialistas na área da contratação eletrónica para definir um modelo eficiente de submissão eletrónica e acesso transfronteiriço e (3) publicar um relatório sobre as melhores práticas na contratação pública eletrónica. É evidente que a estratégia resulta de uma mudança incremental e gradual, ganhando a participação dos burocratas e funcionários, fornecendo informação antes não disponível ou difícil de agregar; a reforma desenvolveu-se por etapas, progressivamente, com possibilidade de reajustamentos às realidades culturais encontradas (modernização) e teve início em 2004 estendendo o seu objetivo final a 2016.

---

<sup>168</sup> A estratégia foi definida na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões [COM (2012) 179 final – Não publicada no Jornal Oficial].

Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – COM (2013) 453 final, Bruxelas, 26. 6. 2013 sobre a “Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública” ficaram patentes as ações da estratégia.

Em paralelo, a UE decidiu reformar as Diretivas relativas à contratação pública por via eletrónica; da nova Diretiva dos Contratos Públicos (Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro) reitera-se a necessidade do Estado saber comprar bem, eficientemente, de modo a melhor satisfazer as necessidades aquisitivas pelo menor custo possível.

Interessa então escrutinar as novidades da Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro; como primeira nota considera-se que as palavras-chave habituais de modernização, simplificação e inovação continuam a pontuar, mas, ao invés, as matérias de alteração ou mudança se resumem à introdução de novos conceitos de contratação *in house* tradicional e *in house* horizontal (art.º 12.º), dos contratos excluídos que englobam, agora, os serviços jurídicos (art.º 13.º), a reserva de contratos a certos operadores (art.º 20.º), a divisão em lotes (art.º 46.º), a relativa ampliação dos casos de negociação (art.º 26.º, n.º 4), a nova ponderação e importância fornecida ao desempenho anterior do concorrente (art.º 57.º, n.º 4, al. g).

A verdadeira novidade constituirá o designado Documento Europeu Único de Contratação Pública (art.º 59.º) (Almeida, 2015) que poderá constituir uma medida de simplificação administrativa sob a forma eletrónica<sup>169</sup>.

A nova diretiva introduz ainda um novo procedimento designado por “Parceria para a inovação” mas a própria Diretiva não tem uma definição para o procedimento<sup>170</sup> embora possa ser invocada através do conceito definido no n.º 22 do art.º 2.º<sup>171</sup>, assemelhando-se a um procedimento distinto (art.º 131º), de um modelo contratual específico integrado no procedimento concorrencial com negociação.

---

<sup>169</sup> Poderá ser utilizado aquando da apresentação da candidatura ou proposta sendo reutilizado nos restantes procedimentos eletrónicos; consiste numa declaração em formato *standard eletrônico* como evidência preliminar e em substituição de documentação e certificados emitidos de forma a garantir que o operador económico cumpre as condições: (a) de não se encontrar numa situação de exclusão ao abrigo do art.º 57.º da Diretiva; (b) que cumpre o critério de seleção e, (c) que cumpre os objetivos, regras e critérios definidos de acordo com o art.º 65.º da Diretiva.

<sup>170</sup> Cfr. Considerando 49: “Este procedimento específico deverá permitir às entidades adjudicantes instituir uma parceria para a inovação a longo prazo tendo em vista o desenvolvimento e posterior aquisição de produtos, serviços ou obras novos e inovadores, desde que estes (...) possam ser disponibilizados de acordo com níveis de desempenho e custos previamente acordados, sem haver necessidade de um procedimento de contratação separado para a aquisição”.

<sup>171</sup> Cfr. “a implementação de um produto, serviço ou processo novo ou significativamente melhorado, incluindo mas não limitado aos processos de produção ou construção, um novo modelo de comercialização, ou um novo método organizacional nas práticas empresariais, na organização do local de trabalho ou nas relações externas, nomeadamente com o objetivo de ajudar a resolver os desafios sociais ou de apoiar a Estratégia Europa 2020 para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”.



Fica evidente a escassa novidade em termos da contratação pública por via eletrónica mas, ainda assim, identificamos o reforço da importância da componente tecnológica, cujo paradigma integra a política pública.

O percurso seguido – legislar primeiro (Diretivas de 2004 e 2014) e estudar depois as soluções –, para tomar decisões sobre as soluções que suportam as opções legislativas não cuida, entre outros, dos aspetos da formação dos servidores dos EM nem dos trabalhadores das empresas contratantes (PME) deixando esse desiderato para mercados especializados que proliferaram nos EM e na UE. Agravando a situação, a natureza da legislação aprovada ao nível da UE é exigente e tecnicista, do ponto de vista legal e regulamentar, o que ocasiona a necessidade de recorrer a empresas de consultoria jurídica e de sistemas de informação (de âmbito multinacional) a fim de se concretizar a transferência da “tecnologia legal e informacional” para o seio da Administração Pública e das empresas.

A nível nacional o percurso registado, designadamente com a aprovação da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto<sup>172</sup>, será um exemplo, uma vez que a transposição da legislação não terá cumprido o objetivo da transparência e da facilitação do acesso às plataformas quer pela introdução de inúmeros fatores de natureza formal, pela secundarização dos aspetos substanciais da contratação pública e pela ausência de uma avaliação prévia de análise aos custos e impactos financeiros e económicos envolvidos.

É certo que se reconhecia a necessidade de reforçar as medidas de segurança e de interoperabilidade na utilização das plataformas eletrónicas, mas não deixam de ser contraproducentes as excessivas exigências formais que contrariam os princípios e objetivos gerais da proporcionalidade, simplificação, desburocratização, desmaterialização e livre acesso aos mercados públicos, até porque não se admitem admissões condicionais nem aperfeiçoamentos formais; estes fatores serão propiciadores da exclusão de candidaturas e propostas, reduzindo o número de opções, aumentando a litigância, mas, acima de tudo, afastando, eventualmente, as melhores propostas de contratação pública com consequências prejudiciais para a concorrência<sup>173</sup>. Em síntese, as exigências de natureza formal aumentam, alonga-se o procedimento e as ineficiências, designadamente pela aplicação das mesmas exigências formais em todos os tipos de procedimento, incluindo no ajuste direto, pela exigência de

---

<sup>172</sup> Lei reguladora da disponibilização e utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, dando cumprimento à obrigação de transposição do art.º 29.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, do art.º 22.º e do Anexo IV da Diretiva n.º 2014/24/UE e, bem assim, do art.º 40.º e do Anexo V da Diretiva n.º 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Substitui a anterior disciplina jurídica que se encontrava dividida em dois diplomas; permite a revogação da Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, e a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

<sup>173</sup> Cfr. Parecer do TdC – Comissão Permanente, disponível *online* em: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=39389>

assinaturas eletrónicas em todos e quaisquer documentos, incluindo de documentos que, em formato de papel, poderiam ser apresentados por fotocópia simples<sup>174</sup>.

Outras fraquezas são também evidenciadas quando o diploma destaca as preocupações da interoperabilidade, compatibilidade e interligação inter-plataformas mas não define como atingir esses objetivos, não impõe o recurso aos métodos de autenticação forte (certificados digitais próprios ou certificados disponibilizados pelas plataformas, cartão de cidadão ou chave móvel digital) nem cuida de impor regras de identificação de identidade.

Sublinhamos, contudo, a clarificação dos “serviços base” que devem ser prestados gratuitamente aos operadores económicos, distinguindo-os dos “serviços avançados” que, por não serem imprescindíveis para o desenvolvimento daqueles procedimentos, podem depender do pagamento de um preço (art.º 25º), a aclaração das funcionalidades obrigatórias disponibilizadas pelas plataformas que devem incluir, no mínimo, a permissão de três acessos, em simultâneo, aos serviços base (art.º 23º, n.ºs 2 e 3), a obrigação de assegurar que as plataformas são instrumentos de livre concorrência, sem restrições de acesso a procedimentos de contratação, sendo obrigatória a manutenção de disponibilidade permanente das plataformas (art.º 28º), a proibição da discriminação entre operadores através da eventual exigência de produtos, aplicações ou programas-produto incompatíveis com os de uso corrente ou ainda através da fixação de requisitos infundados ou desconformes (art.º 29º, n.ºs 1 e 2), a possibilidade de aceitação de certificados de validação cronológica (selos temporais) emitidos por outras entidades de certificação eletrónica (art.º 55º), o acolhimento (art.º 54º, n.º 5) do entendimento de exclusão (Supremo Tribunal Administrativo<sup>175</sup>) quando os documentos não possuam assinatura eletrónica qualificada, embora a mesma exista no ficheiro compactado.

Assim, embora exista legislação, tecnologia e recursos técnicos e humanos e através da legislação se dê resposta a uma necessidade urgente de regulação de um pilar do sistema de contratação pública, sem a componente cultural qualquer reforma desliza temporal e funcionalmente, devido, em parte a imperfeições não irrelevantes que fazem prognosticar o aumento da insegurança jurídica e da litigância.

---

<sup>174</sup> Cfr. redação atual do art.º 32º do DL n.º 135/99 e art.º 14º, n.º 5, do CPA.

<sup>175</sup> Cfr. Acórdão de 30 de janeiro de 2013 – Processo 1123/12.

## **CAPÍTULO V – A CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÔNICA NA GESTÃO PÚBLICA**

A contratação por via eletrônica é realizada tanto por entidades de gestão pública como privadas. A expressão gestão pública abrange, *lato sensu*, toda a atividade de administração da coisa pública, seja por pessoas coletivas de direito público seja por pessoas coletivas de direito privado ou até por pessoas singulares que se encontrem em determinadas situações em relação ao que é público (Tavares, 2005); por outro lado “(...) quanto às pessoas colectivas de direito público, incluímos na expressão gestão pública quer a actividade administrativa, desenvolvida no exercício de poderes públicos, de poderes de autoridade (e traduzida, *stricto sensu*, nos tradicionalmente designados actos de gestão pública), quer a actividade dessas entidades regida pelo direito privado, embora com limitações jurídico-públicas (v. g. quanto à competência, aos procedimentos, ao cabimento orçamental, aos princípios e interesses a prosseguir...)”. Assim, o conceito de gestão pública é mais amplo do que o apresentado pela doutrina administrativa uma vez que a integração do critério da utilidade influencia e integra o nível da exigência dos procedimentos abarcando a atividade da Administração Pública, as naturezas administrativa, financeira e patrimonial, podendo abranger ou não o exercício de poderes de autoridade e podendo ser desenvolvida por pessoas coletivas de direito público ou de direito privado (Tavares, 2005) – estas com o fator distintivo traduzido no aumento do rédito e na redução de custos – que possuem obrigações de prossecução do interesse público correspondendo às funções definidas pelo Estado (vd. ponto 1.2). Neste conceito estão incluídos todos os contratos celebrados pela Administração Pública (incluindo os contratos administrativos e os contratos regidos pelo Direito Privado) que são considerados contratos públicos.

### **5.1 INSTRUMENTOS DE GESTÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÔNICA**

O que ressalta será o nível da provisão dos diferentes bens públicos, a escolha sobre a amplitude e extensão de serviços públicos que a sociedade está disposta a pagar, de forma sustentável, através de taxas de utilização e de impostos. Assim, “as decisões políticas sobre os bens e serviços aos quais o Estado garante acesso, ou sobre quais as falhas de mercado a regular, estão numa esfera diferente das decisões relativas ao modelo de governo das entidades encarregadas do fornecimento desses bens e serviços ou das tarefas de regulação.” (Costa, 2013). A formulação evidencia que nas áreas da atividade do setor público, a produção é indivisível e é obrigatoriamente consumida pelos cidadãos independentemente da procura que lhe seja dirigida, não estando, desta forma, sujeita a qualquer tipo de “teste de viabilidade” pelo mercado (Costa, 2013).

É nesse sentido – governo das entidades encarregadas do fornecimento desses bens e serviços ou das tarefas de regulação – que o portal nacional dos contratos públicos – Portal BASE <sup>176</sup> – e o europeu – SIMAP <sup>177</sup> – fornecem o acesso à informação relativa aos contratos públicos. No caso europeu os anúncios de concursos públicos são publicados no JOUE, disponível na internet na base de dados TED. Para publicar os anúncios de concurso no TED, as entidades contratantes podem utilizar os formulários em linha, disponíveis em *eNotices*, um instrumento *web* que simplifica e acelera a preparação e a publicação dos anúncios. Outro meio de publicação é o recurso aos *eSenders* <sup>178</sup>. O SIMAP<sup>179</sup> é constituído: (a) pelo e-CERTIS que possui informação livre *on-line* para empresas e entidades adjudicantes, composto pelos diferentes documentos exigidos pelos concursos para os contratos públicos de outro país e os certificados mais solicitados nos concursos em toda a UE; (b) pelo TED que se constitui como uma versão *on-line* do JOUE dedicada aos concursos públicos europeus.

A função das plataformas da contratação pública por via eletrónica é tornar públicos os termos dos anúncios da contratação e dos seus resultados, desejavelmente de forma transparente a fim de dar conhecer como é efetuada a gestão dos serviços públicos. Esta aptidão, facultada pela existência de plataformas eletrónicas permite concretizar o princípio da participação dos interessados.

---

<sup>176</sup> Disponível em <http://www.base.gov.pt/Base/pt/Homepage>.

Nos termos do art.º 465º do CCP uma das obrigações das entidades adjudicantes é publicitar no Portal Base os elementos referentes à formação dos contratos públicos.

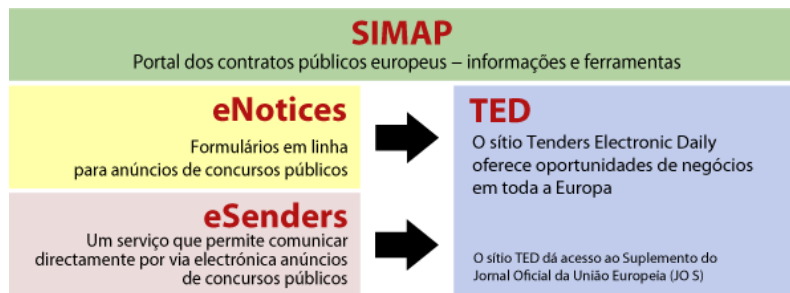
Segundo nota de esclarecimento existente no mesmo Portal os termos da publicitação foram definidos pela Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho, a qual veio a ser alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro. Nos termos do art.º 4º n.º 2 desta Portaria, o Portal BASE disponibiliza obrigatoriamente:

“b) Publicação dos contratos, respetivos anexos e eventuais aditamentos, com exceção dos que possam ser declarados secretos, nos termos do disposto na alínea f) do n.º 1 do art.º 24.º do CCP, das informações constantes dos demais contratos que se relacionem com segredos de natureza comercial, industrial, militar ou outro, conforme previsto no art.º 66.º do mesmo diploma e ainda das informações que digam respeito a dados pessoais, cuja divulgação se encontre regulada pela legislação relativa à respetiva protecção.”.

<sup>177</sup> Vd. Figura 5-1– Componentes do sistema de informação dos contratos públicos europeus, pág. 105.

<sup>178</sup> Organizações certificadas junto do Serviço das Publicações do JOUE para a transmissão direta em formato XML dos textos a publicar.

<sup>179</sup> O portal faculta o acesso à informação essencial relativa aos contratos públicos na Europa. Os anúncios de concursos públicos são publicados no Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia, disponível na Internet na base de dados TED. Para publicar os anúncios de concurso em TED, as entidades contratantes podem utilizar os formulários em linha (*on-line*), disponíveis em *eNotices*, um instrumento *Web* que simplifica e acelera a preparação e a publicação dos anúncios. Outro meio de publicação é o recurso aos *eSenders*, organizações certificadas junto do Serviço das Publicações para a transmissão direta em formato XML dos textos a publicar.



Fonte: Portal SIMAP – Sistema de Informação para os contratos públicos

**Figura 5-1– Componentes do sistema de informação dos contratos públicos europeus**

Ao nível da UE, os serviços da CE possuem a respetiva plataforma de contratação –eTender<sup>180</sup> – que na sua dimensão exerce idêntica função. Esta exemplificação pretende ilustrar a materialização do princípio da participação que preconiza uma administração participada, nomeadamente através da “instituição de órgãos representativos de interesses” (Caupers, 1999).

Importa atender que a tendência geral, na atualidade, é a da prevalência de serviços partilhados como forma de trabalho colaborativa, forma de organização administrativa executada por uma entidade especializada, com uma estrutura de gestão autónoma, que presta serviços de qualidade com maior eficácia e eficiência ao conjunto de organismos com necessidades comuns; o modelo tem por objetivo promover a criação de valor e a redução de custos, agregados em processos administrativos normalizados e integrados que potenciam melhores práticas, arquétipo que cumprirá os princípios da descentralização e da desconcentração, caracterizados por Caupers.

## 5.2 A NECESSIDADE DE COMANDOS NORMATIVOS COMPLEMENTARES

De forma a adequar a contratação pública por via eletrónica ao mercado das plataformas e às entidades compradoras e fornecedoras foi, naturalmente, necessário publicar legislação complementar que fornecesse aos operadores e decisores instrumentos executórios dos comandos normativos inseridos no CCP. Desse âmbito destaca-se o DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho<sup>181</sup>, que veio regular matérias relevantes de suporte à aplicação do CCP como a encriptação e classificação de documentos, as assinaturas eletrónicas, o envio de propostas, candidaturas e soluções, a determinação da data e hora de apresentação da proposta, candidatura ou solução, a confidencialidade, todas essenciais para garantir o cumprimento dos procedimentos adjudicatórios.

<sup>180</sup> A Comissão Europeia utiliza contratos públicos para proceder a aquisições de bens e serviços – estudos, assistência técnica, treino e formação; serviços de consultoria e publicidade; livros e equipamentos de informática, etc.. Os fornecedores são selecionados através de concursos que são emitidos pelos serviços da Comissão, escritórios e agências por toda a Europa.

<sup>181</sup> Recentemente revogado e atualizado pela Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto.

No plano operativo, a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, veio uniformizar os conteúdos dos procedimentos adjudicatórios, destacando-se a importância do Capítulo II que versa sobre a “utilização das plataformas eletrónicas no procedimento de formação de um contrato público”. Nos art.ºs 12.º a 25.º os interessados poderão antecipar informação relativamente aos atos e fases dos procedimentos adjudicatórios, incluindo (1) o acesso aos documentos produzidos no âmbito do procedimento pela entidade adjudicante e pelos concorrentes; (2) a receção e emissão de notificações e comunicações, com identificação precisa da hora em que são realizados estes atos; (3) o anúncio das datas de referência para receção de propostas, pedidos de esclarecimentos e lista de erros e omissões; (4) as características técnicas e de organização dos ficheiros informáticos que contêm os documentos que constituem as propostas; (5) as áreas específicas de carregamento das propostas e de formulários que devam ser preenchidos pelos concorrentes; (6) as regras de codificação e modo de carregamento das propostas e identificação dos concorrentes; (7) a encriptação de conteúdos e aposição de assinaturas eletrónicas; (8) a identificação do momento e efeitos de submissão das propostas, momento e condições de disponibilização das propostas ao júri do procedimento e; (9) a emissão de formulários eletrónicos de cada procedimento e troca de dados entre plataformas eletrónicas. Tomando por base o regime procedimental do concurso público, que é o regime base da maioria dos procedimentos, pode seguir-se, sequencialmente, as operações desenvolvidas na plataforma eletrónica pelas entidades adjudicantes e pelos interessados em contratar (Pinheiro, 2011:51).

Outro aspeto de relevo é o das plataformas deverem assegurar a interligação com os portais do DR e do JOUE e quando estejam em causa contratos de empreitada de obras públicas e concessão de obras públicas, com o portal do INCI <sup>182</sup> e, em simultâneo, garantir o registo e ordenação sequencial de todos os interessados que se registem na plataforma, sendo o registo uma condição prévia para obter os documentos concursais e assegurar a inscrição no procedimento <sup>183</sup>. As plataformas eletrónicas suportam as notificações e comunicações que se estabeleçam entre a entidade adjudicante e os interessados e/ou concorrentes relativas ao procedimento adjudicatório, através do envio automático de mensagens eletrónicas após a submissão de determinado conteúdo na plataforma. A certeza e segurança na tramitação do procedimento são asseguradas com a disponibilização das datas de referência relativas a aspetos fulcrais, tais como o termo do prazo para a apresentação dos pedidos de esclarecimentos e das propostas, bem como da data e hora de termo do prazo da lista de erros e omissões<sup>184</sup> (Pinheiro, 2011:52).

---

<sup>182</sup> Cfr. art.º 8.º, al. b) da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

<sup>183</sup> Cfr. art.º 11.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

<sup>184</sup> Cfr. art.º 14.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

### 5.3 FLUXO E TRAMITAÇÃO

Como meio ou aplicação informática onde, de forma eletrónica e desmaterializada, decorre a tramitação dos procedimentos para a formação de um contrato público identifica-se a designada Plataforma Eletrónica de Contratação Pública<sup>185</sup>. O CCP define quem são as entidades adjudicantes<sup>186</sup>; os contratos celebrados por estas entidades são contratos públicos; os titulares da(s) proposta(s) que é objeto de adjudicação correspondem à entidade ou entidades com quem a(s) entidade(s) adjudicante(s) celebram os contratos públicos<sup>187</sup> – entidades adjudicatárias. A informação é enviada ao BASE pelas plataformas eletrónicas.

A contratação pública inicia-se através da deteção da necessidade pelo serviço ou órgão da administração, seguindo-se a preparação do procedimento através da criação do caderno de encargos, programa do procedimento, obtenção de cabimento orçamental, autorização para a abertura do procedimento, designação do júri do procedimento, obtenção da autorização para despesa, elaboração e aprovação do convite a que se seguem os procedimentos de contratação cujo fluxo é sinteticamente ilustrado:



Fonte: Portal dos Contratos Públicos

**Figura 5-2 – Fluxo dos procedimentos de contratação pública**

Após a celebração do contrato e do início da prestação de serviços e/ou do fornecimento dos bens seguem-se diversas fases de relacionamento entre a entidade adjudicante e a entidade contratada que o portal dos contratos públicos não contempla e que sucintamente se identificam pelas fases relativas às entregas dos bens / serviços, faturação, conferência, autorização de pagamento, pagamento e quitação não estão integrados.

Esta ausência de integração de todas as fases do contrato desde a sua formação à sua extinção revela um risco crítico de fragmentação e de fracionamento processual e orgânico. As consequências é

<sup>185</sup> À medida que os procedimentos se desenrolam, as plataformas devem enviar, ao Portal BASE, informação sobre os concorrentes e sobre o contrato público a celebrar.

<sup>186</sup> As entidades adjudicantes conduzem e decidem o procedimento de formação de contrato e são responsáveis por introduzir, no Portal, informação sobre os contratos públicos celebrados.

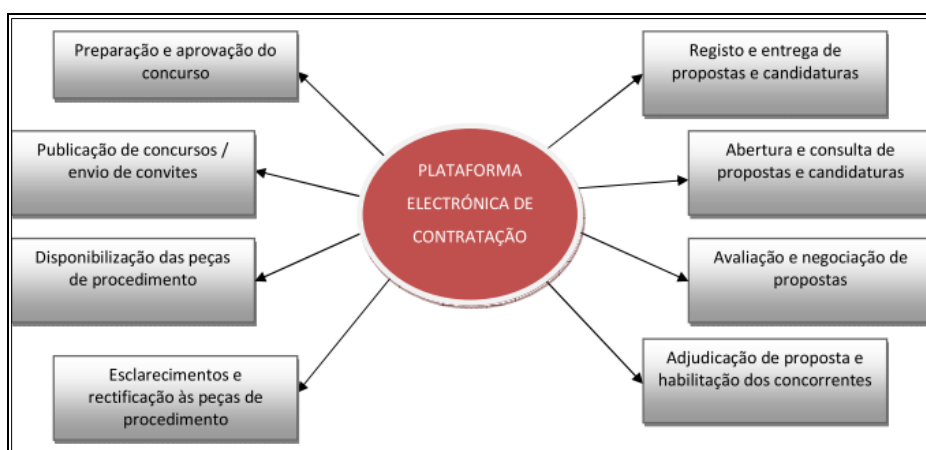
<sup>187</sup> A entidade adjudicatária participa no procedimento de formação de contrato que decorre nas Plataformas Eletrónicas, através da apresentação de candidaturas, propostas ou soluções (em função do tipo de procedimento) e da apresentação dos documentos de habilitação que comprovam os requisitos exigidos para poder celebrar o contrato.

que a mesma Administração Pública que desmaterializa e colhe dados processuais os deixa dispersos e desligados entre si acarretando maiores esforços e, conseqüentemente, custos de acompanhamento monitorização e controlo que poderiam ser evitados.

#### 5.4 DESMATERIALIZAÇÃO

Regressando à trajetória utilizada por Peters<sup>188</sup>, percebemos que as organizações públicas enfrentam desafios com vista à concretização dos objetivos direcionados à melhoria da competência, eficiência e eficácia, nos serviços que presta ao cidadão e empresas, designadamente no que diz respeito à contratação pública por via eletrónica, cujas mudanças são induzidas pelas políticas públicas em matéria de governo eletrónico; estas obrigam a repensar a forma como se relacionam e como se desenvolvem os processos internos, como se recrutam recursos e quais as competências necessárias. A desmaterialização de processos, nesta perspetiva, ganha relevo assim como os projetos de implementação de soluções tecnológicas transversais de gestão documental, de conteúdos e de processos (Proença, 2012:ix). Surge, desse modo, a noção de administração pública eletrónica (APE) (APDSI, 2007) como a utilização das tecnologias da informação e de comunicação ou como o conjunto de processos ou mecanismos utilizados para fazer evoluir a Administração Pública com recursos informáticos adequados e dedicados, por forma a agilizar processos de interação com o cidadão.

É nesse conjunto que a publicação dos DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro e n.º 143-A/2008, de 25 de julho, e ainda da Portaria n.º 701-G/2008, procede à entrada da Administração Pública na era da desmaterialização dos procedimentos contratuais.



**Figura 5-3 – Funcionalidades da plataforma eletrónica de contratação pública (Garnel, 2009:28)**

Relevante, para os fins de garantia da liberdade é também o art.º 3.º do DL n.º 143-A/2008, ao consagrar o “Princípio da liberdade de escolha das plataformas electrónicas”, dando curso à livre

<sup>188</sup> Vd. ponto 1.2 – A GESTÃO PÚBLICA COMO CIÊNCIA, pág. 29.



iniciativa dos entes privados para a consecução do desiderato da desmaterialização apresentando uma gama de funcionalidades (Vd. Figura 5-4).

## 5.5 NOVA CADEIA DE VALOR OU NOVA BUROCRACIA?

Das funcionalidades de uma plataforma eletrônica desta natureza resulta, segundo Heeks (2006:13), uma cadeia de valor correspondente ao *e-government* como uma síntese transformadora de *outcomes* em *outputs* (resultados) através de um processo decisório eletrônico. Aquela “cadeia de valor *e-government*”<sup>189</sup> contém como percussores do processo, os sistemas de informação, o enquadramento legal, o enquadramento institucional, os recursos humanos e tecnológicos, a liderança e os dispositivos a pedido (fatores instrumentais do processo).

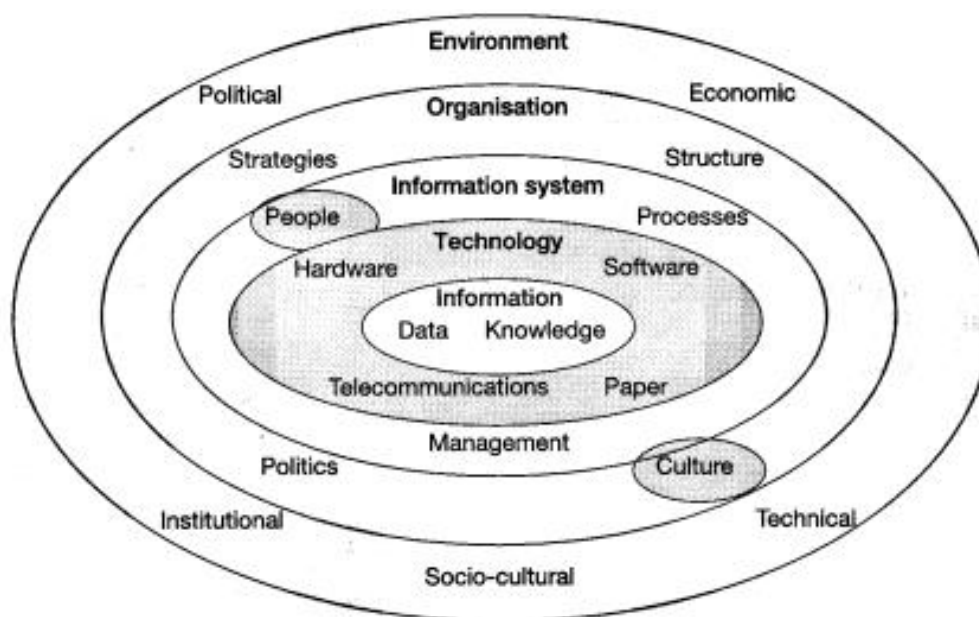


Figura 5-4 – As dimensões exigidas por uma aplicação típica de apoio à realidade (Heeks, 1999)

Os *outcomes* que resultam do final da cadeia de valor são a tradução dos objetivos públicos do *e-Government*, precedidos pelos impactos ao nível financeiro e não financeiro (operacional) dentro do processo ordenado que incluem variáveis ou dimensões exigidas por uma aplicação típica de apoio à realidade (Vd. Figura 5-4). O modelo infere que a reforma (era da informação) é um processo abrangente que envolve a mudança duma ampla variedade de fatores (Heeks, 1999:71:72); identifica sete dimensões como determinantes dos processos de reforma: pessoal, *hardware*, tecnologia, *software*, papéis, comunicações e cultura organizacional. Estas dimensões devem agir com base nas realidades das organizações do setor público, em vez de se basearem em modelos teóricos, muitas vezes meramente racionais ou de procura de racionalidade, mas desligados da realidade operativa da

<sup>189</sup> Desenvolvido a partir de Flynn 2002, Janssen et al 2004, a Capgemini 2005.

Administração Pública. Evidencia que os governos, organizações do setor público e funcionários públicos, mesmo individuais, devem aprender a reconhecer, expressar e satisfazer as suas necessidades específicas, de modo personalizado e, portanto, desenvolver aplicações de TI únicas e adaptadas às necessidades específicas, desaconselhando o uso de soluções “*off-the-shelf*” (embaladas/prontas). Aconselha que as abordagens adaptativas e participativas devem ter precedência sobre as abordagens mecanicistas e orientadas para o controlo, uma vez que estas exigem tratamento específico a nível interno das organizações e um reforço das capacidades de desenvolvimento em TI.

O papel – mesmo a nomenclatura – dos profissionais das TI do setor público também deve ser examinado. O autor sugere que em vez de profissionais de TI se deteta uma maior necessidade profissionais de sistemas de informação – ou mesmo híbridos – que combinam a habilidade e competência com uma compreensão da gestão do setor público.

Reflete também, noutra dimensão, sobre o foco na tecnologia, porque muito intensa; opta por afirmar que a reforma na era da informação deve ser vista como um processo multidimensional de mudança. Assim sendo, os profissionais / funcionários devem assumir o papel de agentes de mudança e tornarem-se facilitadores, aumentando a capacidade e aptidões nas mudanças a encetar. Desta evidencia a necessidade do movimento de reforma ser precedida pela mudança cultural ou assimilação de valores culturais patenteando que a probabilidade de falha dos modelos de mudança aumenta quando as reformas, sistemas e técnicas são: (a) derivadas de modelos racionais de organização ou são determinadas por uma realidade política; (b) oriundas do setor privado e são transferidas para o setor público e, (c) originárias de um país e são transferidos para outro país.

Convergente com o pensamento de Heeks, o DL n.º 143-A/2008 consagra os princípios da disponibilidade, da não discriminação e livre acesso, da interoperabilidade e compatibilidade, da integridade e segurança e da informação aos interessados (vd. ponto 2.3). Inclui ainda os conceitos de assinaturas eletrónica, garantias de confidencialidade e de registo e de leilões eletrónicos. Mas o mais significativo terão sido as opções de “(...) realizar a contratação pública por via eletrónica, de forma aberta, transparente e não discriminatória.”<sup>190</sup>, optando pela “(...) desmaterialização integral dos procedimentos relativos à formação e celebração dos contratos públicos, (...)” aproveitando “(...) uma prática de contratação pública electrónica, testada em projectos piloto promovidos na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de Abril.” e na “(...) total desmaterialização dos procedimentos. (...) balizada, por um lado, pelos princípios e normas constantes das referidas directivas comunitárias e, por outro, pela adopção total de meios electrónicos na contratação pública, opção esta alicerçada num sistema experimentado e que tem vindo a ser testado (...)” evidenciando, desta forma, a importância da experiência adquirida e da transformação cultural entretanto registada.

Outra questão a formular será a de avaliar se a contratação pública por via eletrónica será uma nova forma de burocracia, embora no sentido positivo da racionalidade e eficiência que se transforma

---

<sup>190</sup> Vd. Preambulo do DL n.º 143-A/2008.

numa nova forma de estrutura organizacional da Administração Pública. David Osborne e Ted Gaebler (1992a) discutem as questões da governação a partir das tendências e teorias no âmbito da administração e gestão públicas<sup>191</sup> numa visão transformacional e de profissionalização da burocracia, montando uma pesada estrutura de controlo que visava a proteção do interesse público. O controlo instituído criou uma obsessão pelos aspetos processuais ao invés de olhar para os resultados. O conceito de governo empreendedor delinea o modelo emergente da gestão pública segundo o qual o gestor público deve centrar a sua atenção e determinar a alocação dos recursos em áreas de alta produtividade e grande retorno; coloca-se a ênfase na necessidade de melhor *governance* como processo pelo qual se resolvem os problemas coletivos e se responde às necessidades da sociedade através do instrumento (o governo) segundo atributos de capacidade, atração, integração e transformação da comunidade, competitividade, espírito de missão, orientação para os resultados, voltado para os cidadãos, empreendedor, pró-ativo e estimulante das mudanças através do mercado.

Relativamente às funcionalidades dos serviços impõem-se critérios que examinam as fraquezas e forças: (a) especificidade do serviço; (b) disponibilidade face à concorrência; (c) eficiência e eficácia; (d) escalabilidade de serviço; (e) análise de custos e benefícios; (f) capacidade de resposta aos consumidores; (g) suscetibilidade à fraude; (h) capital económico; (i) equidade; (j) capacidade de resposta ao governo; (k) regime de serviço (Osborne, 1992a:347-348).

## **5.6 A ACCOUNTABILITY NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA**

Um sistema eficaz de *accountability* num mundo de governação descentralizada, de poderes compartilhados, com processos de decisão colaborativa, de gestão orientada para resultados, e uma ampla participação cívica parece algo distante senão impossível. Das várias doutrinas, a da responsabilidade é reconfigurada aliando os valores éticos e atendendo a novos paradigmas para a governança incluindo a burocracia numa democracia. Os diversos modelos conceptualizam a responsabilidade num ambiente democrático; cada uma patenteia diferentes asserções e focalizam em diferentes níveis a autoridade de prestação de contas tendo em conta a diversa combinações e tipos de setores (público, privado, terceiro setor, intermediário), processos, regras de decisão, conhecimento e valores diferenciados (Eduard Weber, 1999:451). Numa perspetiva técnica e operativa ao nível das preocupações contabilísticas, de auditoria e de responsabilidade social ou organizacional as técnicas e procedimentos existentes a nível global fornecem exíguos mecanismos práticos que assegurem padrões de *accountability* e de governança fora dos domínios e interesses financeiros. Os mecanismos que integram no relato, auditoria e prestação de contas, as dimensões de responsabilidade social, civil, ambiental e setorial são cada vez mais necessárias de molde a transformar a experiência adquirida nas

---

<sup>191</sup> Utilizando conceitos formulados, designadamente, por Peter Drucker, Tom Peters, Robert Waterman, E. S. Savas, Ted Kolderie, J. Q. Wilson, Alvin Toffler e W. Edwards Deming.

últimas décadas nos domínios da avaliação comparativa que das normas harmonizadas internacionalmente, por via interestadual ou pela via dos interesse profissionais corporativos. Estes desafios de integração de interesse não financeiros, metas ações e resultados são possíveis de atingir dada a evolução registada e a experiência adquirida (Zadec, 1998:1421). As perspetivas analíticas em presença contribuem para que as teorias da reforma levem em linha de conta a perspetiva legal e política da *accountability* mesmo quando para problemas administrativos semelhantes, as soluções possam ser diferentes.

Os princípios básicos da abordagem gerencial tradicional para a responsabilização e ética colocam a ênfase na eficiência, economia e eficácia; valoriza a unidade organizacional como meio de estabelecer a responsabilidade e como um guia deontológico baseado na virtude e na ética. Por consequência, privilegia a ideia de que autoridade e a responsabilidade devem ser claramente atribuídas à hierarquia e os níveis de autoridade deve ser claros e concretos, concentrados numa única posição

Esta abordagem exige um sistema disciplinar formal para impor a responsabilização e a subordinação e procura identificar violações de conduta a partir de códigos de ética que se revelam como manuais comportamentais, favorecendo, em paralelo as preocupações pela utilização de auditorias internas, as quais podem representar um forte desincentivo à corrupção ou outro abuso da confiança pública. No entanto, a relativa visão restritiva do comportamento ético que evidencia uma preocupação centrada na proteção de valores gerenciais, desvaloriza o foco principal da administração, o público, e o valor essencial da atividade da administração, o interesse público, o que representa uma quebra de confiança no sentido político da análise.

Por seu turno o NPM centra a abordagem quase exclusivamente no desempenho e nos resultados (perspetiva teleológica) e olha para as garantias processuais em que a abordagem gerencial se baseia como obstáculos a uma administração rentável. Favorece a avaliação de desempenho, mas despreza as questões de gestão interna, incluindo gastos, administração de pessoal e organização e ao defender a *performance*, os resultados e a liberdade dos funcionários, coloca o público como cliente e desvaloriza a corrupção, uma vez que assume que a maioria dos funcionários públicos são pessoas boas e querem as coisas certas, desde que tal faça sentido.

Em contraste com a perspetiva tradicional de gestão, mas de acordo com o NPM, a abordagem política enfatiza a necessidade de desenvolver mecanismos de responsabilização externos às agências da Administração favorecendo uma supervisão independente e uma gestão executada pelos gestores ao mais alto nível, com a respetiva responsabilização. Preconiza a mobilidade e a rotatividade dos administradores públicos como questão de prevenção do equívoco do interesse público, evitando o malefício da excessiva especialização, uma constante abertura aos *media* e à auditoria externa, como tónico ético na organização.

A abordagem jurídica da ética da Administração Pública destaca a necessidade de regras claras de conduta e mecanismos de execução para assegurar cumprimento das leis e normas. Os seus valores

assentam especificamente em três considerações: (a) que as normas éticas devem derivar dos valores relevantes do enquadramento jurídico; (b) que estes valores são normativos para os burocratas, porque eles fizeram um juramento de defender esse enquadramento; (c) que esses valores podem ser detetados no direito público. Em grande medida, esses valores traduzem-se no direito constitucional e na adesão aos valores articulados pelo direito que vemos refletidos nos princípios da contratação pública por via eletrónica (Vd. ponto 2.3, pág. 60).

A exposição efetuada evidencia o interesse que as questões da responsabilidade e da ética possuem hoje no âmbito da gestão pública. Em parte, tal deve-se à ênfase das características do NPM que incidem sobre a desregulamentação, a capacitação dos funcionários e, no foco da responsabilidade pelos resultados (em vez dos procedimentos). A discussão sobre *accountability* e ética resulta cada vez mais de um exercício em que estes conceitos estão ou não interiorizados nos funcionários e nas respetivas lideranças. O desempenho profissional e de grupo estará diretamente influenciado pela cobertura que um “cheque interior” tenha na consciência individual (derivada de padrões profissionais de administração e ideais pessoais). Essa verificação interna será, por vezes, constitucionalmente exigida para evitar a responsabilidade pessoal, mas, a questão da *accountability* estará na responsabilidade individual dos gestores e dos trabalhadores das Administrações Públicas.

Ziller enquadrava esta questão no conceito de cultura administrativa como sendo o conjunto de valores e atitudes em relação à forma como deve funcionar a Administração, partilhada mais ou menos conscientemente, pelo conjunto de atores do aparelho político administrativo. No mesmo sentido Peters enquadrava o objeto na designada tradição administrativa como modelo persistente do comportamento que a partir do passado, influencia a administração no período contemporâneo mediante o estabelecimento de padrões de ação.

Anthony Downs (cit. Rosenbloom, 2009) observa que qualquer órgão administrativo é tendencialmente apto a desenvolver uma ideologia de repartição e de segregação ao salientar:

- Os benefícios das atividades do seu departamento e desvalorizar os custos associados;
- A expansão dos serviços do seu departamento e inviabilizar qualquer redução ou racionalização;
- Os benefícios que o departamento oferece à sociedade, e desvalorizar os “interesses especiais” ou particulares;
- O alto nível de eficiência do departamento;
- As realizações e capacidades e ignora ou minimiza os fracassos e inabilidades;
- A lealdade dos funcionários à organização de modo a controlar a sua segurança no emprego e de promoção;
- A especialização em áreas de modo a ser considerado como insubstituível no exercício das suas funções ou a tomar um lugar de importância primordial para o futuro bem-estar da sociedade.

Estes são algumas configurações da interpretação errónea do interesse público, como são as relações estreitas com grupos e / ou clientelas particulares ou de circunscrição. Estes interesses económicos e sociais diferentes procuram o estabelecimento de agências governamentais para

promover os seus interesses. Às vezes, porém, esse processo leva as agências a confundir os interesses das clientelas com o interesse público e a agir na defesa desses interesses.

A responsabilidade sobre os atos e as funções no sistema administrativo tem vindo a ser equacionada em torno do conceito de *accountability*, interpretado como a *obrigação de responder pelos resultados* (Araújo, 2000), no sentido do controlo orçamental e organizacional sobre os atos administrativos, do respeito pela legalidade dos procedimentos e da responsabilização pelas consequências da execução das políticas públicas. Os métodos de controlo na Administração Pública assentam, normalmente, no controlo hierárquico interno sobre as competências e funções, no controlo da prestação de contas dos programas e políticas, no controlo normativo prévio – orientações estipulando *ex-ante* os procedimentos administrativos de controlo a serem observados – e nas auditorias internas e externas por entidades certificadas ou por órgãos de soberania. Certamente que esta panóplia de instrumentos não indica a efetividade dos mesmos: o descontrolo sobre os atos e a falta de responsabilidade perante o cidadão – desde os prazos de resposta até o controlo dos gastos, passando pela eficiência da função – por parte do sistema administrativo e da autoridade política são, na nossa sociedade, alguns dos elementos fundamentais do défice de confiança e da opacidade da Administração Pública e do poder político.

O controlo externo, nomeadamente a publicidade dos atos, as informações veiculadas pelo sistema de comunicação social, a abertura dos processos (audiências públicas) antes da tomada de decisão, a intervenção orientadora e crítica dos grupos de interesse público, bem como o funcionamento do próprio mercado, apesar da sua importância crescente no controlo exterior do sistema administrativo, não têm vindo a ser suficientes para inverter a tendência da insuficiente credibilidade, em matéria de responsabilidade da Administração Pública e da autoridade política. A atual difusão da *accountability* – obrigação de responder pelos resultados –, originário da tradição das organizações privadas e das instituições simples, apresenta-se, em teoria, como a solução do problema da responsabilidade pública. A ideia foi sendo transposta para as entidades públicas como instrumento do controlo financeiro, tanto do ponto de vista do orçamento, dos programas e das medidas implementadas, como em torno da relação custo/benefício, ou seja, critérios orientados pelos indicadores da eficiência e do controlo.

Contudo, o conceito de *accountability*, apesar da sua centralidade na prestação de contas dos atos administrativos e na definição, formulação e controlo das políticas públicas (Peters, 1995), nomeadamente, nos indicadores da relação resultados/custos, parece ser menos pertinente quando se trata da qualidade dos produtos, da racionalidade das medidas e da equidade da utilização, ou mesmo dos critérios de eficiência dos recursos públicos. Para estes resultados mais qualitativos, parece não haver indicadores adequados no modelo da *accountability*. A administração da coisa pública não pode ser reduzida a uma questão técnica, pois trata-se de uma questão democrática; é, nesse contexto, que se nos afigura importante abordar a questão da obrigação de responder pelos resultados, onde o problema da responsabilidade pela utilização dos recursos públicos se relaciona mais amplamente com

a cidadania e a responsabilidade política. Afigura-se que a importância de prestar contas dos resultados não pode visar apenas a eficiência das políticas, mas também o tipo de orientação prevalecente numa sociedade democrática.

As reformas que entretanto têm vindo a ser introduzidas na administração pública, nomeadamente, na alteração das fronteiras do sector público, exemplificada no recurso à subcontratação, nas parcerias entre público, privado e associativo e na delegação de competências, contribuem para obscurecer o princípio da obrigação de prestar contas e da gestão dos recursos públicos. Com efeito, os sistemas de subcontratação e de parcerias, tendência em aumento nesta fase do estado regulador e de esbatimento das fronteiras do sector público, acarretam alguma dispersão da autoridade e das entidades às quais é devido a prestação de contas dos resultados de gestão e de utilização dos recursos públicos (Walker, 2002).

Neste enquadramento carece referir-se o facto das redes públicas funcionarem, normalmente, para além das linhas das autoridades hierárquicas; a burocracia responsável no caso de uma rede dominante para negócios acarreta riscos de comportamentos eticamente questionáveis em detrimento de sua credibilidade perante a comunidade. Será necessário assegurar que a rede pública constrói a sua legitimidade externa envolvendo-se nos processos críticos de aprendizagem das organizações, de forma idêntica que as organizações não-governamentais (partes privadas contratantes) respondem a uma diversidade de utilizadores (Ghere, 2011:163).

## **5.7 A PROSECUÇÃO DO PRINCÍPIO DA TRANSPARÊNCIA ATRAVÉS DA CONTRATAÇÃO ELETRÓNICA**

Para o exercício analítico da verificação do princípio da transparência será importante analisar as relações das Da relação articulada entre as Portarias n.ºs 701-E/2008 e 701-F/2008 <sup>192</sup>, a primeira adstrita à produção e transmissão de informação, a segunda afeta à regulação da divulgação dessa mesma informação que são garantidas os pressupostos do princípio da transparência (Pinheiro, 2011:58). Esta no plano instrumental regula o funcionamento do Portal dos contratos públicos cujas funções são:

- a) suportar sistemas de informação dedicados aos contratos de empreitadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços e uma área comum onde são obrigatoriamente disponibilizadas informações relativas à celebração e quaisquer contratos precedidos de ajuste direto;
- b) divulgar anúncios publicados no DR;

---

<sup>192</sup>A Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro alterou a Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de fevereiro, designadamente os art.ºs 3.º, 4.º, 6.º e 7.º, que regula a constituição, o funcionamento e a gestão do portal único da Internet dedicado aos contratos públicos (Portal dos Contratos Públicos).

- c) divulgar decisões definitivas de aplicação da sanção acessória de privação de participar em procedimentos adjudicatórios públicos e modificações objetivas de contratos que representem um valor acumulado superior a 15% do preço contratual.

Conforme determina o art.º 4º da Portaria n.º 701-F/2008 <sup>193</sup> o BASE disponibiliza obrigatoriamente:

- A formação e execução dos contratos públicos sujeitos à parte II do CCP, com exclusão da informação referente à execução dos contratos de concessão;
- Os elementos informativos relativamente a todos os procedimentos administrativos para a formação de contratos públicos regidos pelo CCP, designadamente: (a) Explicitação precisa e completa dos bens, serviços ou obras objeto do contrato; (b) Publicação dos contratos, respetivos anexos e eventuais aditamentos, com exceção dos que possam ser declarados secretos nos termos do disposto na alínea f) do n.º 1 do art.º 24º do CCP, das informações constantes dos demais contratos que se relacionem com segredos de natureza comercial, industrial, militar ou outro, conforme previsto no art.º 66º do mesmo diploma e ainda das informações que digam respeito a dados pessoais, cuja divulgação se encontre regulada.

## 5.8 AMOSTRA

Esses princípios impõem uma obrigação de transparência que se traduz no dever de as entidades adjudicantes garantirem a favor de todos os potenciais interessados um grau de publicidade adequado de modo a permitir a abertura do procedimento à concorrência; assim, a publicação prévia de anúncio através dos meios (1) sítio da internet (2) portais Internet criados especialmente para publicitar anúncios de contratos; (3) jornais oficiais nacionais, jornais diários nacionais ou em outros meios de publicação locais, são fundamentais.

Consequentemente, como estudo prático, foram selecionadas entidades do subconjunto das Funções Gerais de Soberania (Órgãos de soberania) num universo de 16 entidades e, procedeu-se através de pesquisas no portal Base ao extrato dos atos registados relativos a contratos celebrados no ano de 2013 <sup>194</sup>. Outro exame consistiu no exame a cada sítio *internet* de cada uma das entidades antes selecionadas no sentido de verificar a existência da publicitação dos atos de contratação pública.

---

<sup>193</sup>Cfr. art.º 465.º - Obrigação de Comunicação do CCP: “É obrigatória a publicitação, no portal da Internet dedicado aos contratos públicos, dos elementos referentes à formação e à execução dos contratos públicos, desde o início do procedimento até ao termo da execução, nos termos a definir por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das obras públicas. Para cumprimento do dever referido no número anterior, devem utilizar-se meios eletrónicos, nomeadamente a plataforma de interoperabilidade da Administração Pública.

<sup>194</sup>A escolha do ano de 2013 deveu-se ao facto de potencialmente os contratos relativos a 2014 não se encontrarem lançados fazendo portanto duvidar dos resultados obtidos.



Os resultados obtidos<sup>195</sup> permitem concluir que somente 50% das entidades observadas cumprem o critério da transparência a que legal e institucionalmente estão obrigados. Evidencia que o cuidado e o interesse na *accountability* dos atos de gestão pública não são uma preocupação essencial para metade das entidades observadas. Outra observação efetuada consistiu na verificação da publicação dos atos de contratação pública nos sítios oficiais da entidade, atitude que pode ser tida como um expoente de autorresponsabilização e transparência de procedimentos. O resultado desta observação indica que 25% do universo observado preenche aquele desiderato.

Pese embora o facto de a amostra efetuada não permitir, metodologicamente, qualquer extrapolação, possibilita, contudo, formular um juízo desfavorável uma vez que não foi cumprida a própria legislação e a resolução da AR.

Como justificação poderemos avançar para o facto da desestruturação da Administração Pública poder ter uma influência direta nos resultados obtidos, uma vez que as políticas públicas encetadas podem ter influenciado as novas formas de organização da Administração Pública, distinguindo-se que as tipologias de entidades são estruturas de órgãos de soberania sob a modalidade de serviços integrados (13) ou de fundos e serviços autónomos (3) o que é revelador do grau de autonomia administrativa e financeira de que gozam os órgãos de soberania.

---

<sup>195</sup> Vd. ANEXO F – RESULTADOS DA AMOSTRA EFETUADA – PUBLICITAÇÃO DOS CONTRATOS E PUBLICAÇÃO NO



## CONCLUSÃO

Os estudos sobre a modernização e reforma da Administração Pública e dos modelos de gestão pública incidem maioritariamente sobre a reorganização do Estado, nas componentes gestionárias e estatutárias dos trabalhadores, na gestão da Administração, sendo menos comuns os tratamentos analíticos acerca da evolução das relações entre as esferas pública e privada no âmbito transaccional da contratação pública, em especial, as realizadas sob a forma eletrónica. Daí termos enveredado pelo tratamento do tema desta dissertação.

Globalmente, concluímos como Araujo (2000) que a abordagem tradicional da reforma administrativa parte do pressuposto de que a burocracia é o único modelo de organização da Administração Pública, no sentido de enfatizar os aspetos não discricionários, resultando da teorização da organização artesanal de Max Weber ou como *progressive public administration* (Hood, 1995). Poderíamos afirmar que todas as organizações são burocráticas, isto é, são administradas por técnicos (Pitschas, 2003:36-46) e que os principais princípios do chamado “modelo burocrático” estão presentes na contratação pública por via eletrónica; constitui-se formalmente como sistema de um serviço público hierárquico; instituída e regulada por um sistema normativo que sistemicamente constitui o processo de tomada de decisão; exige uma especialização funcional das unidades administrativas e de funcionários públicos; funda-se como relação impessoal no meio ambiente da Administração Pública.

Outra ilação geral é que a contratação pública, no regime vigente, revela linhas de evolução comparativamente aos regimes anteriores: a otimização da relação custo/benefício, a melhoria da informação sobre contratos públicos e da sua utilização, a inclusão de preocupações e critérios de defesa de valores ambientais, sociais e de qualidade e a intensificação das transações por meio eletrónico como fator de mitigação dos riscos inerentes aos processos realizados em ambientes transaccionais, como sejam os riscos de gestão, incluindo riscos de corrupção e infrações conexas. Sendo de especial enfoque o papel central da transparência e da *accountability* nas medidas de racionalização, preconizadas pelo *MoU* e disposições oficiais dele resultante fixamos os conceitos distintivos de reforma do Estado e reforma da Administração Pública. A primeira menção é afirmar a sua distinção, uma vez que a primeira trata a reforma nas vertentes e componentes das instituições, órgãos e a forma mais ou menos concentrada ou descentralizada da sua concretização. A reforma da Administração Pública é, entretanto, tratada enquanto reconfiguração de um sistema e no caso da contratação pública por via eletrónica, na sua realização por meios eletrónicos.

Apesar de rejeitarmos o determinismo tecnológico das alterações na Administração Pública, não podemos deixar de reconhecer que a implementação adequada das novas ferramentas permitiu a concretização de programas e projetos de modernização administrativa onde os processos por ela conduzidos têm como *output* final eventos de vida concretos dos cidadãos e empresas. É claro que o resultado das mudanças, se não for acompanhado de transformações organizacionais na Administração

Pública, levarão a que os processos de decisão, no limite, se tornem virtuais e a esfera de influência da Administração Pública tradicional tenderá a desaparecer, a par da transparência que ficará nas intenções e, nas mãos das empresas de *software*; estas tenderão a substituir os diversos níveis da Administração Pública levando a liberdade de praticar atos por parte do cidadão a ficar confinada aos sistemas pré-concebidos.

É por esse facto que a gestão do conhecimento – o conhecimento organizacional e o conhecimento profissional – será determinante no curso que a Administração Pública informatizada seguir de modo a impedir que a realidade virtual substitua pouco a pouco a realidade da sociedade. Aquela pode levar a longo prazo a uma situação em que os “fabricantes das decisões” percam de vista sua própria “árvore de decisão” ou para fazer suas decisões num contexto de hiper-realidade colocando importantes desafios éticos à Administração Pública. Neste âmbito, as tendências da Administração Pública no contexto das TIC e no contexto da contratação pública por via eletrónica, movem-se entre as ambições de transformar a Administração Pública numa administração de menor dimensão e peso, com uma orientação para a melhoria do serviço público, de menor custo e de maior desempenho mas, também, de reforço da transparência, da *accountability* e da democratização dos serviços evitando que a democracia se transforme numa “*inforocracia*”. A gestão do conhecimento será necessária para proporcionar ao público as formas mais recentes de serviços eletrónicos cuja mediação e gestão pública não poderá colocar o interesse do cidadão como cliente e do cliente como cidadão, em perigo.

Ainda numa visão analítica global a reforma é vista como um processo incremental que visa melhorar o funcionamento da Administração Pública residindo o vetor-chave na capacidade das organizações burocráticas se auto-estruturarem, de lidarem com as pressões de mudança, integrando novos instrumentos de gestão e formas inovadoras de prestação de serviço público: a reforma transfere-se para as questões da *governance*. Na assimilação dos processos de modernização ocorridos e em curso constatamos não existirem, salvo pontuais exceções, avaliações objetivas das reformas encetadas, dos custos incorridos com as reformas; os resultados obtidos são apreciados sem a sistematização que se impõe numa avaliação *on-going* ou *ex-post*; por esse facto, optámos por evidenciar a trajetória do sistema, a nível europeu e nacional, nas vertentes da transparência, da descentralização ou da concentração e os possíveis impactos; por último, expressa-se um estudo de caso sobre um aspeto da transparência através de uma amostra de entidades.

Consideramos que a relação entre a Administração Pública e os cidadãos é um ato de gestão pública, subscrevendo Mozzicafreddo (2011) e que essa relação – entre a Administração Pública e os cidadãos – já será um ato de boa gestão pública se traduzida através da criação de mecanismos de interação: de consulta, de informação e de plataformas de proximidade virtual e presencial nos serviços públicos. Essa relação quando exercitada com respeito recíproco entre os direitos e obrigações da Administração Pública e dos cidadãos é um ato de boa gestão pública democrática que

pode e deve ser complementada por análises próximas dos problemas e dos modelos de melhoria dos procedimentos da Administração Pública. Esse foi um dos objetivos que julgamos ter cumprido.

A introdução da contratação pública por via eletrónica veio trazer uma nova forma de relacionamento entre as entidades contratantes e o setor empresarial. O sistema cognitivo das organizações públicas e privadas envolvidas – que não são corpos inertes mas, antes, providos de inteligência – sofre uma transformação uma vez que a comunicação entre as organizações e a forma como se estabelece é efetuada através de comunicações eletrónicas (impessoais), onde impera a racionalidade, modificando-se a forma de pensar das organizações (cultura organizacional) envolvidas (Rosembloom, 1999:163)<sup>196</sup>. Esta abordagem estará em contraste com o enfatizar da estrutura organizacional e da estrutura de sistemas. A contratação pública por via eletrónica veio, por outro lado, questionar a resposta comum dentro das organizações: esta é “a forma como aqui fazemos as coisas” (Rosembloom, 1999:164) e todos os pressupostos, normas e valores que constituem a cultura da organização<sup>197</sup> integram-se na cultura, o que nos ajuda a compreender como as organizações procedem quando pensam; esse pensamento reflete as formas como os indivíduos dessa organização definem os problemas, os desafios e os fenómenos, como os graduam, organizam, avaliam e decidem, ou seja, como todo o manancial de fatores educacionais e sociais que enformam a cultura do grupo organizacional influenciam o posicionamento perante a alteração de hábitos, rotinas, suportes procedimentais ou comunicacionais que a contratação pública por via eletrónica implicou. As respostas organizacionais serão diferenciadas em função das diferenças ou mudanças nas forças culturais. Alguns exemplos serão evidentes se focarmos a atenção em organizações cuja cultura ajuda a explicar porque a organização é considerada sinalagmática ou de característica única como são os casos dos corpos policiais ou de entidades de auditoria e controlo que possuem valores e sentidos racionais próprios e autónomos.

Parafraseando Carvalho (2003:24) a cultura não é uma herança que trazemos do berço ou que os países e organizações carregam desde a sua fundação. A cultura vai sendo criada nas nações desde o seu aparecimento, interioriza-se nos habitantes e, é, por sua vez, transmitida, pelos próprios às organizações criadas. A cultura organizacional é permeável à influência do meio que a envolve – de âmbito nacional, regional, local ou de grupo específico –, porque cada sociedade tem a sua própria cultura. A influência externa à organização poderá ser superior a fatores tão importantes para ela como

---

<sup>196</sup> Citando Douglas, Mary na obra “How Institutions Think” (1986) o autor considera que as entidades possuem um sistema cognitivo suprapessoal que confere identidade, memória aos acontecimentos históricos e classifica os acontecimentos da vida e da morte das organizações como processos cognitivos elementares.

<sup>197</sup> A perspetiva da organização como ente cultural ajuda a explicar o impacto do profissionalismo no comportamento dos indivíduos pertencentes à organização. Aliás, noutra perspetiva, a cultura organizacional ajuda também a explicar a forma como as organizações integram e tratam as questões burocráticas de forma diferente, sejam instituições congéneres internacionais ou mesmo dentro do mesmo país.

o mercado que abrange e de que sobrevive, ou a tecnologia que utiliza. Nesta perspectiva identificam-se organizações que operam na contratação pública por via eletrónica, com idêntico nível tecnológico, que apresentam diferenças consideráveis quando considerados os tipos de contexto em que se inserem, de país para país, ou mesmo, dentro do mesmo país, de região para região; estas diferenças verificam-se a nível de estrutura organizacional ou nas relações laborais, mas sempre dependendo do tipo de cultura em que estão inseridas.

O sistema de contratação praticado no setor público difere do sistema de contratação entre entidades privadas independentes, na medida em que o número de entidades envolvidas é diferenciado e os subsistemas de fornecimento e de financiamento são normalmente diferenciados: os primeiros centram-se numa entidade orçamental, enquanto os segundos operam no mercado financeiro global. Esta afirmação não contraria, no entanto, a possibilidade da mesma entidade fornecedora da plataforma eletrónica de contratação pública possuir soluções idênticas dedicadas ao mercado privado, ou vice-versa.

Outra questão da contratação pública por via eletrónica é a relativa à complexidade relacional entre as organizações – que no caso da ESPAP começa a ser patente e identificável através dos registos patentes no portal BASE – que limita a clareza das responsabilidades pelos atos de gestão e pelo controlo dos resultados. O que se verifica pode ser tipificado em três tipos de relações: cliente/fornecedor, fornecedor/financiador e a relação cidadão-cliente/financiador. A hierarquia das responsabilidades e a definição dos critérios de apreciação da obrigação de responder pelos resultados tornam-se mais opacas e casuísticas. A complexidade destas relações dentro do modelo organizacional da Administração Pública torna mais difícil, menos transparente, o processo de *accountability*.

Noutro nível de apreciação, a criação de entidades autónomas a diversos níveis do setor público, agências e institutos independentes como clientes no mercado público da contratação afeta o princípio de prestação de contas sobre os resultados e o controlo da despesa, seja pela dispersão de entidades envolvidas com competências idênticas, quer pela multiplicidade de recursos orçamentais que utilizam, quer ainda pela dispersão de entidades com funções de controlo e auditoria. Tal deve-se, na nossa interpretação, em primeiro lugar, à delimitação pouco clara das atribuições e das responsabilidades; em segundo, à insuficiência da compatibilização entre a autonomia de gestão e de produção, os objetivos e os critérios de responsabilização originários da autoridade administrativa e política; por último, o modo de funcionamento da Administração Pública, nomeadamente os princípios organizativos e comportamentais em que assenta; *grosso modo*, o serviço público limita as virtualidades do modelo de controlo da despesa e do apuramento de custos, da responsabilidade administrativa, financeira, civil, criminal e política pelos actos de gestão e a prestação de contas face a entidades externas e independentes. Um sistema de *accountability*, em termos de modernização e de racionalização dos serviços públicos, pressupõe, conseqüentemente, um sistema administrativo coerente e estandardizado, um sistema de relevação contabilística não só baseado na ótica de caixa (receitas e despesas) mas de acréscimo (proveitos e custos) e um sistema de apuramento e ventilação

de custos de funcionamento e de investimento, pelo menos, normalizado – segundo critérios profissionais – dos atos de gestão da Administração Pública. E a relação custo-benefício? E durante o processo de reforma alguém fez contas e evidenciou os custos incorridos para poder afirmar que a despesa reduziu pela introdução da reforma (Pollitt, 2003:39)? Pensamos que há vários aspetos a ter em conta quanto à responsabilidade pelos atos de gestão no respeito pelos procedimentos definidos.

Segundo Antunes<sup>198</sup> questiona-se se a Administração tem capacidade para monitorizar os novos processos, com recursos para uma efetiva prestação de contas dos gestores públicos, ou se pelo contrário, se fica pelo reforço da autonomia e uma diluição maior das responsabilidades. Quer seja na ausência de avaliação dos impactos regulatórios, da agencificação, da gestão do desempenho ou das parcerias público-privadas todos precisam de demonstração e, o substrato teórico e a sua formulação teórica não é bastante para que se encaixe num modelo teórico coerente (Pollitt, 2003:31).

Se por um lado se evidenciam vários subsistemas descoordenados e sem articulação operativa, assistimos, também à continuidade dos processos de decisão caracterizados pelo hermetismo e pela dissimulação dos objetivos; estes combinados com um ambiente de “permanente reforma” induzem a descontinuidade e a fragmentação administrativa e processual, não permitindo a comparabilidade e a análise temporal ou funcional das decisões, medidas ou políticas; deste modo o controlo, a fiscalização e a auditoria não se constituem como exercícios regulares de gestão e avaliação de atos e ficam impedidos de formular modelos de acumulação de conhecimento. Giauque designou este modelo de *burocracia liberal* a fim de enfatizar a natureza paradoxal do processo que combina liberdade e restrições, o neoliberalismo e a burocracia, a descentralização e concentração de poder, numa relação tríplice de estrutura, estratégia e cultura.

Toda a atividade de administração da coisa pública, *lato sensu*, seja por pessoas coletivas de direito público seja por pessoas coletivas de direito privado ou até por pessoas singulares que se encontrem em determinadas situações em relação ao que é público (Tavares, 2005) está sujeita à responsabilização e à *accountability* e, enquanto executores de políticas públicas, os gestores têm uma obrigação natural de explicitar e justificar o que gastou, onde, como, porquê, para quê e quando; será obrigação e responsabilidade por quem gere algo que é de outrem (Tavares, 2008). Mas a acuidade da demonstração é tanto maior quando a contratação pública é financeiramente significativa no peso orçamental dos EM ou da UE ou quando importa limitar os riscos dos desvios à execução dos contratos públicos que acarretam impactos na sustentabilidade finanças públicas e na distorção dos mercados públicos.

Outra vertente conclusiva é retida do dilema em que a contratação pública por via eletrónica, como sistema, é colocada: o plano instrumental e o ético. Se instrumentalmente possui vantagens evidentes no sentido de garantir a transparência e a livre concorrência, por outro, promove a

---

<sup>198</sup> Antunes, Eugénio (s/d), Texto de apoio à disciplina de Gestão Pública, Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Departamento de Sociologia, ISCTE.

fragmentação e a dispersão das origens e das modalidades de combinação (*mix* de entidades, processos, natureza de bens e serviços, quantidades, preços, volumes e características técnicas) impedindo um tratamento estatístico e de apreciação independente sobre os resultados obtidos pelas decisões tomadas. A ética política integradora da noção de responsabilidade – conforme Max Weber a formulava – fica comprometida.

Tal como Mozzicafreddo (2000) não afirmamos que toda a Administração Pública possua a marca da desresponsabilização: é claro que existem situações diferenciadas e segmentos ou sectores cujo desempenho e responsabilização são de assinalar; antes se trata de reconhecer os exemplos de excelência desenvolvidos em oposição a comportamentos disfuncionais, pesem embora as características da Administração Pública – ajudada pelo défice de responsabilidade e de ética profissional na esfera política –, têm vindo a tornar-se mais evidentes. Torna-se assim primordial que a Administração Pública possua uma identidade própria com a característica resiliente de uma organização que mantém a distinção e singularidade (Wang, 2013).

No que diz respeito ao quadro regulador da contratação pública, caracterizado pela segregação de regimes, pode ser visto à luz do fenómeno de fragmentação que Rhodes (1997) analisou. A fragmentação aos diversos níveis da *governance* traduz a asserção de que as redes de políticas funcionais baseadas em departamentos centrais (ou em secções desses departamentos) expandem-se para incluir mais atores frequentemente oriundos dos setores não públicos, levando à fragmentação institucional ou à multiplicação dos tipos de organização para os quais as administrações passam a trabalhar. Essa fragmentação não só cria novas redes mas também incentiva o número de filiados nas redes existentes, tendência que torna mais difícil a mudança ou a capacidade de imprimir direções diferentes ao nível da *governance*, obrigando, por isso, a ampliar os mecanismos de integração. As redes tornam-se comuns e a *governance* surgirá como uma estrutura (de governo) não planeada, não anunciada. A característica da formulação de políticas públicas será cada vez mais condicionada pela força dos alardeados mercados e da concorrência.

A contratação pública por via eletrónica, como política pública, obteve impactos, designadamente, ao nível da transparência dos mercados, da gestão informacional e da *accountability* sendo inegável que se registaram melhorias na informação e na relação entre o Estado e a sociedade, sendo distinguíveis princípios como da disponibilidade, da não discriminação e do livre acesso, da interoperabilidade e compatibilidade, da integridade e segurança e da informação aos interessados, onde pontuam progressos como sejam as relativas à autenticação eletrónica, às garantias de confidencialidade e do registo sistemático transacional, mas os aspetos mais significativos terão sido as opções de realizar a contratação pública por via eletrónica, de forma aberta, transparente e não discriminatória, optando pela desmaterialização dos procedimentos e processos relativos à formação e celebração dos contratos públicos, aproveitando a prática da contratação pública eletrónica, testada em projetos-piloto.



Outra questão será avaliar se a contratação pública por via eletrónica se constitui como uma nova forma de burocracia, embora no sentido positivo da racionalidade e da eficiência, numa visão transformacional e de profissionalização da burocracia, montando uma pesada estrutura de controlo que devia visar a proteção do interesse público. Estas questões inerentes à *governance* discutidas por David Osborne e Ted Gaebler (1992) a partir das tendências e teorias no âmbito da administração e gestão públicas<sup>199</sup> evidenciam que os controlos instituídos criam uma obsessão pelos aspetos processuais ao invés de olhar para os resultados, o que indicia que o modelo emergente pode deixar de corresponder ao objetivo de oferecer produtos e serviços de alta qualidade, ao menor custo, na prossecução do interesse público, o que exigirá a capacitação dos cidadãos, ao invés da existência de instituições que simplesmente os servem (Osborne, 1992:15). A solução será a adoção de um novo paradigma onde o cerne será uma nova compreensão dos problemas e algumas novas ideias para a ação, numa visão global e integrada.

---

<sup>199</sup> Utilizando conceitos formulados, designadamente, por Peter Drucker, Tom Peters, Robert Waterman, E. S. Savas, Ted Kolderie, J. Q. Wilson, Alvin Toffler e W. Edwards Deming.



## BIBLIOGRAFIA

- Acemoglu, Daron, James A. Robinson (2013), *Porque Falham as Nações, As origens do Poder, da Prosperidade e da Pobreza*, Lisboa, Temas e Debates, Circulo dos Leitores
- Alberts, David S. et al, (1997), *The Information Age: An Anthology on Its Impact and Consequences*, (Online), Disponível em: [[http://www.dodccrp.org/files/Alberts\\_Anthology\\_I.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Alberts_Anthology_I.pdf)]
- Almeida, João Amaral (2015), “Contratação e Compras Públicas – Evoluir na Mudança”, comunicação no Workshop Temático “Os Novos Desafios das Compras Públicas”, Lisboa, ESPAP, policopiado.
- Alvarez, José María et al. (2012), “Towards A Pan-European E-Procurement Platform”, *International Journal of Software Engineering and Knowledge Engineering*, 22, 3, 2012, 365-383
- Amaral, João Ferreira do (1996), *Política Económica – Metodologia, concepções e instrumentos de actuação*, Lisboa, Edições Cosmos
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos de reforma e a redefinição do papel do Estado”, Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, 399-433
- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1, 1, 2000, 38-47
- Araújo, J. Filipe (2004), “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade”, *Seminário Internacional Luso-Galaico, Braga, 2004 - Seminário Internacional Luso-Galaico “A Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso, [S.l.:s.n.,2004]*, (Online), Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3312>
- Araújo, Joaquim (2000), “Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, 1, 1, 2000, 38-47
- Araújo, Joaquim (2002), *Gestão Pública em Portugal Mudança e persistencia Institucional*, Coimbra, Quarteto Editora
- Araújo, Joaquim (2004), “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade”, *Seminário Internacional Luso-Galaico, Braga, 2004 - Seminário Internacional Luso-Galaico “A Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso”.[S.l.: s.n., 2004]*, (Online), Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3312>
- Araújo, Joaquim (2005), “A reforma administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma”, (Online), Disponível em: [www: <URL: http://repositorium.sdum.uminho.pt>](http://www.repositorium.sdum.uminho.pt), 3-9
- Araújo, Joaquim (2007), “Avaliação da Gestão Pública - a Administração Pós Burocrática”, *Conferência da UNED, A Coruña, Espanha, 2007 – “Conferência da UNED”*, S.l., s.n., 2007, (Online), Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>
- Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian (2013), *Para uma reforma abrangente da organização e gestão do Setor Público (Towards a Comprehensive Reform of Public Governance)*, Lisboa, 28-30 janeiro, 2013, (Online), Disponível em: [http://www.gulbenkian.pt/media/files/FTP\\_files/pdfs/CONF\\_Jan2013\\_SetorPublico/Discurso\\_Pdte\\_ParaumaReformaAbrangentedaOrganizacaoSetorPublico.pdf](http://www.gulbenkian.pt/media/files/FTP_files/pdfs/CONF_Jan2013_SetorPublico/Discurso_Pdte_ParaumaReformaAbrangentedaOrganizacaoSetorPublico.pdf)
- Banco Mundial (1997), *Relatório sobre o desenvolvimento mundial, O Estado num mundo em transformação*
- Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, 40, set. 2002, (Online), Disponível em: [www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-65292002000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292002000300002&lng=pt&nrm=iso)

- Bannister, F. , R. Connolly (2012), “Forward to the past: Lessons for the future of e-government from the story so far”. *Information Polity*, 17, 3, 211-226
- Batista, João S. (2003), “Funcionários públicos e políticas públicas”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração*
- Bilhim, João (2000a), “Gerir a administração pública como uma empresa”, João Bilhim et al. , *Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*, Lisboa, Fórum 2000, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas
- Bilhim, João (2000b), “Reduzir o insustentável peso do Estado para aumentar a leveza da administração”, *Revista Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, I, n.º 1
- Birkland, Thomas A. (2011), *An Introduction to the Policy Process Theories, Concepts and Models of Public Policy Making*, 3, New York, M. E. Sharp
- Bof, Francesco e Pietro Previtali (2010), “National models of public (e)-procurement in Europe”, *Journal of e-Government Studies and Best Practices*, IBIMA Publishing, Article ID 315295, 14
- Bouckaert, Geert (2003), “La Réforme de la Gestion Publique change-t-elle les systèmes administratifs”, *Revue Française d'Administration Publique*, 105/10
- Boyne, George (2002), “Public and private management - What's the difference?”, *Journal of Management Studies*, 39, 1, 97-122
- Bumgamer, John, e Chad Newswander (2009), “The irony of NPM: the inevitable extension of the role of the American State”, *The American Review of Public Administration*, 39, 2
- Cardoso, Gustavo (1999), “As causas das questões ou o Estado à beira da sociedade de informação”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, Lisboa, CIES-ISCTE / CELTA
- Cardoso, Gustavo (2006), “Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede”, Castells, Manuel, Cardoso, Gustavo, *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, INCM, (Online), Disponível em: <http://arnic.info/publications.php#books>
- Cardoso, Júlio (2012), “Da Reforma Administrativa ao e-government (1974-2012) – e-services no Município do Pombal”, Universidade de Lisboa, Faculdade de Letras
- Carvalho, Elisabete Reis (2009), “Nova gestão Pública Procura-se Substituto”, *Revista Interface Administração Pública*, 40-43
- Carvalho, Elisabete Reis (2007), “Políticas de Reforma administrativa em Portugal ”, Working Paper, Elaborado no Âmbito do Projecto – *Administração Pública e Competitividade numa Perspectiva Comparada*, ISCSP, CAAP, UTL
- Carvalho, Luis Filipe (2003), *Gestão da Informação e do conhecimento, reestruturação organizacional e competitividade*, Tese mestrado, UTL, ISEG
- Carvalho, Rogério (1998), “Avaliação de serviços públicos”, A avaliação na Administração Pública, Oeiras, INA
- Castells, Manuel (2001), *A galáxia da internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade*, (trad.), Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2003
- Castells, Manuel (2004), “Informationalism, Networks, and the Network Society: A Theoretical Blueprint”, Castells, Manuel, *The Network Society*, Edward Elgar, London, (Online), Disponível em: <http://annenbergs.usc.edu/Home/Faculty/Communication/~media/Faculty/Facpdfs/Informationalism%20.pdf>
- Castells, Manuel (2006), “A Sociedade em Rede: do conhecimento à política”, Castells, Manuel, Cardoso, Gustavo, *A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, INCM, (Online), Disponível em: <http://arnic.info/publications.php#books>

- Castells, Manuel e Gustavo Cardoso (org.) (2006), *A Sociedade em Rede – Do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, INCM, (Online), Disponível em: <http://amic.info/publications.php#books>
- Catarino, João Ricardo, José F. F. Tavares, (org.), (2012), *Finanças Públicas da União Europeia*, Coimbra, Almedina
- Caupers, João (2007), *Introdução ao direito administrativo*, 9ª ed., Lisboa, Âncora
- Corte-Real, Isabel (2008), “Reforma da administração pública 2008”, *Cadernos de Economia*, Lisboa, 22, 85, 74-77
- Costa, António Augusto (2012), “A erosão do princípio da legalidade e a discricionariedade administrativa”, *Publicações CEDIPRE*, 12, Coimbra, (Online), Disponível em: <http://www.cedipre.fd.uc.pt>,
- Costa, Carlos da Silva (2013), “Intervenção de abertura”, Banco de Portugal, Conselho de Finanças Públicas e Fundação Calouste Gulbenkian (2013), *Para uma reforma abrangente da organização e gestão do Setor Público* (Towards a Comprehensive Reform of Public Governance), Lisboa, 28-30, janeiro 2013, (Online), Disponível em: [http://www.gulbenkian.t/media/files/FTP\\_files/pdfs/CONF\\_Jan2013\\_SetorPublico/Discurso\\_Pdte\\_ParaumaReformaAbrangentedaOrganizacaoSetorPublico.pdf](http://www.gulbenkian.t/media/files/FTP_files/pdfs/CONF_Jan2013_SetorPublico/Discurso_Pdte_ParaumaReformaAbrangentedaOrganizacaoSetorPublico.pdf)
- De Wall, André (2010), “Achieving high performance in the public sector - What needs to be done”, *Public Performance & Management Review*, 34, 1, 81-103
- Denhardt, Janet V., Robert B. Denhardt (2007), *The new public service: serving, not steering*, Expanded ed, Armonk, New York, M., E. Sharpe, Inc., (Online), Disponível em: [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan\\_Digital\\_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20ADMINISTRATION%20The%20new%20public%20service%20serving,%20not%20steering.pdf)
- Denhardt, R. B., J. V. Denhardt (2000), “The new public service: Serving rather than steering”, *Public Administration Review*, 60, 6, 549-559.
- Denhardt, Robert, Janet Denhardt (2003), “The New Public Service: an approach to reform”, *International Review of Public Administration*, 28, 1
- Devaraj, Sarv et al. (2012), “Effect of purchase volume flexibility and purchase mix flexibility on e-procurement performance: An analysis of two perspectives”, *Journal of Operations Management*, 30, 509-520
- Dunleavy, P. , Margetts, H. , Bastow, S. , & Tinkler, J. (2006), “New public management is dead – long live digital-era governance”, *Journal of public administration research and theory*, 16, (3), 467-494, (Online), Disponível em: <http://jerrybrito.pbworks.com/changes/f/Digital%20Era%20Governance%202006.pdf>
- Dunleavy, P., C. Hood. (1994), “From old public administration to new public management”, *Public money & management*, 14, 3, 9-16.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts (2010), “The second wave of digital era governance”, Prepared for delivery at the 2010 Annual Meeting of the American Political Science Association, September 2-5, 2010, American Political Science Association, (Online), Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN.ID1667434\\_code363156.pdf?abstractid=1643850&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN.ID1667434_code363156.pdf?abstractid=1643850&mirid=1)
- Elias, Norbert (1993), *O processo civilizador*, 2, Formação do Estado e Civilização, Ed. Jorge Zahar, Rio de Janeiro,
- Esping-Andersen G. (2000), “Um Estado-providência para o Século XXI”, Esping-Andersen G. (2000), Rodrigues, Maria João et al. (org.), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta Editora
- Esping-Andersen G. (2002), “Towards a Good Society, once again”, Esping-Andersen, G. (Ed.) (2002), *Why we need a new welfare state*, Oxford University Press

- European Institute of Public Administration - EIPA (2003), *EGovernment in Europe: the state of affairs*, (Online), Disponível em: [www.e-europeawards.org](http://www.e-europeawards.org)
- Ferlie, Ewan et al. (2005), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press
- Flora, Peter, e Jens Alber (1984), “Modernization, democratization and the development of Welfare States in Western Europe”, Flora, Peter e Arnold Heidenheimer (org.), *The Development of Welfare State in Europe and America*, New Brunswick e Londres, Transaction Publishers
- Ghere, Richard K. (2011), “Network Legitimacy and Accountability in a Developmental Perspective – A Case Study”, *Public Integrity*, 2011, 13, 2, 163–179
- Giaque, David (2003), “New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy”, *International Review of Administrative Sciences*, Gage Publications, London, Thousands Oaks, 69, 4, 567-592
- Giddens, Anthony (1991), *As consequências da modernidade*, (tradução de Raul Fiker), São Paulo, Editora UNESP
- Gomes, João Salis (2000), “Qualidade da regulação jurídica e redefinição estratégica da gestão pública”, separata da *Revista de Administração Local*, n.º 179
- Gomes, João Salis (2001), “Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal”, *Administração e política: perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora.
- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, *Ética e Administração - Como Modernizar os Serviços Públicos*, 200 - 240, Oeiras, Celta Editora
- Gomes, João Salis (2003), “A avaliação de políticas públicas e a governabilidade”, Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, 389-408, Oeiras, Celta Editora
- Gomes, Maria Teresa Salis (Coord.) (2003), “A face oculta da governança: cidadania, Administração Pública e sociedade”, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Gonçalves, Nuno Eduardo da Silva Ivo (2003), *Apoios públicos à transferência de titularidade de empresas em situação difícil: o contributo da alienação de créditos*, dissertação de mestrado em Administração Pública, Lisboa, ISCTE, cedida pelo autor
- Gouveia, Carla Miguel (2007), “Cartografia dos recursos humanos na Administração Pública Portuguesa”, Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora, 69-108
- Gouveia, Leopoldo Menezes, Luís Gonzaga Tavares (1962), *Contabilidade Pública*, Lisboa, INCM
- Graham, John, Bruce Amos, Tim Plumptre (2003), “Principles for Good Governance in the 21st Century”, 1, *Policy Brief*, Institute On Governance, 15, Ottawa, Canada
- Gregory, Robert (2007), “New Public Management and the Ghost of Max Weber: Exorcized or Still Haunting?”, Christensen, Tom (2007), *Transcending New Public Management*, Surrey, Ashgate Publishing Limited, 221-243
- Habermas, Jürgen (1990), *A transformação estrutural da esfera pública*, Lumir Nahodil, trad, 1,ª edição, 2012, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian
- Halachmi, Arie e Greiling, Dorothea (2013), “Transparency, E-Government, and Accountability”, *Public Performance & Management Review*, Jun2013, 36, Issue 4, 572-584
- Heeks, Richard (2006), “Understanding and Measuring eGovernment: International Benchmarking Studies”, Paper prepared for UNDESA workshop, *E-Participation and E-Government: Understanding the Present and Creating the Future*, Budapest, Hungary, 27-28 July 2006, (Online), Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan023686.pdf>

- Heeks, Richard (ed.) (1999a), *Government in the Information Age-International practice in IT- Enabled public sector reform*, Routledge, Taylor & Francis e-library, 2002, London
- Heeks, Richard (ed.) (1999b), *Reinventing government in the information age: International practice in IT-enabled public sector reform*, Routledge, Taylor & Francis e-library, 2002, London
- Heeks, Richard et al. (1999c), “Understanding success and failure in information age reform”, *Reinventing government in the Information Age*, Routledge, London, 1999, 49-74
- Holzer, Marc, Etienne Charbonneau (Ed.) (2008), *Public Management & Administration Illustrated*, Vol. I, National Center for Public Performance, School of Public Affairs and Administration, Rutgers
- Hood, Christopher (1991), “A public management for all seasons”, *Public Administration*, 1991, 69, 1, 3-19
- Hood, Christopher (1995), “Emerging Issues in Public Administration”, *Public Administration*, 73, 165-183
- Hood, Christopher (2000), “Relations between ministers/politicians and public servants: public service bargains old and new”, B. Guy Peters e Donald J. Savoie (org.), *Governance in the Twenty-First Century - Revitalizing the Public Service*, Montreal e Kingston, Canadian Centre for Management Development
- Hood, Christopher (2007), “Public Management - The word, the movement, the science”, Ferlie, E. , Lynn Jr, L. E. , & Pollitt, C. (Eds.), (2007), *The Oxford handbook of public management*, Oxford Handbooks
- Hood, Christopher, M. Lodge (2004), “Competency, Bureaucracy, and Public Management Reform: A Comparative Analysis”, *Governance*, 17, 313-333
- Hood, Christopher, Ruth Dixon (2013), “A model of cost-cutting in government? The great management revolution in UK central government reconsidered”, *Public Administration*, 91, 1, 114-134
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks (2010), “Types of multi-level governance”, Enderlein, Henrik, Sonja Walti, Michael Zurn (ed.), *Handbook of multi-level governance*, Edward Elgar Publishing
- INA (1998), *A avaliação na Administração Pública, Acta geral do 1º encontro Ina*, Oeiras, INA Editora
- INA (2000), *Moderna Gestão Pública, Acta Geral do 2º encontro INA*, Oeiras Editora, INA Editora
- INA (2002), *3º Encontro INA, A Reinvenção da Função Pública, da Burocracia à Gestão*, Oeiras, Editora INA
- INCI (2011), *Contratação Pública em Portugal – Relatório Síntese – 2010*, (Online), disponível em <http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatrios%20Sectoriais/Contratacao%20Publica%20-%20Relatorio%20Sintese%20-%202010.pdf>
- INCI (2012), *Contratação Pública em Portugal – 2011*, (Online), disponível em [http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatrios%20Sectoriais/RelContr\\_Pub\\_2011\\_final.pdf](http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatrios%20Sectoriais/RelContr_Pub_2011_final.pdf)
- INCI (2014), *Contratação Pública em Portugal – 2012*, (Online), disponível em [http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatrios%20Sectoriais/Rel\\_Anual\\_Contratos\\_Publicos\\_2012.pdf](http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatrios%20Sectoriais/Rel_Anual_Contratos_Publicos_2012.pdf)
- INCI (2014), *Guia sobre as novas diretivas europeias da contratação pública*, (Online), disponível em <http://www.inci.pt/Portugues/Noticias/Documents/GuiaNovasDiretivasEuropeiasContratacaoPublica2014.pdf>
- INCI (2015), *Contratação Pública em Portugal – 2013*, (Online), disponível em [http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatrios%20Sectoriais/Rel\\_Anual\\_Contratos\\_Publicos\\_2013.pdf](http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatrios%20Sectoriais/Rel_Anual_Contratos_Publicos_2013.pdf)
- Kettl, D. F. (2010), “Governance, contract management and public management”, *The New Public Governance*, London: Routledge, 239-254
- Kluvers, Ron et al. (2012), “The NPM The Trojan Horse in Accountability”, *International Journal of Business and Management*, 7, 3, 3-9
- Konig, Klaus (2005), “Multi-level governance”, *German Academy for Public Administration*, Germany, Speyer

- Kóvacs, Ilona (2006), “A evolução do emprego, das qualificações e competências no contexto da sociedade de informação”, *Sociedade e Trabalho*, 30, 53-71
- Lan, Zhiyong, David H. Rosenbloom (1992), “Public Administration in Transition?”, *Public Administration Review*, November-December, 52, 6, 535-537
- Lane, Jean-Erik (2009), *State Management - An Enquiry into Models of Public Administration and Management*, Londres, Routledge
- Lee, Jungwoo, Kang-Tak Oh, Hun Yeong Kwon (2008), “Striving for transparency and efficiency in e-government: procurement reform through e-procurement”, *Proceedings of the 2nd international conference on Theory and practice of electronic governance*, ACM, 2008
- Liikanen, Erkki (2006), “Políticas de Transição para a Sociedade em Rede na Europa”, Castells, Manuel, Gustavo Cardoso (org.), *A Sociedade em Rede – Do Conhecimento à Acção Política*, INCM, 2006
- Lopes, Ercília et al. (2006), “Estratégias de e-procurement na Administração Pública - Uma revisão de literatura”, *Actas da 1ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação*, Ofir, Portugal, I
- Lopes, Helena Abreu (1998), *Curso de Pós Graduação em Gestão Pública*, IDEFF, Lisboa, textos policopiado
- Lopes, Helena Abreu (2009), “Ética e deontologia nas ISCFE”, *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, Ano 1, 4
- Madureira, César (2000), “A organização do trabalho neo-taylorista no fim do século XX”, *Revista Sociologia, Problemas e Práticas*, 32, 159-182
- Madureira, César (2003), “Da divisão científica do trabalho à noção de competências”, *Revista Sociedade e Trabalho*, 14/15, Ministério da Segurança Social e do Trabalho, Departamento de Estudos, Prospectiva e Planeamento, 93-106
- Madureira, César (2004), “Do Welfare State ao conceito de Governance: Que futuro para as Administrações Públicas no início do século XXI?”, (Online), Disponível em: <http://repap.ina.pt/bitstream/10782/618/1/Do%20welfare%20state%20ao%20conceito%20de%20governance.pdf>
- Madureira, César, David Ferraz (2010), “The need of a XXI century governance paradigm for public administration: the specific case of Portugal”, *Public Policy and Administration-Viesoji Politika ir Administravimas*, 31, 35-48
- Madureira, César, M. Anuncio (org.) (2013), *Handbook da Administração Pública*, INA Editora
- Madureira, César, Miguel Rodrigues (2006), “A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem Organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”, *Comportamento Organizacional e Gestão*, 12, 2, Instituto Superior de Psicologia Aplicada (ISPA), 153-172
- Madureira, César, Miguel Rodrigues (2009), “The evolution of civil servants and managers recruitment and performance evaluation processes in Portuguese public administration”, *Revista Portuguesa de Management*, 2, 2, 125-140
- Majone, G. (1997), “The new European agencies: regulation by information”, *Journal of European Public Policy*, 4, 2, 262-275
- Matei, Lucica e Ani Matei (2011), “The Administrative System of the European Union – from concept to reality”, *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 33, E-2011, 170-196
- Mateus, João Carlos (2008), “O Governo Electrónico, a sua aposta em Portugal e a importância das Tecnologias de Comunicação para a sua estratégia”, *Tékhné*, Barcelos, 9, jun. 2008, (Online), Disponível em: [http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-99112008000100003&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-99112008000100003&lng=pt&nrm=iso)



- McSweeney, Brendan (2006), “Are we living in a post-bureaucratic epoch?”, *Journal of Organizational Change Management*, 19 (1), 22-37
- Mendes, Joana (2006), “La réforme du système administratif portugais: New Public Management ou État néo-wéberien?”, *Revue Française d'Administration Publique*, 2, 119
- Mintzberg, Henry (1981), “Organization design - fashion or fit”, *Harvard Business Review*, Jan-Feb, 103-116
- Mintzberg, Henry (1982), *Structures et Dynamiques des Organisations*, Paris, Éditions d'Organisation
- Mintzberg, Henry (1996), “Managing Government, governing management”, *Harvard Business Review*, May-Jun, 75-83
- Monteiro, E. (2000), “Actor-network theory and information infrastructure”, C. U. Ciborra (Ed.), *From control to drift*, Oxford, Oxford Univ. Press, 71-83
- Monteiro, E., Hanseth, O. (1996), “Social shaping of information infrastructure: On being specific about the technology”, Orlikowski, W. J. et al (Eds.), *Information technology and changes in organizational work*, London, Chapman & Hall
- Mowshowitz, Abbe (1997), “Virtual organization”, *Commun. ACM* 40, 9 (September 1997), 30-37
- Mozzicafreddo Juan e João Salis Gomes (org.) (2011), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais
- Mozzicafreddo, J. , João Salis Gomes (org.) (2001), *Administração e Política*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (1997), “Estado-Providência e Cidadania”, *Estado-Providência e cidadania em Portugal*, Celta Ed. , Oeiras
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora, (1ª ed.)
- Mozzicafreddo, Juan (1998), “Estado, modernidade e cidadania”, Viegas, José Manuel Leite, António Firmino da Costa (org.), *Portugal, Que Modernidade?*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora;
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Cidadania e Administração Pública em Portugal”, Mozzicafreddo, Juan, J. Salis Gomes (org.), *Administração e Política, Perspectiva de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da Administração Pública e poder político”, Mozzicafreddo J, J, Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2002), “A responsabilidade e a cidadania na Administração Pública”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, Oeiras, 40, set. 2002, (Online), Disponível em: [www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0873-65292002000300002&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0873-65292002000300002&lng=pt&nrm=iso)
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “La décentralisation administrative et les innovations en matière de politiques régionales au Portugal”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 2, 41, 151-179
- Mozzicafreddo, Juan (2007), “Interesse público e funções do Estado: dinâmica conflitual de mudança”, Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2010), “O papel do Estado na sociedade”, Telos, António José, António Martins da Cruz, António Vitorino (org.), *Pilares da Estratégia Nacional*, Lisboa, Edições Prefácio e Instituto da Defesa Nacional
- Mozzicafreddo, Juan e Carla Gouveia (2011), “Contextos e Etapas de Reforma na Administração Pública em Portugal”, Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes (org.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Editora Mundos Sociais, pp, 5-62

- Mozzicafreddo, Juan et al. (2003), *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan et al. (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan, et al. (1991), *Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local*, Lisboa, Escher'
- Mozzicafreddo, Juan, et al. (2007), *Interesse público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes (org.) (2001), *Administração e Política, Perspectivas de Reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes (org.) (2011), *Projectos de inovação na gestão pública*, Lisboa, Mundos Sociais
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, João S. Batista (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, João S. Batista (org.) (2003), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos*, Oeiras, Celta Editora
- Negroponete, Nicholas (1996), *Ser Digital* (trad. Espanhola)
- Neves, A. (2002), “Serviço Público, para uma cultura de gestão na Administração Pública”, (Online), Disponível em:  
<https://dspace.uevora.pt/rdpc/bitstream/10174/2514/1/Recrutar%20o%20Servi%C3%A7o%20P%C3%BAblico%20Junho%202001.pdf>
- Nioche, Jean Pierre, Robert Poincard (1985), “Public Policy Evaluation in France”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 5, 1, 58-72
- Novais, Jorge Reis (2006), “Introdução”, *Contributo para uma teoria do Estado de Direito - do Estado de Direito liberal ao Estado social e democrático de Direito*, Coimbra, Almedina
- OCDE (1987), *A Administração como Serviço, o Cidadão como Cliente*, Paris, OECD Publications
- OCDE (1995), *Managing Administrative Reform, A Case Study of Portugal (1976-1994)*, Paris, OECD Publications
- OCDE (1996), *Priorité aux citoyens: La réforme de la gestion publique au Portugal*, Paris, OCDE Publications
- OCDE (2008a), *The State of the Public Service*, Paris, OECD Publications
- OCDE (2008b), *Tornar a Vida Mais Fácil para Cidadãos e Empresas em Portugal, Administração Electrónica e Simplificação*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda (para a edição portuguesa)
- OCDE (2010), *Innovative and Open Government - An Overview of Recent Initiatives Ministerial*, Meeting of the OECD Public Governance Committee
- OCDE (2013), *Government at a Glance*, OECD Publications
- Oliveira, Mário Esteves et al. (2011), *Concursos Públicos e Outros Procedimentos de Contratação Pública*, Coimbra, Almedina
- Ongaro, E. (2015), “Trajectories of reform in France, Greece, Portugal, Spain-comparison and generalizations”, *Public management reform and modernization Trajectories of administrative change*, Cheltenham, Elgar
- Osborne, David, P. Plastrik, (2000), “Organizational empowerment”, *The reinventor's fieldbook - Tools for transforming your government*, Jossey-Bass, San Francisco, 393-452
- Osborne, David, Ted Gaebler (1992a), *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, A William Patrick Book, Readin, Massachusetts, USA
- Osborne, David, Ted Gaebler (1992b), “Putting all together”, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, A William Patrick Book, Readin, Massachusetts, USA, 311-331

- Osborne, David, Ted Gaebler (1992c), “Competitive Government: Injecting Competition into Service Delivery”, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, Reading, MA: Addison-Wesley
- Osborne, David. , P. Plastrik, (2000), *The reinventor's fieldbook - Tools for transforming your government*, 42, Jossey-Bass, San Francisco
- Osborne, Stephen P. (2013), “A Prestação de Serviços Públicos: É o momento para uma nova teoria?”, Silvestre, Hugo, Joaquim Araújo (coord.), *Coletânea em Administração Pública*, Lisboa, Escolar Editora, 63-75
- Osborne, Stephen P. (ed.) (2010), *The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, London and New York, Routledge
- Patrick, Dunleavy, Helen Margetts (2010), “The second wave of digital era governance”, Prepared for delivery at the 2010 *Annual Meeting of the American Political Science Association*, September 2-5, 2010, American Political Science Association, (Online), Disponível em: [http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID1667434\\_code363156.pdf?abstractid=1643850&mirid=1](http://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID1667434_code363156.pdf?abstractid=1643850&mirid=1)
- Pereira, Duarte Amorim (2013), “Princípios gerais da contratação pública electrónica”, *Revista Eletrónica de Direito*, 2, (online), Disponível em <http://www.cije.up.pt/download-file/1199>
- Peters, B. Guy (1997), “Policy transfer between Governments: the case of administrative reform”, *West European Politics*, 20, 4, 71-88
- Peters, B. Guy (1999), “La Política de la Burocracia”, Cidade do México, *Fondo de Cultura Económica*, 4.ª ed.
- Peters, B. Guy (2000), “Globalizacion, Institutions and Governance”, Peters, B. G., D. Savoie (org.) (2000), *Governance in the Twenty-first Century - Revitalizing the Public Service*, London, McGill-Queens University Press
- Peters, B. Guy (2000), “The future of reform”, Peters, B. Guy, Donald J. Savoie (org.), *Governance in the Twenty-First Century, Revitalizing the Public Service*, Montreal e Kingston, Canadian Centre for Management Development
- Peters, B. Guy (2001), “De mudança em mudança, padrões de reforma administrativa contínua”, Mozzicafreddo J., J. Salis Gomes (org.), *Administração e política – Perspetivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, 43-61
- Peters, B. Guy (2009), “Still the century of Bureaucracy? The role of public servants”, *Public Policy and Administration*, 30
- Peters, B. Guy (2013), “O que é governança”, *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, 45, 127, 28-33
- Peters, B. Guy, D. Savoie (ed.) (2000), *Governance in the Twenty-first Century - Revitalizing the Public Service*, London, McGill-Queens University Press
- Peters, B. Guy, John Pierre (1998), “Governance without government: Rethinking public administration”, *Journal of Public Administration Research & Theory*, 8, 2, 223-243
- Peters, B. Guy, Jon Pierre (2008), *The Handbook of Public Administration*, Londres, Sage
- Peters, B. Guy, Jon Pierre (2012), “Introduction, The Role of Public Administration in Governing”, Bevir, M. (Ed.) (2010), *The SAGE handbook of governance*, Sage.
- Peters, B. Guy. (2010), “Meta-governance and public management”, Osborne, S. P. (Ed.) (2010), *The new public governance - Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, 36-51
- Pierre, John, B. Guy Peters (1998), “Governance without government - Rethinking public administration”, *Journal of Public Administration, Research & Theory*, 10531858, Apr98, Vol. 8, Issue 2
- Pierson, Christopher (1996), *The Modern State*, Routledge, 2nd ed, New York

- Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *The American Political Science Review*, 94, 2, 2000, 251-267, Article Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/2586011>.
- Pinela, António Miguel, Luís Gonzaga Tavares (1988), *Contabilidade Pública*, Lisboa, Rei dos Livros
- Pinheiro, Henriques (2011), "Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação", *Publicações CEDIPRE*, 5, Coimbra, (Online), Disponível em : <http://www.cedipre.fd.uc.pt>
- Pita, Manuel (2007), "Notas sobre o Regime de Contratação Electrónica", *Panóptica*, Vitória, 1, 9, 89-111, (Online), Disponível em: <http://www.panoptica.org>
- Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber theory on bureaucracy and new public management approach", *The Indian Journal of Public Administration*, XXIX, 4, Outubro-Dezembro
- Pitschas, Rainer (2001), "As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão", Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes (org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2001), "As administrações públicas europeia e americana na actualidade e o modelo alemão", Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes (org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2003), "Reformas da Administração Pública na União Europeia – Porque necessitamos de mais ética no serviço público?", Mozzicafreddo, Juan et al., (2003), *Ética e Administração, Como modernizar os serviços?*, Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economia e o bem comum", Mozzicafreddo, Juan et al., (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Pollitt, Christopher (2000), "How we know how good public service are?", Peters, B. Guy, Donald J. Savoie, *Governance in the Twenty-First Century: Revitalizing the Public Service*, Montreal e Kingston, Canadian Centre for Management Development
- Pollitt, Christopher (2003), "Public Management Reform Reliable Knowledge and International Experience", *OECD Journal on Budgeting*, 3, 3, 121
- Pollitt, Christopher (2003), *The Essential Public Manager*, Open University Press
- Pollitt, Christopher (2005), "Trajectories of modernization and reform", Christopher Pollitt, Geert Bouckaert (2005), *Public management reform a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 65-326
- Pollitt, Christopher (2006), "La réforme de la gestion publique est-elle "exportable"?", *Gestion Publique, Problèmes Économiques*, (dir.) Olivier Cazenave, Paris, 2907, 21-30
- Pollitt, Christopher (2006), "Performance information for democracy - the missing link", *Evaluation*, London, 38-55, 12, 1
- Pollitt, Christopher (2008), "Bureaucracies Remember, Post-Bureaucratic in Public Administration", *Public Administration*, 87, 2, 198-218
- Pollitt, Christopher (2009), "Structural change and public service performance - international lessons", *Public Money & Management*, September 2009, 285- 291
- Pollitt, Christopher (2010), "A nova estrutura da gestão pública no Séc. 21", *Revista do Serviço Público*, Brasília, 61, 1, 117-124
- Pollitt, Christopher (2013), "What do we know about public management reform", *Concepts, Models and Some Approximate Guidelines, Paper Supporting a Presentation to the Conference and Workshop 'Towards a Comprehensive Reform of Public Governance'*, Lisbon (Vol. 28030).

- Pollitt, Christopher, G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press
- Pollitt, Christopher, G. Bouckaert (2004), *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press
- Pollitt, Christopher, G. Bouckaert (2014), Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, 53, 3, 7-31
- Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert (2005), “Problems and responses A model of Public Management Reform”, *Public management reform a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 24-40
- Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert (2005), “Reflections Management and Governance”, *Public management reform: a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 172-191
- Pollitt, Christopher, Geert Bouckaert (2005), “The Nature of Public Management Reform”, *Public management reform a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 7-23
- Pollitt, Christopher, Hilka Summa (1997), “Trajectories of Reform Public Management Change in Four Countries”, *Public Money & Management*, 17-1, 7-18
- Proença, Maria Luísa Lambelho (2012), *Desmaterialização na administração pública*, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Universidade Técnica de Lisboa
- Rhodes, R. (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham, Open University Press
- Rocha, J. A. Oliveira (1995), *Teoria do Processo Político e Políticas Públicas*, Universidade do Minho, Braga, texto policopiado
- Rocha, J. A. Oliveira (2001), “Modelos de gestão pública”, *Revista da Associação Portuguesa de Administração Pública*, I, 1
- Rocha, J. A. Oliveira, Joaquim Araújo (2007), “Administrative Reform in Portugal: Problem and Prospect”, *International Review of Administrative Science*, 73
- Rosenbloom, David (1983), “Public administrative theory and the separation of powers”, *Public Administration Review*, May-June, 220-227
- Rosenbloom, David H. et al. (2009), *Public Administration - Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, Nova Iorque, McGraw Hill
- Rosenbloom, David, Robert S. Kravchuk e Richard M. Clerkin (2009), “The practice and discipline of public administration – Competing Concerns in Public Administration”, *Public Administration – Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*, Seventh Edition, McGraw Hill.
- Rosenbloom, David, Robert S. Kravchuk e Richard M. Clerkin (2009), “The practice and discipline of public administration - Competing Concerns in Public Administration”, *Public Administration – Understanding Management, politics, and Law in the Public Sector*, Seventh Edition, McGraw Hill
- Samuelson, Pamela (1999), “Five challenges for Regulating the Global Information Society”, paper communication on *Communications Regulation in the Global Information Society*, University of Warwick, June, 1999
- Secchi, Leonardo (2009), “Modelos organizacionais e reformas da administração pública”, *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, 43, 2, 347-69, (Online), Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000200004&lng=en&nrm=iso)
- Silva, J. (2010), *Dicionário dos Contratos Públicos*, Coimbra, Almedina
- Simões, António José (2011), “E-government, Caso de estudo aos municípios de Leiria”, Mozzicafredo, Juan, João Salis Gomes (org.) (2011), *Projetos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais

- Snellen, I. , W. Van de Donk (2002), “Electronic governance: implications for citizens, politicians and public servants”, *International Review of Administrative Sciences*, 68, 2, 183-198
- Snellen, Ignace (2000), “Public Service in an Information Society”, Peters, B. G., D. Savoie (2000), *Governance in the Twenty-first Century - Revitalizing the Public Service*, London, McGill-Queens University Press
- Snellen, Ignace (2007), “E-Government: A Challenge for Public Management”, Ferlie, E., L. E. Lynn, C. Pollitt, (Eds.) (2007), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford Handbooks
- Snellen, Ignace, Marcel Thaens (2008),”From e-government to m-government: towards a new paradigm in public administration”, *Working document, Erasmus University*, Rotterdam (2008).
- Soar, Jeffrey, et al. (2004), “Implementing e-procurement initiatives, Impact of organisational learning across the public sector”, *Proceed 5th Int. Conf. Continuous Innov. Network (CINet)*, Univ. Western Sydney, 2004
- Sobral, Miguel (2010), *Public eTendering in Portugal: vortalGOV® Case Study*, Lisboa, ISCTE, 2010, Dissertação de mestrado, (Online), Disponível em: [www:http://hdl.handle.net/10071/2781](http://hdl.handle.net/10071/2781)
- Stiglitz, Joseph (2000), “Redefining the Role of the State”, *World Economics*, 2, 3, 2001
- Strayer, Joseph R. (1969), *Origens medievais do Estado*, Lisboa, Gradiva
- Tavares, José F. F. (1998), *Administração, Controlo, Avaliação e Responsabilidade (Comunicação INA)*
- Tavares, José F. F. (2000), *Conceito, natureza e regime das recomendações do Tribunal de Contas*, Lisboa
- Tavares, José F. F. (2001), *As responsabilidades na Gestão Pública;*
- Tavares, José F. F. (2004), *Estudos de Administração e Finanças Públicas*, Almedina, Coimbra
- Tavares, José F. F. (2005), “A ponderação de interesses na gestão pública versus gestão privada”, Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, João S. Batista (org.) (2007), *Interesse Público, Estado e Administração*, Celta Editora, Oeiras.
- Tavares, José F. F. (2007), *Administração Pública e Direito Administrativo, Guia de Estudo*, 3ª ed. revista, edição eletrónica, Coimbra, Almedina
- Tavares, José F. F. (2008), *Alguns aspetos estruturais das Finanças Públicas na actualidade*, Lisboa,
- Veiga, Pedro (2006), “A Reforma Organizacional e Modernização Tecnológica no Sector Público em Portugal”, *Reforma organizacional e modernização tecnológica no sector público*, Manuel Castells e Gustavo Cardoso (org.), *A Sociedade em Rede – Do Conhecimento à Acção Política*, INCM
- Walker, Helen e Stephen Brammer (2012), “The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector”, *International Journal of Production Economics*, 140, 1, 256–268
- Wang, Zheng et al. (2013), “Managing organizational identity in the e-commerce industry: An ambidexterity perspective”, *Information & Management*, 50, 8, 673-683
- Weber, Eduard P. (1999), “The question of accountability in historical perspective”, *Administration and Society*, 31, 451-494
- Weber, Max (1905), *A ética protestante e o espírito do capitalismo*, tradução, vol XX e XXI.
- Webster, Frank (2002), *Theories of the Information Society*, London: Routledge, (Online), Disponível em: [http://www.dodccrp.org/files/Alberts\\_Anthology\\_I.pdf](http://www.dodccrp.org/files/Alberts_Anthology_I.pdf)
- Wellman, B. (2011), “Studying the Internet through the Ages”, *The Handbook of Internet Studies*, M. Consalvo and C. Ess (eds.), Wiley-Blackwell, Oxford, UK., (Online), Disponível em: doi: 10.1002/9781444314861.ch1
- Wong, Wilson and Welch, Eric (2004), “Does E-Government Promote Accountability”, *Governance - An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 17, 2, 275-297
- Yanga, Kaifeng et al. (2007), “E-Government for Better Performance - Promises, Realities, and Challenges”, *International Journal of Public Administration, Government Performance*, 30, 11, 1197-1217

Zadec, Simon (1998), “Balancing Performance, Ethics and Accountability”, *Journal of Business Ethics*, 17, 1421-1441

Zbyszewski, João Paulo (2007), “A reforma da previsão pública municipal”, Mozzicafreddo, Juan, João Salis Gomes, João S. Batista (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta





## FONTES

Acórdão do STA, de 27 de maio de 2009 no Processo n.º 308/08

Acórdão do TJCE, de 20 de Setembro de 1988, Gebroeders Beentjes BV contra Estado dos Países Baixos (Proc. 31/87)

Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 450/91, DR, 2.ª série, de 3 de maio de 1993

Acórdão n.º 30/2011, de 3 de maio – 1ª Secção/SS (Processo Nº 215/2011 – 1ª Secção)

Agenda Digital para a Europa” (DAE), Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0245:FIN:PT:PDF>

COM (2013) 453 final – End-to-end e-procurement to modernise public administration – Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic AND Social Committee and the Committee of the Regions, disponível online em: <http://cor.europa.eu/en/activities/stakeholders/Documents/comm453-2013.pdf>

COM/2011/0896 final - 2011/0438 (COD), online, disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52011PC0896>

Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões “i2010 – “Uma sociedade da informação europeia para o crescimento e o emprego”, on line, disponível em [http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/com\\_229\\_i2010\\_pt.pdf](http://www.unic.pt/images/stories/publicacoes/com_229_i2010_pt.pdf)

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – COM (2013) 453 final, Bruxelas, 26. 6. 2013 sobre a “Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública”

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões [COM (2012) 179 final – Não publicada no Jornal Oficial

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, de 6 de Novembro de 2008, “Realizar os benefícios do mercado único através do reforço da cooperação administrativa” [COM (2008) 703 final – Não publicada no Jornal Oficial].

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões [COM (2012) 179 final – Não publicada no Jornal Oficial] e Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões – COM (2013) 453 final, Bruxelas, 26. 6. 2013, sobre a “Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma estratégia para a contratação pública eletrónica (COM/2012/0179 final).

Comunicação da Comissão de 13 de Março de 2001, eEurope 2002: Impacto e prioridades, Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera, em Estocolmo, de 23 a 24 de Março de 2001 [COM (2001) 140 final - Não publicado no Jornal Oficial

Comunicação da Comissão de 13 de Março de 2001, eEurope 2002: Impacto e prioridades, Comunicação ao Conselho Europeu da Primavera, em Estocolmo, de 23 a 24 de Março de 2001 [COM (2001) 140 final - Não publicado no Jornal Oficial, online, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV:l24226a>

Comunicação da Comissão Europeia sobre o papel da Administração Eletrónica (e-Government) no futuro da Europa, de 26 de Setembro de 2003

Constituição da República Portuguesa (2005), VII Revisão Constitucional, online, disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, retifica o Código dos Contratos Públicos

Despacho publicado no Diário do Governo n.º 35/1976, Série I de 1976-02-11, do Gabinete do Ministro do Comércio Interno o qual cria no âmbito dos serviços de Direcção-Geral do Comércio Interno um Serviço de Informação para o Abastecimento Estatal (SIPAE).

Diretiva n.º 1999/93/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 1999

Diretiva n.º 1999/93/CE, de 13 de dezembro

Diretiva n.º 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000

Diretiva n.º 2000/31/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, Aspectos legais dos serviços da sociedade de informação, em especial do comércio electrónico, no mercado interno

Diretiva n.º 2004/17/CE

Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, Relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

Diretiva n.º 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos (Texto relevante para efeitos do EEE)

Diretiva n.º 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Dezembro, que altera as Diretivas n.ºs 89/665/CEE, do Conselho, de 21 de Dezembro, e 92/13/CEE, do Conselho, de 25 de Fevereiro, no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos

Diretiva n.º 2009/81/CE, do Parlamento e do Conselho, de 13 de julho, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE (contratação pública)

Diretiva n.º 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão

Diretiva n.º 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos (revoga a Diretiva 2004/18/CE);

Diretiva n.º 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (revoga a Diretiva 2004/17/CE);

Diretiva n.º 592/50/CEE, do Conselho, de 18 de junho,

Diretiva n.º 92/50/CEE, do Conselho, de 18 de junho

Diretiva n.º 93/36/CEE, do Conselho, de 14 de junho

Diretiva n.º 97/52/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro.

DL n.º 101/95, de 19 de maio, altera o DL n.º 405/93, de 10 de dezembro, que aprova o novo regime de empreitada de obras públicas

DL n.º 104/2011, de 6 de outubro, aprova o regime jurídico da contratação pública nos domínios da defesa e da segurança

DL n.º 117-A/2012, de 14 de junho, aprova a orgânica da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I. P. (ESPAP, I. P.), e extingue a Empresa de Gestão Partilhada de Recursos da Administração Pública, E. P. E. (GeRAP), e a Agência Nacional de Compras Públicas, E. P. E. (ANCP)

DL n.º 129/83, de 14 de março, integra na DGPE a Central de Compras do Estado - DR n.º 60/1983, Série I

DL n.º 131/2010, de 14 de dezembro, transpõe da Diretiva n.º 2007/66/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março; quarta alteração ao Código dos Contratos Públicos (alteração dos art.ºs 77.º, 95.º, 104.º e 472.º e aditamento dos art.ºs 78.º-A e 283.º-A)

DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho, estabelece os termos a que deve obedecer a apresentação e receção de propostas, candidaturas e soluções no âmbito do CCP

DL n.º 149/2012, de 12 de julho, procede à sétima alteração ao CCP, tendo em vista o seu ajustamento ao disposto nas diretivas comunitárias de contratação pública e o cumprimento dos compromissos assumidos no âmbito do MoU, firmado entre o Estado Português e a UE, o FMI e o BCE

DL n.º 155/92, de 28 de julho, estabelece o regime da administração financeira do Estado

DL n.º 18/2008, de 29 de janeiro, aprova o Código dos Contratos Públicos

DL n.º 197/99, de 8 de junho, aprova o regime jurídico realização despesas públicas e da contratação pública

DL n.º 200/2008, de 9 de outubro, estabelece o regime jurídico aplicável à constituição, estrutura orgânica e funcionamento das centrais de compras nos termos do CCP

DL n.º 208/94, 6 de agosto, altera o Decreto-Lei n.º 405/93, de 10 de dezembro (regime de empreitadas de obras públicas)

DL n.º 211/79, de 12 de julho, regula a realização de despesas com obras e aquisição de bens e serviços para os organismos do Estado

DL n.º 223/2001, de 9 de agosto, estabelece os procedimentos a observar na contratação de empreitadas, fornecimentos e prestações de serviços nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações

DL n.º 223/2009, de 11 de setembro, prorroga a possibilidade da entidade adjudicante poder fixar, no programa do procedimento, que os documentos que constituem a proposta ou a candidatura possam ser apresentados em suporte papel

DL n.º 23226, de 15 de novembro – Condições a observar para a realização de contratos de empreitadas, de tarefas e de fornecimento de obras públicas

DL n.º 245/2003, de 7 de outubro, transpõe para a ordem jurídica nacional a Diretiva n.º 2001/78/CE, da Comissão, de 13 de setembro

DL n.º 278/2009, de 2 de outubro, segunda alteração ao CCP com a sua republicação

DL n.º 290-D/99, de 2 de agosto, aprova o regime jurídico dos documentos electrónicos e da assinatura digital

DL n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, cria a Agência Nacional de Compras Públicas, E.P.E., abreviadamente designada ANCP, com a natureza de entidade pública empresarial.

DL n.º 4/2015, de 7 de janeiro, aprova o CPA

DL n.º 405/93, de 10 de dezembro, aprova o novo regime de empreitada de obras públicas, promovidas pela administração estadual, direta ou indireta, e administração regional e local, transpondo assim para a ordem jurídica interna o disposto na Diretiva 89/440/CEE, do Conselho, de 18 de Julho

DL n.º 442/91, de 15 de novembro, aprova o CPA

DL n.º 507/79, de 24 de dezembro, Cria a Central de Compras do Estado

DL n.º 55/95, de 29 de março, estabelece o regime da realização de despesas públicas com locação, empreitadas de obras públicas, prestação de serviços e aquisição de bens, bem como o da contratação pública relativa a prestação de serviços, locação e aquisição de bens móveis. Este regime aplica-se ao estado, aos organismos dotados de autonomia administrativa e financeira, que não revistam natureza, forma e designação de empresa pública, designados por serviços e fundos autónomos, as regiões autónomas, as autarquias locais e as

associações exclusivamente formadas por autarquias locais e ou por outras pessoas coletivas de direito público já citadas, sujeita a aquisição ou locação, sob qualquer regime, de bens e serviços informáticos, a efetuar pelo estado ou outras pessoas coletivas de direito público, com exceção das autarquias e das empresas públicas, a regime especial designadamente ao disposto no DL 64/94 de 28 de Fevereiro.

DL n.º 59/99, de 2 de março, aprova o novo regime jurídico das empreitadas de obras públicas

DL n.º 158/2012, de 23 de julho, atribui a gestão do Portal dos Contratos Públicos ao INCI

EC (2004), Plano de Acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica (Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement), Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions (Brussels, 13.12.2004), online, disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52004DC0841>

Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, terceira alteração ao CCP

Lei n.º 82/2014, de 30 de dezembro, aprova o Código Civil e regula a sua aplicação - Revoga, a partir da data da entrada em vigor do novo Código Civil, toda a legislação civil relativa às matérias que o mesmo abrange

Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, lei reguladora da disponibilização e utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, dando cumprimento à obrigação de transposição do art.º 29.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, do art.º 22.º e do Anexo IV da Diretiva n.º 2014/24/UE e, bem assim, do art.º 40.º e do Anexo V da Diretiva n.º 2014/25/UE, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014. Substitui a anterior disciplina jurídica que se encontrava dividida em dois diplomas; permite a revogação da Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, e a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho

Livro Verde da Comissão sobre a contratação pública na União Europeia, Reflexões para o futuro, de 27 de Novembro de 1996

Livro verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE – SEC (2010) 1214

Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE – SEC (2010) 1214, disponível online em <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0571:FIN:PT:PDF>

Ministerial Declaration approved on 24.11.2005, in Manchester, UK, on the occasion of the Ministerial eGovernment Conference “Transforming Public Services”

Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 110/2003, DR, 2.ª série, de 3 de fevereiro de 2004

Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 8/1996, DR, 2.ª série, de 26 de setembro de 1996

Parecer da Procuradoria-Geral da República n.º 8/1996, DR, 2.ª série, de 26 de setembro de 1996

Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 121/1990, (online), disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/e74113fa5259dba4802566170041707d?OpenDocument>

Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 13/1991, (online) disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/ec2a803fb7cbe9c80256617004170d9?OpenDocument&ExpandSection=-3>

Parecer do Conselho Consultivo da PGR n.º 176/1977, (online), disponível em <http://www.dgsi.pt/pgrp.nsf/0/d3704486c89f6f72802566170041b876?OpenDocument>

Parecer do TdC – Comissão Permanente, online, disponível em: <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=39389>

Plano de Acção *e-Europe* 2005, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52002DC0263:PT:NOT>

Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho, regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da Internet dedicado aos contratos públicos,

Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas

Portaria n.º 7702, de 24 de outubro de 1933, instruções para a arrematação e adjudicação de obras públicas e fornecimentos e suas respetivas liquidações

Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro, primeira alteração à Portaria 701-F/2008, de 29 de julho, que regula a constituição, funcionamento e gestão do portal dos contratos públicos

RCM n.º 107/2003, de 12 de agosto, aprova o Plano de Ação para a Sociedade da Informação

RCM n.º 108/2003, de 12 de agosto, aprova o Plano de Ação para o Governo Eletrónico

RCM n.º 143/2000, de 8 de setembro, define formas e meios de atuação tendentes à generalização das práticas de comércio electrónico na Administração Pública

RCM n.º 36/2003 de 12 de março, aprova o Programa Nacional das Compras Eletrónicas

RCM n.º 112/2012, de 31 de dezembro, aprova a Agenda Portugal Digital

Reg. (CE) n.º 2223/96 do Conselho, de 25 de junho de 1996, relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na Comunidade. (JO L 310 de 30. 11. 1996)

Reg. (UE) n.º 549/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2013, relativo ao Sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia

Relatório de Auditoria n.º 28/2013-2.ª S. – Acompanhamento dos mecanismos de assistência financeira a Portugal – Dezembro de 2013, pág 81, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt)

Relatório de Auditoria n.º 35/2011 - 2ª Secção – Auditoria aos Efeitos na Despesa do Sistema Nacional de Compras Públicas – Ano de 2010, disponível em [www.tcontas.pt](http://www.tcontas.pt).

Resolução n.º 17/2010, de 1 de março, da Assembleia da República, Transparência nos contratos públicos

TUE



## I. ANEXOS

### ANEXO A – EXTRATO DO MEMORANDO DE ENTENDIMENTO SOBRE AS CONDICIONALIDADES DE POLÍTICA ECONÓMICA (MOU)

*“O Governo irá modificar o enquadramento jurídico nacional da contratação pública e melhorar as práticas de adjudicação, no sentido de assegurar um ambiente de negócios mais transparente e competitivo e de melhorar a eficiência da despesa pública. Em particular irá:*

*7. 22. No que se refere às fundações públicas, eliminar tal como estipulado na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro, todas as isenções que permitem a adjudicação directa de contratos públicos acima dos limites das Directivas comunitárias em matéria de contratos públicos, a fim de garantir o pleno cumprimento dessas directivas. [T4-2011]*

*7. 23. Eliminar todas as isenções especiais, permanentes ou temporárias, que permitam a adjudicação directa de contratos de montante inferior aos limites estabelecidos nas Directivas Comunitárias em matéria de contratos públicos, a fim de assegurar o pleno cumprimento dos princípios do Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE) até ao final do T3 de 2011 sempre que tal não implique uma alteração do Código de Contratos Públicos; de outro modo será até ao final do T4 de 2011.*

*7. 24. Alterar as disposições do Código de Contratação Pública Português relativas a erros e omissões, a trabalhos ou serviços adicionais, de acordo com as Directivas comunitárias em matéria de contratação pública. [T4-2011]*

*7. 25 Implementar as medidas adequadas para resolver os problemas actualmente existentes que digam respeito à adjudicação directa de obras/serviços adicionais e garantir que tais adjudicações ocorrem exclusivamente ao abrigo das condições estritas previstas pelas Directivas. [T4-2011] 35*

*7. 26. Adotar medidas para tornar os administradores das entidades adjudicantes financeiramente responsáveis pela falta de cumprimento das regras de contratação pública, conforme recomendado pelo Tribunal de Contas. [T4-2011]*

*7. 27. Assegurar auditorias/verificações ex-ante relativas a contratação pública por entidades nacionais competentes (principalmente o Tribunal de Contas), como uma ferramenta para evitar e combater a prática de adjudicações ilegais de obras/serviços adicionais e de aumentar a transparência. [T3-2011]*

*7. 28. Actualizar o portal de Contratação Pública (Base) com base na Resolução n.º 17/2010 da Assembleia da República, de 1 de Março, de modo a aumentar a transparência dos procedimentos de adjudicação. [T4-2011]*

*7. 29. Modificar o artigo 42.º (7), (8), (9) do Código de Contratos Públicos, que estabelece um requisito para investimento em projectos de I&D em todos os contratos públicos com um valor superior 25 milhões de euros, para garantir o pleno cumprimento das Directivas comunitárias de contratos públicos, nomeadamente através: i) da eliminação da condição para o projecto I&D a ser realizado em território nacional; ii) da exigência dos investimentos em I&D serem directamente relevantes para a execução do contrato; e iii) da garantia de que todos os montantes a ser despendidos em projectos de I&D estejam ligados e justificados pelo objecto do contrato. [T4-2011]”*

## **ANEXO B – EXTRATO DA RESOLUÇÃO SOB A EPÍGRAFE “TRANSPARÊNCIA NOS CONTRATOS PÚBLICOS”**

Extrato da Resolução nº 17/2010<sup>200</sup> da Assembleia da República (AR), de 1 de março, expondo a mesma sob a epígrafe “Transparência nos contratos públicos”:

*“A Assembleia da República resolve, nos termos do n.º 5 do artigo 166.º da Constituição, recomendar ao Governo:*

*1 – A introdução, no Portal dos Contratos Públicos, de mecanismos mais eficientes e alargados de busca e de relacionamento de dados, permitindo o cruzamento de informação relevante, tanto a nível nacional como regional ou autárquico*

*2 – A alteração da Portaria n.º 701 -F/2008, de 29 de Julho, no sentido de tornar obrigatória a disponibilização dos seguintes elementos informativos, relativamente a todos os procedimentos administrativos para a formação de contratos públicos regidos pelo Código dos Contratos Públicos:*

*a) Explicitação mais precisa e completa dos bens, serviços ou obras objecto do contrato;*

*b) Publicação do contrato, respectivos anexos e eventuais aditamentos;*

*c) Identificação dos demais concorrentes – com indicação de nome, sede e número de identificação fiscal – e, em particular, dos concorrentes reclamantes ou impugnantes*

*3 – A reconFiguração do Portal dos Contratos Públicos, com o objectivo de introduzir a possibilidade de busca automática dos adjudicantes, dos adjudicatários e dos demais concorrentes e sua relação com o bem, serviço ou obra a partir de palavras ou termos – designadamente denominações, número fiscal, sócios, sede ou estabelecimento, bem, serviço ou obra*

*4 – A reconfiguração do Portal dos Contratos Públicos no sentido de o dotar das ligações necessárias ou suficientes para a obtenção de dados estatísticos por adjudicante, por adjudicatário ou por contrato*

*Aprovada em 28 de Janeiro de 2010*

*O Presidente da Assembleia da República, Jaime Gama. ”*

---

<sup>200</sup> Cfr. DR, 1.ª série, nº 41, de 1 de março de 2010.



**ANEXO C – ENQUADRAMENTO ESPECÍFICO RELATIVO À AQUISIÇÃO OU LOCAÇÃO DE BENS E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

DIPLOMA	ORIGEM	SUMÁRIO
DL n.º 64/94 - DR n.º 49/1994, Série I-A de 1994-02-28	Ministério das Finanças	Estabelece os princípios gerais relativos à aquisição ou locação de bens e serviços de informática pela AP.
DL n.º 78/96 - DR n.º 141/1996, Série I-A de 1996-06-20	Ministério das Finanças	Altera a redação de alguns preceitos do DL n.º 64/94, de 28 de Fevereiro (estabelece os princípios gerais relativos à aquisição ou locação de bens e serviços de informática pela AP).
DL n.º 58/98 - DR n.º 64/1998, Série I-A de 1998-03-17	Presidência do Conselho de Ministros	Enquadra a aquisição de bens e serviços de informática necessários à transição para o ano 2000 na alínea c) do n.º 1 do art.º 36.º do DL n.º 55/95, de 24 de Março.
DL n.º 107/2012 - DR n.º 97/2012, Série I de 2012-05-18	Presidência do Conselho de Ministros	Regula o dever de informação e a emissão de parecer prévio relativos à aquisição de bens e à prestação de serviços no domínio das TIC.

Fonte: Elaboração própria

**ANEXO D – MARCOS DA INTRODUÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR VIA ELETRÓNICA EM PORTUGAL**

DISPOSITIVO	OBJETO	SUMÁRIO
RCM n.º 36/2003, de 12 de março	Generalização da aquisição de bens e serviços por via eletrónica	Determina a adoção de várias medidas concretas visando a generalização da prática da aquisição de bens e serviços por via eletrónica na Administração Pública e no tecido empresarial e incumbe a Unidade de Missão Inovação e Conhecimento de proceder à respetiva implementação e acompanhamento, em estreita articulação com outras entidades
DL n.º 1/2005, de 4 de janeiro	Regime da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens, serviços e redes de comunicações eletrónicas	Estabelece o regime da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens, serviços e redes de comunicações eletrónicas, bem como dos equipamentos e serviços conexos, transpondo parcialmente para a ordem jurídica interna a Diretiva n.º 2004/18/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, alterando o DL n.º 197/99, de 8 de Junho
DL n.º 37/2007	Recursos centralizados e e-procurement	Aquisição centralizada. Gestão centralizada de recursos humanos e financeiros.
DL n.º 18/2008 de 29 de janeiro	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	Aprova o CCP, que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e à contratação pública por via eletrónica obrigatória e ainda o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo

Fonte: Elaboração própria

## ANEXO E – LISTA DE ESTUDOS DE REFERÊNCIA NO ÂMBITO DO E-PROCUREMENT ACTION PLAN

ORIGEM	DESIGNAÇÃO	DESCRIÇÃO	DATA
DG-MARKT	<i>e-Procurement</i> Action Plan	Plano de acção para a implementação do quadro jurídico para a contratação pública eletrónica	Dec 04
DG-MARKT	Functional Requirements for <i>e-Procurement</i>	Relatório sobre os requisitos funcionais para a realização de eProcurement sob o quadro da UE	Jan 05
IDABC	IDABC XML Schemas for Public Procurement	A iniciativa de esquemas XML contratação visa propor um conjunto de esquemas XML genéricos para oferecer suporte a automação de intercâmbio de dados nas diversas fases da contratação pública eletrónica.	Jan 05
DG-MARKT	eNotification forms	Formulários-tipo para publicação de anúncios de contratos públicos	Oct 05
DG-MARKT	Electronic transmission of public procurement notices for publication	Um estudo para determinar diferentes cenários para a introdução de um sistema de eNotification obrigatório em um ambiente regulatório e técnico coerente.	Set 07
DG-MARKT	Compliance verification	Relatório de um estudo de identificação, análise e comparação dos melhores mecanismos para verificar o cumprimento dos requisitos da aquisição pública diretivas de ferramentas e sistemas	Oct 07
DG-MARKT	New Common Procurement Vocabulary	Nova versão de vocabulário comum de contratos públicos (CPV) usado para descrever o assunto de contratos.	Nov 07
DG-MARKT	Electronic Catalogues in Electronic Public Procurement Final Report	O estudo é composto por 3 volumes: * I – eCatalogues: relatório sobre o estado do jogo; * II eCatalogues: relatório sobre atividades de normalização; * III – eCatalogues: relatório sobre os requisitos funcionais preliminares.	Nov 07
PEPPOL	Factsheet of PEPPOL – <i>e-Procurement</i> pilot project	Uma descrição dos objetivos, estrutura e impactos esperados deste projecto piloto chamado PEPPOL (Pan Europeu Public Procurement on-line).	May 08
eInvoicing Expert Group	1st status report of the Expert Group on e-Invoicing	Relatório de status do grupo de peritos em facturação eletrónica	Jun 08

ORIGEM	DESIGNAÇÃO	DESCRIÇÃO	DATA
CEN/ISS eInvoicing / Fiscalis	eInvoice Best practice	Orientações (arquivo Excel) e comentário versão preliminar	Jul 08
DG-MARKT	Preliminary Study on eCertificates and eAttestations Final Report and National Country Profiles	O objetivo do estudo é identificar se e como atualmente são emitidos certificados electrónicos e atestados, aceitos e validados em procedimentos de contratação pública através dos relatórios da UE e EEE Vol 1-país Vol 4-Final relatório	Sep 08
DG-MARKT	Commission survey on uptake of e-Procurement	Comissão lança pesquisa para avaliar a adopção e a experiência dos profissionais	Oct 08
DG-MARKT	eSignature Action Plan	Plano de acção sobre assinaturas electrónicas e identificação electrónica para facilitar a prestação de serviços públicos de transnacionais no mercado único	Nov 08

Fonte: Elaboração própria

## ANEXO F – RESULTADOS DA AMOSTRA EFETUADA – PUBLICITAÇÃO DOS CONTRATOS E PUBLICAÇÃO NO “SITIO” DA INTERNET

Amostra de Entidades - Funções Gerais de Soberania (Órgãos de soberania)					
DESIGNAÇÃO	NIPC	FORMA JURÍDICA	CONTRATOS 2013 (BASE)	PUBLICITAÇÃO “SITE OFICIAL”	OBS.
<b>Assembleia da República</b>	600054128	Fundo e serviço autónomo, instituto público	sem dados p/ 2013 (consta ano 2008)	S	O item “Contratação pública” não se encontra na página principal
<b>Gabinete do Primeiro-Ministro</b>	600043606	Serviço Integrado	€ 274. 108,16	N	
<b>Presidência da República</b>	600000869	Fundo e serviço autónomo, instituto público	sem dados p/ 2013	N	Secretaria-Geral da Presidência da República; Não tem contratos como adjudicante
<b>Procuradoria-Geral da República</b>	600020339	Serviço Integrado	€ 658.463,78	S	
<b>Provedoria de Justiça</b>	600018954	Fundo e serviço autónomo,	sem dados p/ 2013	N	

Amostra de Entidades - Funções Gerais de Soberania (Órgãos de soberania)					
DESIGNAÇÃO	NIPC	FORMA JURÍDICA	CONTRATOS 2013 (BASE)	PUBLICITAÇÃO “SITE OFICIAL”	OBS.
		instituto público			
<b>Supremo Tribunal Administrativo</b>	600006638	Serviço Integrado	€ 1. 242.487,09	N	inclui contratação conj. com outras entidades
<b>Supremo Tribunal de Justiça</b>	600019039	Serviço Integrado	€ 731.872,41	N	
<b>Tribunal Central Administrativo Norte - Porto</b>	600077390	Serviço Integrado	sem dados p/ 2013	N	
<b>Tribunal Central Administrativo Sul - Lisboa</b>	600053970	Serviço Integrado	sem dados p/ 2013	N	
<b>Tribunal Constitucional</b>	600014193	Serviço Integrado	sem dados p/ 2013 (consta ano 2008)	N	
<b>Tribunal da Relação de Coimbra</b>	600008690	Serviço Integrado	€ 65.725,05	N	
<b>Tribunal da Relação de Évora</b>	600009092	Serviço Integrado	€ 2. 040.947,02	N	Inclui contratação agregada com outras entidades
<b>Tribunal da Relação de Guimarães</b>	600071235	Serviço Integrado	sem dados p/ 2013	N	Não tem contratos como adjudicante
<b>Tribunal da Relação de Lisboa</b>	600006883	Serviço Integrado	sem dados p/ 2013 (consta ano 2009)	S	O item “Contratação pública” não se encontra na página principal
<b>Tribunal da Relação do Porto</b>	600014010	Serviço Integrado	€ 56.456,60	N	
<b>Tribunal de Contas</b>	600018709	Serviço Integrado	€ 106.057,12	S	
		<b>SOMA</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	
		<b>Total: 16 registo(s)</b>	<b>50,0%</b>	<b>25,0%</b>	

Fonte: Elaboração própria

## II. CV (MODELO EUROPEU)

### INFORMAÇÃO PESSOAL Teixeira Seguro Sanches, Daniel



Rua Alexandre Pinheiro Torres, 32

2810-392 ALMADA

PORTUGAL

217917952 (serviço) 919729672

daniel.sanches@tcontas.pt (serviço) daniel.seguro@sapo.pt (pessoal)

Sexo Masculino

Data de nascimento 26/05/1960

Nacionalidade Portuguesa

### POSTO DE TRABALHO A QUE SE CANDIDATA

#### EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

Datas	<b>04 Jan 2014 à atualidade</b>
Função ou cargo ocupado	<b>Responsável pelo Gabinete de Auditoria Interna</b> da Direção-Geral do Tribunal de Contas por despacho de S. Ex.ª O Presidente do Tribunal de Contas, de 7 de Janeiro de 2014;
Principais atividades e responsabilidades	- Apoiar a gestão, tendo como missão acompanhar, com independência técnica, a organização e o funcionamento da Direção-Geral do Tribunal de Contas (DGTC), designadamente quanto aos aspetos da segurança e gestão dos sistemas de informação e de processamento de dados, bem como a sua adequação aos fins para que foram concebidos, da comunicação interna na DGTC tendo em vista a existência de um sistema integrado de informação, dos mecanismos de controlo interno, da uniformidade e racionalidade de procedimentos, da qualidade dos serviços realizados pela DGTC e sua conformidade com as determinações superiores. Planear, programar, executar e elaborar relatórios de ações de auditoria interna aos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas
Nome e morada do empregador	Direção-Geral do Tribunal de Contas Av. da República, 65 1069-045 LISBOA Tel.: 217945100 Fax: 217936033 E-mail: geral@tcontas.pt
Tipo de empresa ou sector	Órgão superior de controlo externo das finanças públicas
Datas	<b>01 Jan 2012 a 04 Jan 2014</b>
Função ou cargo ocupado	<b>Auditor Interno</b> da Direção-Geral do Tribunal de Contas
Principais atividades e responsabilidades	Planear, programar, executar e elaborar relatórios de ações de auditoria interna aos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas
Nome e morada do empregador	Direção-Geral do Tribunal de Contas Av. da República, 65 1069-045 LISBOA Tel.: 217945100 Fax: 217936033 E-mail: geral@tcontas.pt
Tipo de empresa ou sector	Órgão superior de controlo externo das finanças públicas
Datas	<b>08 Jul 2008 a 31 Dez 2011</b>
Função ou cargo ocupado	<b>Diretor Adjunto</b> de Segurança Social de Setúbal do Instituto de Segurança Social, IP, cf. Despacho n.º 8324/2009 publicado no Diário da República, 2.ª série, N.º 58, de 24 de Março de 2009, por Deliberação do Conselho Diretivo e após homologação do

	respetivo contrato pelo Secretário de Estado da Segurança Social, nos termos do artigo 17.º do Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio;
Principais atividades e responsabilidades	<b>Funções dirigentes:</b> Gestão e Administração do serviço desconcentrado da Administração Pública do ISS, I. P. exercidas em regime de comissão de serviços prevista no Código de Trabalho e ainda de acordo com o preceituado no regulamento do pessoal dirigente e de chefia, qualificado, para efeitos remuneratórios, como cargo de direção superior de 2.º grau, observando-se o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 214/2007, de 29 de Maio, no que respeita ao seu recrutamento e provimento, sendo-lhe aplicável, no que respeita aos demais aspetos, o regime dos titulares de cargos de direção intermédia (equiparado a subdiretor geral nos termos da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro, com a redação atual, designadamente, da Lei n.º 51/2005, de 30 de Agosto;)
Nome e morada do empregador	ISS, IP – Instituto de Segurança Social, IP Rua Rosa Araújo, 43 1250-194 Lisboa Tel: 213 102 000 Fax: 213 102 090 E-mail:iss@seg-social.pt
Tipo de empresa ou sector	Administrações Públicas: Segurança Social
<b>Datas</b>	<b>07 Jul 2005 a 07 Jul 2008</b>
Função ou cargo ocupado	<b>Adjunto do diretor</b> do Centro Distrital de Segurança Social de Setúbal do Instituto de Segurança Social, IP, nos termos do n.º 4 do artigo 38º dos Estatutos do Instituto de Solidariedade e Segurança Social, aprovados pelo Decreto-Lei n.º 316-A/2000, de 7 de Dezembro, equiparado a subdiretor geral nos termos da Lei n.º 2/2004, de 15 de Janeiro;
Principais atividades e responsabilidades	<b>Funções dirigentes:</b> Gestão e Administração do serviço desconcentrado da Administração Pública do Instituto de Solidariedade e Segurança Social (ISSS), cometidas em matéria de gestão e de administração de pessoal (...) as competências atribuídas por lei ao pessoal dirigente da função pública;
Nome e morada do empregador	ISS, IP – Instituto de Segurança Social, IP Rua Rosa Araújo, 43 1250-194 Lisboa Tel: 213 102 000 Fax: 213 102 090 E-mail:iss@seg-social.pt
Tipo de empresa ou sector	Administrações Públicas: Segurança Social
<b>Datas</b>	<b>01 Jan 2002 a 31 Dez 2004</b>
Função ou cargo ocupado	<b>Auditor-Chefe</b> do Departamento de Auditoria V dos Serviços de Apoio do Tribunal de Contas através do despacho do conselheiro presidente do Tribunal de Contas n.º 94/2001-DP, de 26 de Dezembro, nos termos dos artigos 74º, n.º 1, alínea m), da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, 11º a 13º do Decreto-Lei n.º 440/99, de 2 de Novembro, 18º do Regulamento aprovado pelo despacho n.º 46/2000-GP, de 27 de Abril, e 10º do Regulamento aprovado pelo despacho n.º 56/2000-GP, de 7 de Junho, cf. aviso n.º 597/2002 publicado no DR (2ª série) n.º 14 de 17 de Janeiro de 2002;
Principais atividades e responsabilidades	<b>Funções dirigentes</b> de uma unidade especializada de um Departamento de Apoio Técnico, organizando e coordenando as respetivas atividades de acordo com os programas de fiscalização e os planos de atividades, e tendo em conta as orientações superiores, chefia as equipas de auditoria, elabora os planos de auditoria de acordo com os objetivos e orientações e submete-os à apreciação superior e, bem assim, acompanhar e coordenar a execução dos trabalhos de auditoria, assegurando a elaboração dos respetivos anteprojetos de relatório.
Nome e morada do empregador	Direcção-Geral do Tribunal de Contas Av. da República, 65 1069-045 LISBOA Tel.: 217945100 Fax: 217936033 E-mail: geral@tcontas.pt
Tipo de empresa ou sector	Órgão superior de controlo externo das finanças públicas
<b>Datas</b>	<b>15 Jun 2000 a 31 Dez 2001</b>
Função ou cargo ocupado	<b>Auditor-coordenador</b> do Departamento de Apoio Técnico do Serviço de Apoio Regional da Madeira através do despacho do conselheiro presidente do Tribunal de

	<p>Contas nº 60/00-GP, de 15 de Junho de 2000, nos termos do artigo 74º, nº 1, alínea m), da Lei nº 98/97, de 26 de Agosto, e dos artigos 11º e 12º, nº 2, alíneas c) e d), do Decreto-Lei nº 440/99, de 2 de Novembro, cf. aviso nº 10 577/2000 publicado no DR (2ª série) nº 149, de 30 de Junho de 2000;</p> <p>Para além das funções de assessoria previstas nos artigos 105.º e seguintes da Lei n.º 98/97, de 26 de Agosto, exerceu as <b>funções dirigentes</b> do Departamento de Apoio Técnico do serviço de apoio regional coordenando, na dependência funcional do juiz da secção regional, o planeamento e a realização de auditorias e outras ações de controlo, incluindo, nomeadamente, a submissão dos planos à aprovação superior, o acompanhamento e coordenação da execução dos trabalhos, a articulação das diversas equipas e o controlo da elaboração, qualidade e harmonização dos respetivos anteprojetos de relatório de auditoria ou controlo.</p> <p>Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas R. Esmeraldo 20/38 9000-051 FUNCHAL MADEIRA tel: 291233690 fax: 291233681</p>
Principais atividades e responsabilidades	
Nome e morada do empregador	
Tipo de empresa ou sector	Órgão superior de controlo externo das finanças públicas
<hr/>	
	<b>Datas</b> 30 Nov 1998 a 15 Jun 2000
Função ou cargo ocupado	Técnico Verificador Superior do quadro / mapa de pessoal dos serviços de apoio (sede) do Tribunal de Contas
Principais atividades e responsabilidades	Execução de funções de estudo, conceção, adaptação e aplicação de métodos e processos científico-técnicos no âmbito das áreas de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas, traduzidas na instrução de processos de fiscalização sucessiva, procedendo, designadamente, à realização de auditorias e demais ações de controlo, do exame, conferência, apuramento e liquidação de contas sujeitas ao controlo do Tribunal e à execução de tarefas atinentes à preparação do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado e as Contas das Regiões Autónomas, requerendo especialização e conhecimentos profissionais de elevado nível.
Nome e morada do empregador	Direcção-Geral do Tribunal de Contas Av. da República, 65 1069-045 LISBOA Tel.: 217945100 Fax: 217936033 E-mail: geral@tcontas.pt
Tipo de empresa ou sector	Órgão superior de controlo externo das finanças públicas
<hr/>	
	<b>Datas</b> 20 Mai 1988 a 30 Nov 1998
Função ou cargo ocupado	Contador Verificador do quadro de pessoal dos serviços de apoio (sede) do Tribunal de Contas
Principais atividades e responsabilidades	Execução de funções de aplicação de métodos e processos de natureza técnica, no âmbito das áreas de fiscalização e controlo do Tribunal de Contas, traduzidas na instrução de processos de fiscalização e sucessiva, procedendo, designadamente, ao exame, conferência, apuramento e liquidação de contas sujeitas ao controlo do Tribunal e à execução de funções atinentes à preparação do relatório e parecer sobre a Conta Geral do Estado, participando na realização de auditorias e outras ações de controlo. Execução de funções de suporte, administração e operação de sistemas informáticos, designadamente, na exploração das aplicações disponíveis (na rede informática do Tribunal de Contas e nos sistemas de microcomputadores não interligados) e seleccionar a utilização de programa-produto para desenvolvimento de aplicações pelos próprios utilizadores.
Nome e morada do empregador	Direcção-Geral do Tribunal de Contas Av. da República, 65 1069-045 LISBOA Tel.: 217945100 Fax: 217936033 E-mail: geral@tcontas.pt
Tipo de empresa ou sector	Órgão superior de controlo externo das finanças públicas
<hr/>	
	<b>Datas</b> Out 1982 a Mai 1988

Exercício de funções como docente do Ensino Básico, em regime de destacamento.

Função ou cargo ocupado Exercício de funções docentes na Direção-Geral do Ensino Básico (e Secundário) em regime de destacamento tendo exercido funções na Divisão de Ensino Especial, nos setores de Planeamento e Controlo Orçamental e Organização e Planeamento, entre Out/1982 e Out/1984 e Out/1984 e Mai 1988, respetivamente.

**Datas 23 de Out 1981 a Out 1982**

Exercício de funções docentes do Ensino Básico.

Função ou cargo ocupado Exercício de funções docentes no Ensino Básico na Escola Básica de Queijas (Linda-a-Velha / Algés)

**EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO**

**2014 Diploma de Estudos Pós-Graduados (2º Ciclo) do Mestrado em Administração Pública**

Field of education – 34 Business and administration

ISCTE-IUL

- Administração Pública

**European Computer Driving Licence Syllabus Version 4.0**

- 2010
- Concepts of IT;
  - Using the Computer and Managing Files;
  - Word Processing;
  - Spreadsheets;
  - Databases;
  - Presentations
  - Information and Communication

**Pós-Graduação Avançada em Finanças e Gestão do Sector Público**

- 2008
- Instituto Direito Económico e Fiscal – Faculdade de Direito de Lisboa
- Parte letiva: Reforma da Administração Pública; Reforma do Sector Público; As novas Soluções de Gestão e Financiamento do Sector Público

**SAD – Seminário de Alta Direção**

Field of education – 34 Business and administration

INA – Instituto Nacional de Administração

- 2005
- Formação dos dirigentes recrutados de entre indivíduos sem vínculo à Administração Pública é precedida da frequência com aproveitamento do Seminário, cujo regulamento constitui o anexo III da Portaria nº 1141/2005, de 8/11.
  - Objetivos – dotar os titulares dos cargos dirigentes com um conjunto de conhecimentos académicos e profissionais exigíveis e adequados ao exercício das respetivas funções, nomeadamente da estrutura, do funcionamento e dos objetivos estratégicos dos serviços públicos. Destinatários – titulares de cargos de direção superior ou intermédia, recrutados de entre indivíduos sem vínculo à Administração Pública.

**1995 Licenciatura em Auditoria Contabilística**

Classificação nacional – Licenciatura ISCED 1997 -



Nível 5 – First stage of tertiary education  
Field of education – 34 Business and administration

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa – ISCAL  
Av. Miguel Bombarda nº 20 Lisboa  
1069 - 035 LISBOA

- Auditoria interna, operacional, financeira e contabilística

Classificação nacional – Bacharelato  
ISCED 1997 – Nível 4 – Bacharelato  
Field of education – 34 Business and administration

### Bacharelato em Contabilidade e Administração

1987

Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa - ISCAL  
Av. Miguel Bombarda nº 20 Lisboa  
1069 - 035 LISBOA

- Contabilidade financeira e de custos; fiscalidade, gestão e administração

Classificação nacional – Bacharelato  
ISCED 2013 – 0113 Teacher training without subject specialization

### Curso Normal das Escolas do Magistério Primário

1981

Escola do Magistério Primário de Castelo Branco

- Formador / educador do ensino básico.

## COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna

Português

Outras línguas

	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interação oral	Produção oral	
Espanhol	C1	C1	B1	A2	A2
Francês	B2	B1	A2	A2	A2
Inglês	C1	C1	B2	B1	B2
Italiano	B1	A2			

Níveis: A1/2: Utilizador básico - B1/2 utilizador independente - C1/2: utilizador avançado  
Quadro Europeu Comum de Referência para as Línguas

- Competências de comunicação**
- elevado espírito de equipa, quer na liderança de equipas quer na integração de grupos de trabalho;
  - sociável,
  - elevada empatia e respeito humano;
  - valoriza os valores e práticas de preservação ambiental;
  - boa capacidade de adaptação a ambientes multiculturais e multi-sociais;
  - boa capacidade de comunicação, quer na comunicação oral quer escrita (relatórios de auditoria e recensões académicas);
  - eficaz na comunicação tanto como formador e monitor em várias ações de formação e em comunicações em encontros, seminários e congressos;
  - assertivo e empático;
  - íntegro, solidário, consensual, motivador, enérgico e afável;
- Competências de organização**
- elevada capacidade de gerir orçamentos;
  - boa capacidade de gerir projetos de investimento, liderando a responsabilidade de estudo, conceção, formulação de fases e respetiva execução;
  - bom autocontrolo;
  - boa capacidade de liderança (já dirigiu uma unidade técnica com 40 pessoas, chefiou equipas num total de 15 pessoas e foi diretor adjunto de uma organização com mais de 700 pessoas e 8 dirigentes intermédios de 1º nível);
  - elevado sentido de organização pessoal, pontual e assíduo;
  - boa capacidade de gestão de projetos e de trabalhos de equipa.
- Competências técnicas**
- Exercício de funções de controlo de alto nível, nomeadamente a realização de auditorias e outras ações de controlo nas diversas áreas da competência do Tribunal de Contas;
  - Exercício de funções de estudo e investigação técnico-científica para apoio ao Tribunal de Contas e às equipas de auditoria;
  - Exercício de funções de estudo e aplicação de métodos e processos científico-técnicos, nomeadamente no âmbito da instrução de processos de fiscalização e auditoria;
  - Direção, coordenação e controlo do planeamento e a da execução de auditorias e outras ações de controlo, incluindo, nomeadamente:
    - elaboração e revisão dos planos de auditoria e de gestão;
    - acompanhamento e coordenação da execução dos trabalhos;
    - articulação das diversas equipas;
    - controlo da elaboração, qualidade e harmonização dos anteprojetos de relatório.
  - Competências demonstradas a um nível elevado como demonstram as avaliações de desempenho: orientação para os resultados e para o serviço público, planeamento e organização, liderança e gestão de pessoas, otimização de recursos, visão estratégica, decisão, desenvolvimento e motivação dos trabalhadores, orientação para a inovação e mudança, representação e colaboração institucional.
  - Domínio do software Office™ - realizou com sucesso todos os módulos necessários à obtenção da Carta Europeia de Condução em Informática Versão Syllabus : 4.0 (*European Computer Driving Licence Syllabus Version 4.0*) com os seguintes módulos:
    - --Introdução à Informática: *Concepts of IT*;
    - --Utilização do Computador e Gestão de ficheiros: *Using the Computer and Managing Files*;
    - --Processador de Texto: *Word Processing*;
    - --Folhas de Cálculo: *Spreadsheets*;
    - --Bases de Dados: *Databases*;
    - --Apresentações: *Presentations*
    - --Internet e Correio Eletrónico: *Information and Communication*
- Competências informáticas**
- Conhecimentos básicos das aplicações gráficas (*Adobe Illustrator™, PhotoShop™*).
  - Conhecimentos avançados em IDEA: software de auditoria e tratamento de dados;

- Formador em informática: Word e Excel;

#### Outras competências

- leal e respeitador dos valores institucionais;
- honesto e trabalhador;
- membro de associações socio profissionais:
  - OTOC: Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas - n.º 11.035
  - IPAI: Instituto Português de Auditores Internos - n.º 421
  - IIA: Institute of Internal Auditors, Inc. – USA Membership n.º 945.747
- *Hobbys*:
  - jardinagem;
  - agricultura;
  - ténis e futebol.

#### Carta de Condução

- A1;B;B1

#### INFORMAÇÃO ADICIONAL

---

##### Publicações Distinções

- Coautor do livro “Winword 7.0: dicas e truques de utilização – 139 formas eficientes de explorar o seu processador de texto”, Edições Sílabo, Lda. – 1.ª Edição, Lisboa, Junho de 1997, – ISBN: 972-618-159-3.
- Coautor da Comunicação “Contributos da auditoria para a gestão pública moderna”, “Moderna Gestão pública dos meios aos resultados - Acta Geral do 2º Encontro INA” (2000), INA Ed., Oeiras
- Louvor, através do Despacho de S. Ex.ª o Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas — DP n.º 84/97, de 26 de Maio de 1997, publicado no Diário da República, II Série, n.º 133, de 11/6/97 – Despacho n.º 1960/97 (2.ª Série) na sequência da Auditoria ao Fundo Social Europeu – DAFSE e IEFEP – Processo n.º 8/97 – Audit.

##### Certificação de Formador

- Possuidor de habilitação profissional para a docência (não carece de certificado de competências pedagógicas (CCP)) cf. n.º 2 do artigo 2.º da Portaria n.º 214/2011, de 30 de maio, regime de isenção, pelo que não há lugar à emissão do CCP.