



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## A Modernização da Contratação Pública em Portugal: As Plataformas Eletrónicas

Jessica Cardoso Martins

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de  
Mestre em Políticas Públicas

Orientadora:  
Professora Doutora Cristina Rodrigues,  
Professora Auxiliar Convidada do Departamento de Economia Política,  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Agosto, 2019





Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

## A Modernização da Contratação Pública em Portugal: As Plataformas Eletrónicas

Jessica Cardoso Martins

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de

Mestre em Políticas Públicas

Orientadora:  
Professora Doutora Cristina Rodrigues,  
Professora Auxiliar Convidada do Departamento de Economia Política,  
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

Agosto, 2019



## Agradecimentos

A realização da presente dissertação contou com o importante apoio de um conjunto de pessoas e instituições. Por isto, expresso publicamente o meu agradecimento e gratidão a todos os que permitiram a conclusão de mais um desafio académico e pessoal.

Agradeço à Professora Doutora Cristina Rodrigues todo o apoio na orientação, os profícuos contributos, os conselhos, a amizade e a confiança ao longo de todo o processo. A sua participação neste projeto contribuiu decisivamente para a sua concretização.

Agradeço também àqueles que colaboraram nesta aventura: à Altranportugal e à Ana Baixinho por despertar o meu interesse pela contratação pública eletrónica e permitirem o acesso a todos os instrumentos e recursos necessários para a elaboração desta investigação e à CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social e à equipa, que me receberam recentemente, pelas palavras de encorajamento nas fases mais difíceis e pela compreensão.

Muito obrigada aos amigos que foram incansáveis ao longo dos últimos dois anos, em especial, à Daniela Bata pela profunda amizade.

Finalmente, ao Luís, por sempre acreditar em mim e à minha família, a quem devo tudo o que sou e alcancei.

## Resumo

A presente dissertação aborda uma das principais medidas que contribuíram para a modernização da contratação pública portuguesa, a saber, a implementação de plataformas eletrónicas para efeitos de desmaterialização dos procedimentos de contratação pública. O objetivo da investigação foi, pois, descrever e avaliar os resultados desta medida.

A análise assenta no modelo teórico do Ciclo Político que aborda os aspetos essenciais associados às políticas públicas, nomeadamente, os processos de agendamento, formulação e implementação da medida e a sua avaliação. Para aferição dos resultados da medida foram definidos dois critérios de avaliação: a eficácia e a transparência.

Face aos resultados, conclui-se que a medida tem tido efeitos positivos. Do ponto de vista da eficácia, as plataformas eletrónicas estão na base de mais de metade do montante financeiro total dos procedimentos contratuais em Portugal, o que tem levado o país a atingir sucessivamente as metas europeias. Quanto à transparência, as plataformas possibilitam que as compras públicas aconteçam em condições mais claras e justas para todos os intervenientes, permitindo também que se reúna uma elevada quantidade de informação passível de ser utilizada para fins estatísticos, essenciais para a tomada de decisão.

Todavia, em Portugal, predomina o ajuste direto, que se encontra dispensado da obrigatoriedade da utilização das plataformas eletrónicas. A sobredimensão deste procedimento, e a dispensa mencionada, condicionam o efeito da utilização das plataformas eletrónicas na contratação pública globalmente considerada, afetando designadamente a aplicação dos princípios da concorrência e da transparência que, de acordo com a lei, devem nortear as compras públicas.

***Palavras-chave:*** *Contratos Públicos, e-Procurement, Plataformas Eletrónicas, Eficácia, Transparência.*

## Abstract

This Master dissertation deals with one of the main measures that contributed to the modernization of the Portuguese public procurement: the implementation of electronic platforms for the purpose of dematerializing the public procurement procedures. Thus, this research aimed to describe and evaluate the outcomes of this measure.

The analyses lays on the theoretical method of the Political Cycle that deals with the main aspects related to the public policies, namely the scheduling process, formulation and implementation of the measure and its evaluation. For the measurement of the results, two rating criteria were defined: effectiveness and transparency.

Facing the results, it was concluded that the measure has had positive effects. From the perspective of the effectiveness, the electronic platforms proved to be the base of more than a half of the financial amount of all the contract procedures in Portugal, which has led the country to achieve the European targets. In what concerns transparency, these platforms turned the public procurement more clear and fair to all those involved, also allowing the collection of a great deal of information that can be used for statistic purposes, that are vital for the decision-making processes.

Nevertheless, in Portugal, the directly negotiated contracts prevail and do not require the use of electronic platforms. The huge dimension of this procedure and the fact that it is not yet a needed requirement, influence the use of these electronic platforms in the public procurement, as a whole, affecting in particular the application of the principles of the competition and the transparency that, according to the law, should guide the public procurement procedure.

**Key Words:** *Public Contracts, e-Procurement, Electronic Platforms, Effectiveness, Transparency.*

Índice	
Agradecimentos .....	v
Resumo.....	vi
Abstract .....	vii
Índice de figuras.....	x
Glossário de siglas .....	xi
INTRODUÇÃO .....	1
1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO.....	3
1.1. Contratação pública.....	3
1.2. E-Government: o princípio de desmaterialização.....	6
1.3. Desmaterialização dos procedimentos de contratação pública .....	7
2. ANTECEDENTES – O QUADRO JURÍDICO EUROPEU E NACIONAL.....	9
2.1. Legislação europeia.....	9
2.2. Legislação nacional.....	12
3. DESCRIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	17
3.1. Entrada na agenda política .....	17
3.2. Formulação da medida .....	19
3.3. Implementação da medida .....	21
3.4. Reformulação .....	22
4. DESENHO DE PESQUISA.....	24
4.1. Metodologia .....	24
4.2. Critérios de avaliação.....	25
5. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA.....	27
5.1. Considerações iniciais.....	27
5.2. Critério da Eficácia .....	27
5.2.1. Índice da Contratação Pública Eletrónica em Portugal.....	27
5.2.2. Índice de Manchester .....	28
5.3. Critério da Transparência.....	29
5.3.1. Procedimentos tramitados em plataformas eletrónicas.....	29
5.3.2. Contratos celebrados por Ajuste direto.....	30
5.3.3. Montante contratual dos ajustes diretos face ao montante contratual total.....	32
5.3.4. Contratos públicos reportados ao Portal BASE e a execução orçamental das administrações públicas .....	33

CONCLUSÃO .....	36
BIBLIOGRAFIA .....	40
FONTES.....	43
ANEXOS .....	i
Anexo A – Etapas do Modelo do Ciclo Político e Características.....	i
Anexo B – Linha cronológica com os principais documentos legislativos da UE sobre a contratação pública eletrónica entre 2004 e 2014 .....	i
Anexo C – Linha cronológica relativa à legislação nacional sobre a contratação pública eletrónica entre 1999 e 2012 .....	ii
Anexo D – Lista das Plataformas Eletrónicas Licenciadas e Respetivas Empresas Gestoras .....	ii
CURRICULUM VITAE .....	iii

## Índice de figuras

Figura 5.1: Evolução do Índice da Contratação Pública Eletrónica em Portugal entre 2010 e 2017 ....	27
Figura 5.2: Evolução do Índice de Manchester entre 2010 e 2017.....	29
Figura 5.3: Percentagem de procedimentos tramitados em plataformas eletrónicas entre 2012 e 2017	30
Figura 5.4: Percentagem de contratos celebrados por ajuste direto entre 2011 e 2017 .....	31
Figura 5.5: Montante contratual dos ajustes diretos face ao montante contratual total (%) entre 2011 e 2017.....	32
Figura 5.6: Contratação Pública em 2017 por tipo de procedimento.....	33
Figura 5.7: Comparação entre os montantes contratuais reportados ao Portal BASE e a execução orçamental das administrações públicas (%) entre 2011 e 2017 .....	34

## Glossário de siglas

ANCP – Agência Nacional de Compras Públicas

ANS – Autoridade Nacional de Segurança

AMA – Agência para a Modernização Administrativa

AP – Administração Pública

CCP – Código dos Contratos Públicos

CEGER – Centro de Gestão da Rede Informática do Governo

COM – Comunicação

CPVE – Contratação Pública Via Eletrónica

DR – Diário da República

ESPAP – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

GNS – Gabinete Nacional de Segurança

G2B – *Government to business*

ICPEP – Índice da Contratação Pública Eletrónica em Portugal

InCI – Instituto da Construção e do Imobiliário

IMOPPI – Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário

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

INCM – Imprensa Nacional – Casa da Moeda

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

UE – União Europeia

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMC – Organização Mundial do Comércio

PME – Pequenas e Médias Empresas

PRACE – Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

UMC – Unidades Ministeriais de Compras

UMIC – Unidade de Missão Inovação e Conhecimento

## INTRODUÇÃO

A contratação pública portuguesa tem vindo a ser alvo de uma profunda reforma nos últimos anos. Esta reforma assenta em vários pilares, de que destacamos as diretivas da União Europeia (UE), a publicação do Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e as alterações que sofreu ao longo dos últimos dez anos.

O CCP, pedra-chave desta reforma, é o resultado de uma convergência entre as diretivas comunitárias – que induziram a adoção de determinadas políticas a nível nacional –, a uniformização dos principais regimes jurídicos existentes e a vontade política de modernização da contratação pública.

A presente dissertação propõe-se abordar uma das principais medidas que contribuíram para a modernização da contratação pública portuguesa. Trata-se da política pública que prevê dar cumprimento ao estabelecido no artigo 4.º da primeira versão do CCP, que obriga à utilização de plataformas eletrónicas na realização de quaisquer procedimentos de contratação pública.

O preâmbulo do diploma baliza desde logo a intenção do legislador: “O CCP prossegue o objetivo 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 eletrónicos. 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 eletrónicas. Desta forma, assegura-se ainda um importante encurtamento dos prazos procedimentais, tanto reais quanto legais” (p. 755 do diploma legal).

Com esta medida, Portugal, no que diz respeito à adoção de práticas *e-procurement*, ou seja, medidas de desmaterialização da contratação pública através de meios eletrónicos, marcou uma posição pioneira na implementação de plataformas eletrónicas, incentivando a alteração dos processos administrativos da Administração Pública (AP), no sentido da sua desmaterialização.

É objetivo desta dissertação descrever e avaliar os resultados da medida Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública, adiante designada por medida, prevista no CCP e regulada pelo Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, legislação mais tarde reformulada pela Lei n.º 96/2015, de 29 de julho, documentos legais em que é prevista a implementação e a subsequente obrigatoriedade da utilização de plataformas eletrónicas para a contratação pública em Portugal.

Para a análise selecionámos dois principais critérios de avaliação que, pelas suas características, nos parecem mais relevantes para avaliar os resultados da medida e a sua evolução ao longo do tempo: a eficácia e a transparência.

A dissertação inicia-se com um enquadramento teórico sobre a temática. Depois de uma breve revisão da literatura, destacamos a importância da contratação pública para as economias dos países, enquanto ferramenta essencial para o seu desenvolvimento e, de seguida, abordamos o impacto que a contratação pública tem nos planos económico e político.

Neste sentido, destacam-se as estratégias do *e-government* e o *e-procurement* na Administração Pública, bem como os princípios da contratação pública previstos no CCP, em especial, o princípio da concorrência e o princípio da transparência.

O capítulo seguinte descreve os marcos da evolução jurídica da desmaterialização dos procedimentos e da Contratação Pública por Via Eletrónica (CPVE), revelando os esforços a nível europeu e nacional para a melhoria e modernização do processo de contratação pública e que serviram de base para a formulação da medida supramencionada e para a sua reformulação sete anos mais tarde.

O papel da União Europeia revelou-se especialmente relevante para o desenvolvimento da medida, dado que se perspectivava que a utilização de meios eletrónicos nas compras públicas seria “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 de fraude e corrupção nas Administrações, podendo constituir, portanto, um reforço das garantias de boa governação, transparência e ética” (Sanches, 2015:20).

O terceiro capítulo procede à caracterização da política pública, identificando aspetos justificativos para a sua emergência e concretização. Com o objetivo de analisar os seus resultados, importa contextualizar a mesma, destacando em que condições surgiu, a influência de processos de convergência europeia e nacional, o processo de formulação da medida, as condições de aplicação, a participação dos organismos, a distribuição de competências e os prazos definidos (Rodrigues, 2014b).

O capítulo seguinte aborda a metodologia adotada na presente investigação, nomeadamente, o recurso ao modelo do Ciclo Político que se constitui, essencialmente, em quatro fases: 1ª – Definição do problema e agendamento; 2ª – Formulação; 3ª – Implementação e 4ª – Avaliação e mudança. Neste trabalho, e se nos centrarmos neste modelo do Ciclo Político, a nossa atenção focar-se-á na última etapa do ciclo: a avaliação da medida na contratação pública portuguesa desde a data da sua entrada em vigor. Todavia, no capítulo anterior, as etapas do Agendamento, Formulação e Implementação da medida são, ainda que superficialmente, referidas para contextualizar a mesma.

A avaliação da medida, que ocupa o último capítulo, demonstra a evolução dos indicadores utilizados para o efeito, com especial incidência nos seguintes temas: a) o alcance das metas definidas pela UE; b) a representação das plataformas eletrónicas na contratação pública; e c) a promoção do princípio da transparência das compras públicas com recurso às plataformas digitais.

A dissertação encerra com uma reflexão sobre as seguintes questões: quais são os principais fatores impulsionadores da política pública “Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública”? Qual é a avaliação global da medida do ponto de vista da eficácia e da transparência? Quais os desafios que se impõem, para o futuro, na contratação pública eletrónica?

## 1. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

### 1.1. Contratação pública

A Organização Mundial do Comércio (2018) indica que a contratação pública internacional, em média, representa entre 10 a 15% do PIB mundial. Já na Europa, as compras públicas representam 20% do PIB europeu (Gomes *et al.*, 2018). Estes valores refletem o impacto das compras públicas na economia, dado que é precisamente através da contratação pública que se adquirem os bens e os serviços necessários para o desenvolvimento de qualquer país, por isso, indispensáveis ao funcionamento do Estado (Arzileiro, 2017).

Neste sentido, a contratação pública é uma política comum a todas as sociedades modernas, ainda que possam ter fins diferentes. Cláudia Viana (2008), explicita que para certos países a contratação pública é encarada como meio para atingir o desenvolvimento económico dos mesmos, enquanto outros (principalmente os países desenvolvidos) definem as suas compras públicas com base em dois critérios: a racionalidade e eficiência económicas de forma a promover a competitividade, a boa gestão dos dinheiros públicos e a racionalização da despesa pública.

Em primeiro lugar, por razões económicas, é perceptível a importância da contratação pública para um Estado. No entanto, para além da exigência da garantia do interesse público<sup>1</sup>, procura-se igualmente garantir os direitos e interesses dos concorrentes, proporcionando-se um quadro legal da contratação pública assente em princípios comunitários, que servem inclusivamente como fundamentos válidos no âmbito de quaisquer decisões no que diz respeito aos procedimentos de adjudicação (Oliveira, 2008; Viana, 2008). Desta forma, por um lado, dado que são utilizados recursos financeiros públicos para a concretização de contratos públicos exigem-se procedimentos assentes em condições de transparência, imparcialidade e igualdade; e por outro, de forma a cumprir a satisfação do interesse público, impõe-se a utilização de procedimentos baseados no princípio da concorrência entre os operadores económicos, maximizando a oportunidade para a seleção da proposta mais vantajosa (Gomes *et al.*, 2018).

Ora, no caso português, a regulamentação da contratação pública não se restringe exclusivamente à racionalidade económica, mas também à consagração dos princípios da contratação pública no Código dos Contratos Públicos: i) concorrência; ii) prossecução do interesse público; iii) igualdade e não discriminação; iv) transparência; v) imparcialidade; vi) proporcionalidade e vii) legalidade e discricionariedade (Gonçalves, 2018).

Relativamente à racionalidade económica, Pedro Gonçalves (2018) elucida-nos no que diz respeito à aplicabilidade deste conceito nas compras públicas do Estado, uma vez que pode revelar-se

---

<sup>1</sup> O interesse público “é o interesse relativo à existência, conservação e desenvolvimento da sociedade nos termos definidos pelos órgãos políticos constitucionalmente competentes (...). Trata-se, assim, exclusivamente de necessidades coletivas a satisfazer pelas pessoas coletivas públicas no exercício das suas atribuições que, portanto, estão ao serviço exclusivo do interesse público (...). Isso, sem prejuízo de haver pessoas jurídicas privadas que prosseguem interesses públicos (...). A realização do interesse público é o fim necessário e exclusivo de qualquer ato ou contrato administrativos (artigo 267.º da CRP)” (Silva, 2018:344-345).

mais dúbio que o esperado. O autor explica que existiu e existe uma percepção de que o Estado enquanto contratante deverá seguir um ideal de racionalidade económica quando procede a processo de compras, como se de um agente económico se tratasse. Porém, esta intenção não corresponde totalmente à realidade. Não obstante o custo represente um fator incontornável para qualquer aquisição – até porque os recursos financeiros provêm dos contribuintes – o mesmo não poderá ser o único aspeto de ponderação para todas as compras uma vez que “as funções do Estado são inúmeras, os interesses que este prossegue são vastos e, sem regras, os seus processos de compras podem ser determinados por objetivos indiferentes e alheios à racionalidade económica” (Gonçalves, 2018:316). Consequentemente, passa a existir a divulgação, por parte do Estado, da vontade de compra ao mercado com o fim de receber as propostas dos agentes económicos e escolher segundo o critério da ‘proposta economicamente mais vantajosa’<sup>2</sup> (Gonçalves, 2018).

Outro conceito útil que explora o supramencionado é o *Value for Money* que “consiste na utilidade retirada de cada compra ou gasto público. Baseia-se não no menor custo de aquisição/produção, mas sim na máxima eficiência dos gastos públicos” (Sarmiento, 2013:15). Complementarmente, surge o conceito *Best value for public money*, a “utilização eficiente dos recursos públicos e da obtenção do ‘best value for public money’ – proteção do interesse público financeiro e defesa dos contribuintes –, o que, desde logo, contribui para o objetivo da proteção da concorrência no mercado e da igualdade (de oportunidades)” (Gonçalves, 2018:317).

Já no que diz respeito aos princípios gerais estabelecidos no CCP, os mesmos têm uma crescente importância. Aliás, “a contratação pública é certamente uma das matérias em que mais se sente a importância concreta ou prática dos princípios jurídicos. (...) Além de um relevante instrumento de interpretação e integração do direito, os princípios jurídicos servem de base autónoma de deveres, direitos ou faculdades dos sujeitos dos procedimentos adjudicatários – e significa, consequentemente, que, para garantir a legalidade de um procedimento pré-contratual, não basta atuar em conformidade com as regras, com a lei, mas também com os princípios da contratação pública” (Oliveira, 2008:51-54).

No âmbito desta dissertação, interessa-nos destacar os princípios da concorrência e da transparência. O princípio da concorrência, para vários autores como Pedro Gonçalves (2018), constitui um pilar essencial da contratação pública uma vez que garante a aplicação de um tratamento igualitário entre todos os operadores económicos. As entidades devem lançar os procedimentos a todos os operadores económicos interessados, salvaguardando a igualdade de acesso, e garantir a igualdade de tratamento entre todos os participantes. O autor realça ainda que o princípio da concorrência deverá

---

<sup>2</sup> A proposta economicamente mais vantajosa “é a que, de entre as apresentadas no procedimento adjudicatário, foi selecionada pelo júri por aplicação dos fatores e subfatores que densificam o critério de adjudicação com aquela designação. (...) Dos fatores em que se densifica o critério da proposta economicamente mais vantajosa, pode referir-se, exemplificativamente, os seguintes: preço, prazo de execução, custo de utilização, rentabilidade, valia técnica, valia estética, valia funcional, potencialidade no âmbito da proteção do ambiente, caráter inovador, serviço pós-entrega, assistência técnica e garantia” (Silva, 2018:489).

garantir a igualdade concorrencial, ou seja, que todos os intervenientes tenham as mesmas condições de participação.

Do ponto de vista das entidades adjudicantes, quanto maior for o número de concorrentes, maiores são as probabilidades de assegurar a satisfação dos seus interesses. Quanto mais pública for a intenção de compra, maior é o número de concorrentes interessados, bem como a predisposição dos mesmos para negociar e otimizarem as suas propostas. Desta forma, o leque de escolha será consideravelmente maior, podendo a entidade adjudicante optar pela proposta economicamente mais vantajosa (Oliveira, 2008).

Assim, quanto maior for o acesso, por parte dos operadores económicos, aos procedimentos, para além de se respeitar o normal funcionamento do mercado e de promover o princípio da concorrência entre as entidades interessadas, prossegue-se o interesse público relativamente à formação de contratos públicos, uma vez que aumenta a possibilidade de a entidade adjudicante optar pelas melhores condições financeiras e técnicas (Sousa e Matos, 2009).

Relativamente ao princípio da transparência são do conhecimento geral as movimentações financeiras existentes em torno da contratação pública, o que a torna mais suscetível a atos de corrupção e violadores do princípio da prossecução do interesse público. Por isto, tem vindo a existir uma maior consciencialização e ações por parte de vários intervenientes com o objetivo de formular e implementar práticas contra a corrupção e conseqüentemente, difundir valores de transparência e ética na contratação pública (Gonçalves, 2018).

Desde o ano de 2000, são aplicados novos métodos e práticas, através de um conjunto de diplomas legais, com a intenção de fortalecer valores éticos ao promover a responsabilidade das entidades da Administração Pública, contribuindo para a consolidação da sua credibilidade, bem como dos princípios de transparência, liberdade, solidariedade e responsabilidade (Arzileiro, 2017).

A recomendação n.º 1/2015 do Conselho de Prevenção da Corrupção aborda esta questão e lança várias recomendações a todas as entidades adjudicantes para que seja possível diminuir o risco de corrupção na contratação pública: a utilização de plataformas públicas de forma a publicitar os procedimentos e conseqüentemente aumentar os níveis de transparência; a garantia da existência de controlo sobre possíveis conflitos de interesses que possam existir na contratação pública; a redução da utilização de ajustes diretos e quando este tipo de procedimento for utilizado, deverá ser fundamentado e deverá recorrer-se a mais que um concorrente; entre outros (Gonçalves, 2018).

Tem existido um esforço conjunto para a adoção de várias medidas regulamentares que visam, por exemplo: a criação de mecanismos de ‘transparência ativa’ e o estabelecimento de regras que vão contra os conflitos de interesses e/ou a identificação de causas que impeçam a participação de entidades nos procedimentos de contratação pública por incumprimento da lei – passando a integrar as ‘*black lists*’ (Gonçalves, 2018).

Para se concretizarem melhorias significativas e contínuas, tanto na contratação pública como em todas as outras áreas da Administração Pública, a modernização administrativa e a sua

desmaterialização revelaram-se imprescindíveis para o processo. Assim, surgiram diversas transformações na AP de cariz tecnológico, de maneira a colmatar, entre vários desafios, a crescente necessidade das entidades em comunicar e trocar informação, priorizando a desburocratização (AMA, 2011).

### 1.2. *E-Government*: o princípio de desmaterialização

Num contexto marcado pelas tecnologias de informação e comunicação, exige-se um constante esforço de adaptação à era tecnológica por parte da Administração Pública para corresponder às exigências populacionais atuais e às próprias necessidades da AP no que concerne ao aumento da eficiência e eficácia do próprio sistema.

O conceito *e-government* vai precisamente neste sentido, por se tratar da “utilização das tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública, incluindo o impacto das transformações na organização e prestação de serviços ao cidadão e a quem com ele se relaciona, de maior qualidade, que potencie a operacionalização de políticas públicas de um modo mais eficaz, eficiente e a menor custo.” (Gouveia, 2004:21).

Conforme destacam Luís Valadares Tavares e André A. Alves “*fiscal difficulties faced by the Portuguese state and the demand for greater accountability on the part of public opinion impose increasing pressure on the efficiency and transparency standards of public asset management and procurement procedures.*” (2005:49). Luís Gouveia (2004) acrescenta e destaca como a informação faz parte do quotidiano do cidadão (tanto para a satisfação das suas necessidades no âmbito pessoal, como no âmbito profissional) e como esta tem vindo a assumir uma crescente importância, principalmente para a tomada de decisão. Assim, “*todos os recursos que assegurem a melhor qualidade da informação, a sua mais fácil distribuição, recolha e apresentação, são determinantes para o desempenho de pessoas e organizações*” (Gouveia, 2004:8).

Neste sentido, a desmaterialização dos processos administrativos ganha outra dimensão na administração pública, dada a necessidade de se adotar instrumentos tecnológicos para responder aos desafios emergentes.

A partir dos anos 90 criou-se um ambiente propício ao desenvolvimento de novas ferramentas para a reformulação das práticas, tanto por parte da AP como de outros atores da sociedade, contribuindo para o “alargamento” da definição de *e-government* – a “utilização de tecnologias de informação para suporte de operações do Governo e Administração Pública, envolvendo cidadãos e promovendo serviços de base eletrónica em que relacionem o poder político e a Administração Pública com o cidadão e as empresas” (Gouveia, 2004:23). Neste contexto, a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) (2011) cria e concretiza a Plataforma de Interoperabilidade da AP, permitindo a centralização e disponibilização de todos os serviços eletrónicos utilizados pelo cidadão e empresas, proporcionando um passo fundamental para a modernização administrativa.

### 1.3. Desmaterialização dos procedimentos de contratação pública

A potencialidade do *e-government* tornou-se cada vez mais evidente e acabou por se manifestar no CCP com a desmaterialização dos procedimentos, também classificado como *government to business* (G2B). Entende-se por G2B todas as “transações comerciais e as compras do Estado, bem como as aquisições de serviços por via eletrónica” (Gouveia, 2004:22). De um ponto de vista técnico, a desmaterialização dos procedimentos é o “tratamento, transmissão e arquivo, realizados por via eletrónica, relativos às informações trocadas entre os intervenientes nos procedimentos de adjudicação e na execução dos contratos públicos” (Silva, 2018:234-235).

Neste âmbito, a desmaterialização da contratação pública através da utilização de meios eletrónicos passa a denominar-se por *e-procurement* – “*the use of electronic communications and transaction processing by government institutions and other public sector organisations when buying supplies and services or tendering public works*” (Bausà Peris *et al.*, 2013:5).

Através das plataformas eletrónicas para a contratação pública surge a transmissão eletrónica de informação, substituindo-se o tradicional papel, proporcionando uma maior eficácia e rentabilidade. Estas plataformas passam a ser o instrumento de comunicação e arquivação de quaisquer informações e documentos trocados entre as entidades adjudicantes e os operadores económicos (Silva, 2018). Miguel Assis Raimundo (2016) completa esta ideia ao indicar que, mais do que uma transmissão eletrónica da informação, serve como meio de avaliação e de decisão, uma vez que as entidades contratantes poderão recorrer a formatos automatizados, onde os concorrentes poderão apresentar as suas propostas, contribuindo para uma redução significativa da intervenção humana, para a celeridade do processo e para o aumento da qualidade da avaliação<sup>3</sup>.

Por um lado, a utilização de instrumentos eletrónicos favorece, inevitavelmente, a eficiência dos processos dada a possibilidade, num contexto imediato e desmaterializado, de torná-los mais céleres e, fundamentalmente, racionalizar o tempo e recursos que os procedimentos, por si, exigem (Pereira, 2013). E por outro, simplifica a disponibilização *online* dos contratos públicos resultando no aumento da transparência dos procedimentos contratuais (Alves, 2014).

Esta nova funcionalidade permite “a gestão centralizada de compras, suportada por plataformas de compras concentradas, dando uma maior garantia no planeamento de aquisições a realizar com uma visão integrada das necessidades, apoiada por um planeamento real, que possibilite uma análise e avaliação de resultados mais fidedigna e que corresponderá a um maior *know-how*, efetivado pela formação cada vez mais especializada, de modo a garantir em segurança, o sucesso do processo de centralização das compras públicas, sustentado pelas respetivas e diversas plataformas, partilhando o valor com aquisições em rede, transversais a toda a AP” (Arzileiro, 2017:153).

---

<sup>3</sup> A título de exemplo, recorrendo a uma folha de cálculo, a informação ao ser inserida em determinados campos irá permitir operações automáticas e conseqüentemente um tratamento e comparação de dados mais célere, principalmente em procedimentos que exigem uma quantidade significativa de informação (Raimundo, 2016).

No final dos anos 90, a desmaterialização dos procedimentos na contratação pública portuguesa já dava os seus primeiros passos com a promulgação das leis referentes à assinatura eletrónica e à faturação eletrónica. Mais tarde, surgem as plataformas eletrónicas – com a influência e o apoio da União Europeia – e também a crescente necessidade de criar medidas legislativas sobre as compras públicas realizadas eletronicamente (Rocha, 2018).

## 2. ANTECEDENTES – O QUADRO JURÍDICO EUROPEU E NACIONAL

### 2.1. Legislação europeia

No quadro na União Europeia, a contratação pública é considerada um instrumento essencial de política económica, baseada numa escolha racional e imparcial. Através dela é possível atenuar ou até eliminar quaisquer barreiras que marcam o espaço euro, isto é, contribuir para o “verdadeiro” Mercado Único Europeu, onde se promove o desenvolvimento económico e social dos seus membros (AIP, 1995; Gomes *et al.*, 2018).

Neste sentido, as instituições europeias têm elaborado recomendações e diretivas direcionadas com as compras públicas, bem com a simplificação procedimental<sup>4</sup>. É o caso da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, ambas de 31 de março de 2004, que destacam a evolução das técnicas eletrónicas de compra e como estes instrumentos potenciam a diminuição de recursos financeiros necessários para a concretização de aquisições, bem como o tempo associado ao próprio processo, incentivando a concorrência e a eficiência dos contratos públicos. Adicionalmente, reiteram a necessidade da definição de uma regulamentação referente aos sistemas eletrónicos de compras, garantindo a maximização das potencialidades oferecidas pelas plataformas às entidades adjudicantes e aos operadores económicos. Mencionam, também, a necessidade da definição de um sistema de compras dinâmico, totalmente eletrónico, capaz de garantir a equidade entre os concorrentes, bem como da criação de condições que promovem o princípio da não discriminação, da igualdade de tratamento e da transparência. Não obstante, ambas as diretivas concedem às entidades adjudicantes a liberdade para definirem o instrumento mais conveniente para as comunicações e trocas de informação no âmbito dos contratos públicos, isto é, entre meios eletrónicos, carta, fax ou outros.

Outro momento fulcral, e que marcou o início de uma discussão mais profunda sobre a problemática, foi a elaboração do Livro Verde sobre o alargamento da utilização da contratação pública eletrónica no espaço Euro em 2010, dado que menos de 5% do valor total dos contratos públicos tinha, até então, sido adjudicado através de meios eletrónicos. De acordo com a Comunicação (COM) (2010) 571, de 18 de outubro de 2010: “A contratação pública eletrónica pode melhorar consideravelmente a eficiência das aquisições, a gestão global dos contratos públicos e o funcionamento dos mercados dos contratos públicos” (p. 2), recorrendo inclusivamente a um exemplo português: “Um estudo português comparou as melhores propostas de obras públicas adjudicadas por 50 hospitais públicos portugueses em 2009 (utilizando sistemas em suporte papel) e em 2010 (utilizando contratos públicos eletrónicos). A conclusão foi que se conseguiu uma diminuição dos custos de 18% em 2010, graças à maior concorrência criada pela contratação pública eletrónica” (p. 6)<sup>5</sup>. Partindo desta premissa, o Livro Verde

---

<sup>4</sup> Vide anexo B.

<sup>5</sup> Em Portugal, a partir de 1 de novembro de 2009 a utilização de meios eletrónicos na contratação pública é obrigatória para a maioria dos procedimentos, pelo que, no ano seguinte, Portugal viria a fazer parte de um conjunto restrito de países que recorre à contratação pública eletrónica.

define um novo ponto de partida para a concretização daquilo que seria a modernização da Administração Pública dos países, bem como do processo administrativo associado aos contratos públicos. Neste sentido, preparam-se as propostas de reforma legislativa da UE de forma a enquadrar legalmente a adoção de instrumentos eletrónicos como meio de aquisição de bens e serviços entre os Estados-Membros. Para tal, seria necessário a introdução de uma contratação pública eletrónica de “ponta a ponta”, ou seja, desde a publicação do anúncio, à adjudicação e, por fim ao pagamento. O documento, à data, reconhece o programa como ambicioso e menciona a heterogeneidade que se verifica entre os Estados-Membros relativamente aos diferentes processos de compras públicas e os recursos disponíveis de cada um dos países para aplicar em estruturas eletrónicas, dificultando a total desmaterialização do procedimento a nível europeu.

Um ano depois, e no âmbito da estratégia Europa 2020, é lançada a COM (2011) 15, de 27 de janeiro de 2011, sobre a modernização da política de contratos públicos da UE para um mercado dos contratos públicos mais eficiente. É mencionado na comunicação que a “política de contratos públicos deve assegurar uma utilização o mais eficiente possível dos fundos públicos e que é necessário manter os mercados da contratação aberta em toda a UE.” (p. 3). Para além disto, “dado o papel fundamental dos contratos públicos para enfrentar os atuais desafios, os instrumentos e métodos existentes devem ser modernizados, de modo a poder dar resposta à evolução do contexto político, social e económico” (p. 4). Assim, a Comissão Europeia procura, através de consultas alargadas aos interessados, propostas sobre possíveis alterações a aplicar ao sistema de contratos públicos da União Europeia, com o propósito de simplificar e flexibilizar os processos de adjudicação. Complementarmente, é reiterado que a modernização dos procedimentos poderá, por um lado, garantir condições que promovam uma maior participação das Pequenas e Médias Empresas (PME) nos concursos públicos, atenuando, por conseguinte, os constrangimentos sentidos pelos operadores económicos de menor dimensão; e por outro, fomentar práticas de transparência no processo de compras públicas, diminuindo assim os níveis de corrupção e o favorecimento.

Desde 2004 é pretendida uma transição de compras públicas marcadas por procedimentos manuais para uma contratação eletrónica. Porém, em 2012, a Comissão Europeia depara-se com uma transição lenta e com desafios políticos e económicos difíceis de ultrapassar pelos Estados-Membros (COM (2012) 179, de 20 de abril de 2012). A comunicação 179 da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões indica que “a contratação eletrónica ainda é utilizada em apenas 5%-10% dos processos de adjudicação de contratos realizados em toda a UE”<sup>6</sup> (p. 2). Na mesma comunicação, a Comissão justifica o valor percentual supra com base em dois fatores: a) a falta de iniciativa por parte de alguns dos intervenientes no processo de aquisição

---

<sup>6</sup> A Declaração Ministerial de Manchester, de 24 de novembro de 2005, previa que “todas as administrações públicas em toda a Europa terão capacidade para realizar eletronicamente todos os seus contratos públicos e, pelo menos, 50% dos contratos públicos acima do limiar da UE serão realizados eletronicamente até 2010” (COM (2012) 179, de 20 de abril de 2012:2).

em adotarem mudanças procedimentais (uma vez que as entidades entendem que os benefícios das novas soluções eletrônicas e a recuperação do investimento financeiro dentro de um prazo admissível não são realistas) e, b) a possibilidade da existência de vários, distintos e complexos sistemas eletrônicos entre os países resultando num acréscimo da despesa para os operadores económicos e entidades adjudicantes.

De forma a ultrapassar os constrangimentos acima identificados, a Comissão menciona várias medidas a executar, entre as quais: a) um quadro jurídico mais eficaz, como por exemplo, a obrigatoriedade de uma transição gradual para instrumentos totalmente eletrônicos; b) a identificação e adoção de soluções com base nas melhores práticas, incentivando, através de apoios complementares, os Estados-Membros, que se encontram numa posição menos privilegiada, a procederem à transição para sistemas de contratação eletrónica; c) o apoio na implementação de infraestruturas relativas à contratação eletrónica, ou seja, o desenvolvimento de programas de interoperabilidade entre todos os sistemas já existentes apoiando a sua sustentabilidade; d) uma estratégia de divulgação e comunicação sobre as vantagens de um sistema de compras públicas via eletrónica; e, e) a existência de um período de acompanhamento e avaliação da utilização da contratação eletrónica, identificando vários indicadores de forma a ser possível otimizar resultados.

Até então tinha sido possível identificar alguns benefícios da total desmaterialização procedimental das compras públicas e a COM (2012) 179, de 20 de abril de 2012, reconhece os seguintes: a redução da taxa de erro passível aos procedimentos realizados com suporte de papel e também o impacto significativo para o ambiente na diminuição considerável da utilização de papel e meios de transporte da informação. O documento enaltece o crescimento sustentável associado à contratação pública via eletrónica.

O estudo e a reflexão à volta da temática tornaram-se constantes por parte das instituições europeias dado que “uma administração pública eficaz constitui um fator fundamental para a competitividade da economia da UE. (...) A reforma da contratação pública, a digitalização da administração pública, a redução da carga administrativa e o reforço da transparência constituem fatores de crescimento económico. (...) A contratação pública eletrónica do princípio ao fim não se reduz à implementação de um projeto informático que se limita a reproduzir os processos em suporte papel; constitui uma oportunidade para rever em profundidade o modelo de organizações da administração pública” (COM (2013) 453, de 26 de junho de 2013:2). No entanto, a evolução da contratação pública não correspondeu às expectativas, existindo apenas um conjunto de Estados-Membros a cumprir as metas definidas pela União Europeia, contribuindo para um panorama europeu fragmentado (COM (2013) 453, de 26 de junho de 2013).

Desta forma, a 26 de fevereiro de 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho reforçam o seu compromisso com o aumento da utilização da contratação eletrónica com a execução das Diretivas 2014/23/EU (artigo 29.º), 2014/24/EU (artigo 22.º e o anexo IV) e 2014/25/EU (artigo 40.º e o anexo V) relativas à adjudicação dos contratos de concessão, aos contratos públicos e aos contratos públicos que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, respetivamente. Uma

década depois, estas diretivas revogam as diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE e marcam o início da obrigatoriedade, com exceções, quanto à utilização de meios eletrónicos para a disponibilização do anúncio do procedimento, bem como as peças associadas para os contratos de concessão. Já no que diz respeito aos contratos públicos e aos contratos públicos que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, salvo exceções justificadas: “os Estados-Membros devem assegurar que todas as comunicações e intercâmbios de informação (...) sejam efetuados através de meios de comunicação eletrónicos, em conformidade com os requisitos (...). Os instrumentos e dispositivos a utilizar para a comunicação por via eletrónica, bem como as suas especificações técnicas, não podem ser discriminatórios, devem estar geralmente disponíveis e ser compatíveis com os produtos de uso corrente no domínio das tecnologias da informação e da comunicação, não podendo limitar o acesso dos operadores económicos ao procedimento da contratação” (Diretiva 2014/24/EU de 26 de fevereiro de 2014:94-106).

De forma sucinta, as diretivas de 2014 contribuíram para uma mudança de paradigma no que diz respeito à contratação pública ao estimular o desenho e a implementação de medidas com o propósito de definir uma estratégia tendente à melhoria procedimental – com recurso a uma regulamentação mais adequada às necessidades; a simplificação e flexibilização dos procedimentos; a generalização da utilização dos meios eletrónicos; o recurso à inovação; o aumento da transparência e a eliminação da corrupção e dos conflitos de interesses e, também, a garantia de um processo de compra mais sustentável – e à europeização da contratação pública (Estorninho, 2016). Contudo, a contratação eletrónica continuava a apresentar-se desafiante para vários países – Portugal nesta matéria sempre revelou maiores desenvolvimentos –, daí a necessidade constante de potenciar o valor acrescentado da utilização da contratação pública eletrónica, aumentar o apoio às entidades para escolhas inteligentes relativamente aos instrumentos a utilizar e tornar o setor mais pragmático e inovador (Tavares, 2016).

## 2.2. Legislação nacional

No âmbito nacional<sup>7</sup>, importa recuar até ao Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho<sup>8</sup>, que revogou o Decreto-Lei n.º 55/95, de 29 de março e aprova um “novo regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços” (p. 3171). Este documento constituiu um passo crucial para a reformulação do processo até então, adotando a simplificação dos procedimentos, a garantia da concorrência e a boa gestão dos dinheiros públicos.

O novo regime “consigna uma nova disciplina, uma diferente metodologia e consagra aspetos inovadores que, em boa medida, enriquecem o ordenamento jurídico português, bem como proporcionam e facilitam a relação negocial entre a Administração Pública e os locadores e fornecedores de bens e serviços. (...) Estamos pois, perante um complexo normativo que deve propugnar a defesa do

---

<sup>7</sup> Vide anexo C.

<sup>8</sup> Revogado, com exceção dos artigos 16.º a 22.º e 29.º, pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro que aprova o Código dos Contratos Públicos.

interesse público, através da boa gestão dos dinheiros públicos, em paralelo, com o respeito pelos legítimos direitos e interesses dos cidadãos, bem como o cumprimento estrito, designadamente, dos princípios da legalidade, isenção, universalidade do procedimento, participação, igualdade e concorrência. O consignado objetivo da simplificação emerge da criação de condições de desanuiamento na relação negocial entre a Administração Pública e os locadores e fornecedores de bens e serviços” (Cunha, 2006:12).

Pela primeira vez, a simplificação dos procedimentos ganha maior dimensão na agenda política, constatando-se que a desmaterialização procedimental é uma das imprescindíveis medidas de simplificação a adotar. De acordo com as palavras de António Cordeiro da Cunha (2006), trata-se do “único meio de se vencer a aposta da modernidade” (p. 15). É ainda durante o XIII Governo Constitucional, com o contributo de José Mariano Gago, Ministro da Ciência e Tecnologia, que são aprovadas duas medidas políticas que contribuíram para início do processo de desmaterialização de procedimentos: o Decreto-Lei n.º 290-D/99, de 2 de agosto, que prevê a utilização da assinatura eletrónica para a verificação da autenticidade e integridade dos dados de qualquer documento enviado eletronicamente e o Decreto-Lei n.º 375/99, de 18 de setembro, destinado ao reconhecimento da fatura eletrónica, equiparando-a à fatura em papel. Ambas as medidas resultam da Iniciativa Nacional para o Comércio Eletrónico (Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/98, de 1 de setembro), apresentada pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, com o desiderato de perpetuar novos meios de atuação no mercado local e internacional através de instrumentos eletrónicos capazes de corresponder às necessidades dos operadores económicos, reconhecendo desta forma a crescente globalização da economia, assente cada vez mais numa economia digital e à urgência da necessidade de dinamização do comércio eletrónico.

Mais tarde, o decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril<sup>9</sup>, aprova a possibilidade dos organismos públicos adotarem práticas aquisitivas de bens (numa fase inicial são excluídas as aquisições de serviços) por via eletrónica, acautelando a existência de um período temporal de adaptação a um novo procedimento, durante o qual é pretendido que as entidades conheçam as vantagens do mesmo (como por exemplo, a desburocratização e a redução dos custos operacionais envolvidos nas aquisições públicas) com o objetivo final de evoluir a utilização dos meios eletrónicos para a contratação pública no seu todo.

No ano seguinte, o Programa do XV Governo Constitucional através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003, de 12 de março, destaca a necessária modernização da Administração Pública através da implementação e generalização de métodos eletrónicos para os processos de aquisição da AP. Dado os ganhos significativos com a desmaterialização dos procedimentos conhecidos por orientações europeias e os resultados das práticas já em funcionamento em alguns Estados-Membros é definido, pelo Governo, na Resolução do Conselho de Ministros supra: a) a implementação de uma estratégia para

---

<sup>9</sup> Revogado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro que aprova o Código dos Contratos Públicos.

as compras públicas eletrónicas; b) a promoção da confiança nos novos métodos de contratação pública; c) ações de sensibilização, apoio e formação para as empresas e cidadãos sobre a contratação eletrónica; d) a criação de um portal nacional de compras públicas; e) o reforço do mercado com melhores serviços de suporte à contratação eletrónica; e) e assegurar o enquadramento legal da contratação pública eletrónica.

Neste âmbito, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto, aprova o Programa Nacional de Compras Eletrónicas – o “principal instrumento de coordenação estratégica e operacional das políticas do XV Governo Constitucional para o desenvolvimento das compras eletrónicas em Portugal” (p. 4907) sob responsabilidade da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), presidida por Diogo Vasconcelos<sup>10</sup>, entre 2003 e 2005. O programa define o alcance de dois principais objetivos: a “promoção de eficiência e eficácia do processo aquisitivo público, gerando ganhos e poupanças estruturais, facilitando e alargando o acesso das empresas ao mercado de compras públicas e aumentando a transparência e a qualidade do serviço prestado” e a “criação de dinâmicas de modernização juntos dos agentes económicos, promovendo a sua competitividade e produtividade e induzindo a adoção de novas práticas de comércio eletrónico a nível nacional.” (p. 4906). Em colaboração com o Ministério das Finanças, competia à Unidade de Missão Inovação e Conhecimento (UMIC), estabelecida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de novembro, enquanto estrutura de coordenação responsável, a execução das “medidas de política nas áreas da inovação, da sociedade da informação e do governo eletrónico” (p. 7298).

Dado os fortes contributos da Unidade de Missão Inovação e Conhecimento para o progresso da sociedade da informação e do governo eletrónico, o Governo Constitucional XVI entende revogar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de novembro e promover, via Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de janeiro, a Unidade Missão a UMIC – Agência para a Sociedade do Conhecimento, “um veículo institucional eficaz e facilitador dos procedimentos requeridos para fazer chegar aos cidadãos as mudanças desejadas. (...) No âmbito de um exercício de diagnóstico da situação atual da informação em Portugal (...) resultou a convicção clara de que a criação de um instituto público, com responsabilidades exclusivas de implementação dos projetos de pendor transversal e de coordenação efetiva dos investimentos públicos centrais na Administração Pública nas áreas da sociedade da informação e governo eletrónico, se revela condição necessária para o sucesso da estratégia para o desenvolvimento da sociedade da informação em Portugal” (p. 310). Posto isto, algumas das atribuições da UMIC passam pela promoção da utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC); pela promoção da utilização de TIC no setor público e empresarial; pela melhoria da articulação de iniciativas central, regional e local no que diz respeito ao governo eletrónico; e pelo desenvolvimento

---

<sup>10</sup> Diogo Vasconcelos é considerado um dos mentores de uma panóplia de iniciativas legislativas que contribuíram para a modernização do país, entre as quais a elaboração de normas jurídicas sobre a contratação pública eletrónica (Rocha, 2018).

de estratégias e medidas políticas com vista à definição de melhores práticas relativamente à utilização do governo eletrónico em Portugal (Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de janeiro).

Dando continuidade aos esforços para a desmaterialização da Administração Pública, e em concreto, para a implementação da contratação pública eletrónica, importa salientar o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e a criação da Agência Nacional de Compras Públicas (ANCP), definidos pelo Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, consequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) previstos no Programa do XVII Governo Constitucional.

O Sistema Nacional de Compras Públicas integra a Agência Nacional de Compras Públicas, as Unidades Ministeriais de Compras (UMC), as entidades compradoras vinculadas (serviços da administração direta do Estado e os institutos públicos) e as entidades compradoras voluntárias (entidades da administração autónoma e do setor empresarial público), funcionando em rede (Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro) com o intuito de “promover a aquisição, de forma centralizada, de bens móveis e serviços pelas entidades compradoras, mediante intervenção da ANCP e das UMC” (Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho, p. 30479). Enquanto entidade gestora, cabe à ANCP, entre outras competências, “conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas, com vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento e à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte” (Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro, p. 1253).

Complementarmente, através do Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações é aprovado em Conselho de Ministros do Governo de José Sócrates o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que formaliza o Código do Contratos Públicos, “que estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza do contrato administrativo” (p. 753). Desta forma, todas as matérias respeitantes à contratação pública passam a estar reunidas no mesmo diploma (não obstante toda a legislação complementar prevista) e a contratação eletrónica não é exceção. O artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro faz alusão à utilização de plataformas eletrónicas para efeitos de compras públicas, refletindo-se, a título de exemplo, nos artigos 62.º e 170.º do CCP: as propostas ou candidaturas (salvo exceções) deverão ser “apresentadas diretamente em plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados” (p. 781 e 801). Adicionalmente, de acordo com o artigo 9.º é definido um prazo máximo de um ano, a partir da data da entrada em vigor, para que a apresentação de propostas ou de candidaturas seja feita, exclusivamente, via plataforma eletrónica<sup>11</sup>. É neste âmbito que são elaborados os termos da política pública escolhida para análise na presente dissertação, desenvolvidos no capítulo seguinte.

---

<sup>11</sup> O período de um ano para a proibição da utilização do suporte papel foi prorrogado, pelo Decreto-Lei n.º 223/2009, de 11 de setembro, até 31 de outubro de 2009.

À semelhança do subcapítulo anterior, importa proceder ao levantamento de dois contributos legislativos que ocorreram após 2008 e que contribuíram, através da Lei n.º 96/2015, de 29 de julho, para a reformulação da medida.

Neste sentido, já no XIX Governo Constitucional, destacámos o Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho que procede a mais uma alteração ao CCP e reforça, entre outros pontos, a obrigatoriedade da publicitação “dos elementos referentes à formação e à execução dos contratos públicos, desde o início do procedimento até ao termo da sua execução” (p. 3640) com recurso aos meios eletrónicos, nomeadamente, a plataforma de interoperabilidade da Administração Pública.

Em dezembro de 2012, é aprovada a Agenda Portugal Digital (Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012, de 31 de dezembro), tendo por objetivos o progresso da inovação, do empreendedorismo, da produtividade, da competitividade e da internacionalização da economia portuguesa através da consolidação das tecnologias de informação, comunicação e eletrónica. No que diz respeito às compras públicas eletrónicas, foram identificadas dificuldades na sua materialização, resultando assim na alteração de requisitos e condições inerentes às mesmas. Desta forma, incumbe-se à Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP)<sup>12</sup> o desenvolvimento de uma plataforma de compras públicas capaz de estabelecer a colaboração, a comunicação e partilha de informação, entre as entidades adjudicantes e os operadores económicos, via eletrónica, permitindo o acesso ao circuito completo de compras públicas e consequentemente uma visão geral e atualizada das mesmas, fomentando a transparência dos procedimentos.

Em síntese, o presente capítulo reflete algumas das medidas legislativas europeias e nacionais que têm vindo a marcar a evolução e o desenvolvimento da contratação pública eletrónica internacional e nacionalmente. É de salientar que todos os incentivos para a prática de compras públicas via eletrónica são cruciais para um maior envolvimento do setor público e privado; para a identificação e resolução de fragilidades que são identificadas no processo; e para a consciencialização de que através das plataformas eletrónicas de contratação pública é possível atender aos desafios que marcam a atualidade como, entre outros, os níveis de corrupção no mercado e a gestão eficiente dos recursos financeiros públicos.

---

<sup>12</sup> A ESPAP é estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho, sucedendo à Agência Nacional de Compras Públicas, sendo-lhe atribuída as competências da antecessora, como por exemplo, a gestão do Sistema Nacional de Compras Públicas.

### 3. DESCRIÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

#### 3.1. Entrada na agenda política

Antes de o Código dos Contratos Públicos entrar em vigor, o processo de compras públicas era marcado por procedimentos consideravelmente burocráticos e conseqüentemente morosos (InCI<sup>13</sup>, 2011). A contratação pública portuguesa exigia um elevado volume de papel para cada procedimento concursal e sessões formais de atos públicos para os concursos, contribuindo para um sistema burocratizado, lento e pouco transparente para com os cidadãos, uma vez que os instrumentos existentes para a disponibilização da informação sobre os contratos públicos eram consideravelmente reduzidos (InCI, 2011). Conseqüentemente, a boa gestão da despesa pública era dificultada pela fragmentação do processo de compras públicas (Amaral *et. al.*, 2003).

Anteriormente à adoção das plataformas eletrônicas, os anúncios dos concursos eram publicados em suporte papel e pouco divulgados junto dos possíveis interessados; o acesso às propostas dos concorrentes, em ato público, era deficiente e pouco transparente; no âmbito da adjudicação, os documentos de habilitação do adjudicatário não eram divulgados aos restantes participantes do procedimento; e relativamente à celebração do contrato, não existia qualquer repositório de informação e de livre acesso (Gomes, 2012).

Paralelamente, com maior incidência no final do século passado e à escala global, o desenvolvimento e a utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação tornam-se omnipresentes nas mais distintas áreas de atuação. Neste sentido, o Ministério da Ciência e da Tecnologia (1996) delega à Missão para a Sociedade da Informação<sup>14</sup> a reflexão sobre estratégias de adaptação a um novo tipo de organização da sociedade, que por sinal assenta nas tecnologias e por isso exige a operacionalização de novas medidas políticas capazes de corresponder às necessidades emergentes.

Neste contexto, surge o Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal que destaca a necessária inovação tecnológica na Administração Pública através da reforma dos sistemas, métodos, procedimentos e inclusivamente da própria organização da administração de forma a mitigar, entre vários desafios, a burocracia que lhe é associada (Ministério da Ciência e da Tecnologia, 1996). É exatamente neste ambiente que são operacionalizadas as primeiras políticas públicas com vista à desmaterialização dos procedimentos: a adoção da assinatura eletrónica e da fatura eletrónica.

No início do novo milénio, a utilização das tecnologias nas várias atividades humanas atinge novas proporções – nacional e internacionalmente – e as suas vantagens tornam-se evidentes para o cidadão, bem como para a própria Administração Pública (Gouveia, 2004). O que leva a esforços constantes por parte dos Governos na formulação de medidas dirigidas à implementação de um processo

---

<sup>13</sup> Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI), que na sequência do Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro, passa a designar-se como Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção.

<sup>14</sup> A Missão para a Sociedade da Informação é criada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/96 de 21 de março de 1996.

de compras públicas eletrónico, mais eficiente e transparente.<sup>15</sup> Portanto, a perceção da necessária desmaterialização da AP e da contratação pública já existia e acaba efetivamente por refletir-se no Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril, que previa práticas aquisitivas de bens por via eletrónica e no Programa Nacional de Compras Eletrónicas, implementado em 2003, através do reconhecimento de que era essencial “acelerar a adoção dos procedimentos eletrónicos no procedimento aquisitivo público e no tecido empresarial português, tendo em consideração a importância da matéria” e a “desvantagem face a outros Estados-Membros” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto, p. 4909). O programa destaca, por um lado, como a utilização de meios eletrónicos contribuirá para a redução dos custos associados aos procedimentos e, conseqüentemente, permitirá uma gestão mais controlada e eficaz da despesa pública nesta matéria; e por outro, os desenvolvimentos alcançados pelos países vizinhos face à modernização da contratação pública, que Portugal deverá acompanhar para não perder vantagens competitivas e/ou ver os seus níveis de produtividade diminuídos<sup>16</sup> (Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto).

Desta forma, fica definido pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto, que até 2006, se deveria garantir: que mais de 50% dos contratos públicos resultam de processos de compra realizados eletronicamente; uma redução, entre 10 e 20%, dos custos das transações; e a disponibilização da informação, entre 70 a 100%, dos procedimentos de compras públicas eletronicamente (p. 4908).

Importa também mencionar o papel fundamental da União Europeia que, através de medidas várias, impulsionou a modernização da Administração Pública e conseqüentemente a contratação eletrónica, como sejam as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março. Os contributos da União Europeia e das Entidades Nacionais permitiram que a questão da total desmaterialização do processo de compras públicas fosse incluída no debate público e se tornasse prioritária na agenda política.

Por fim, o contexto político-económico demonstrou-se favorável ao início do processo de formulação e concretização de medidas políticas que visassem a transição para meios eletrónicos e ainda a obrigatoriedade da utilização de plataformas eletrónicas para qualquer procedimento concursal, potencializando ao máximo os seus resultados. De um ponto de vista financeiro, o período económico conturbado vivido na Europa e em especial, em Portugal a partir de 2008, contribuiu para um maior destaque à contratação pública eletrónica, enquanto instrumento útil para controlo da despesa pública (Martins, 2015). Neste contexto, surge a necessidade de elaborar toda a legislação necessária para o

---

<sup>15</sup> Cf. Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003, de 12 de março e a Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto descritos no terceiro capítulo.

<sup>16</sup> A título de exemplo, em 2003, “A Irlanda – país europeu com uma economia comparável à portuguesa – definiu uma estratégia de compras públicas eletrónicas com um investimento associado de 43 milhões de euros e prevê vir a gerar poupanças de 400 milhões de euros entre 2002 e 2007 e, posteriormente, 170 milhões de euros anualmente. Este montante representa um ganho/poupança de 2% da despesa total de compras de 8,8 biliões de euros.” (Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003, de 12 de agosto, p. 4907).

desenvolvimento da contratação eletrónica nos mercados públicos, uma vez que a utilização das tecnologias de informação na esfera pública e privada eram cruciais para a modernização da Administração Pública e, conseqüentemente, para a promoção da concorrência e diminuição da despesa pública (Amaral, 2009).

### 3.2. Formulação da medida

É no XVII Governo Constitucional, com o Ministro das Obras Públicas, Transportes e Comunicações Mário Lino, que é aprovado o Código dos Contratos Públicos.

Pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, marca-se o início do desenvolvimento do *e-procurement* na contratação pública portuguesa: “o CCP prossegue o objetivo 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 eletrónicos. 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 eletrónicas. Desta forma, assegura-se ainda um importante encurtamento dos prazos procedimentais, tanto reais quanto legais” (p. 755).

Assim, nos termos do artigo 4.º do CCP, é definida a criação de um portal único para os contratos públicos e a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes na contratação pública.

No que diz respeito à adoção das plataformas eletrónicas, enquanto política pública, enquadra-se na tipologia de política regulatória por estabelecer as “regras de funcionamento, regulando as relações entre diferentes partes e agentes, grupos e setores da sociedade” (Rodrigues, 2014b:23). Por conseguinte, de forma a dar cumprimento ao artigo 4.º do Código dos Contratos Públicos, foi necessária a elaboração de legislação complementar “que fornecesse aos operadores e decisores instrumentos executórios dos comandos normativos inseridos no CCP” (Sanches, 2015:105).

Nessa sequência, destaca-se o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, que esclarece em primeiro lugar que “as plataformas eletrónicas são meios eletrónicos compostos por um conjunto de meios, serviços e aplicações informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos eletrónicos prévios à adjudicação de um contrato público, constituindo as infraestruturas sobre as quais se desenrolam os procedimentos de formação daqueles contratos” (p. 4748-3).

O diploma supra “pretende estimular a progressiva implementação da contratação eletrónica, constituindo um quadro coerente para realizar a contratação pública por via eletrónica, de forma aberta, transparente e não discriminatória” (p. 4748-2). Para isso define os princípios e os termos que as plataformas eletrónicas devem obedecer para as “comunicações, trocas e arquivo de dados e informações” (p. 4748-2). Por um lado, estabelece os princípios que servirão de alicerces à utilização das plataformas eletrónicas: o princípio da liberdade de escolha das plataformas eletrónicas, o princípio da disponibilidade, o princípio da não discriminação e livre acesso, o princípio da interoperabilidade e

compatibilidade e o princípio da integridade e segurança<sup>17</sup>. E por outro, determina as regras para a utilização das plataformas: desde da encriptação e classificação de documentos, assinaturas eletrónicas, envio de propostas, candidaturas e soluções, preenchimento do formulário principal, data e hora de apresentação da proposta, candidatura ou solução, confidencialidade dos concorrentes, registos atualizados, à conservação dos documentos<sup>18</sup>.

O objetivo geral do diploma centra-se na total desmaterialização dos procedimentos públicos através da utilização de meios exclusivamente eletrónicos. Neste sentido, importa: a) garantir que as tecnologias se encontram disponíveis e acessíveis aos seus utilizadores; b) garantir a interação entre os diferentes instrumentos e programas tecnológicos existentes, isto é, a interoperabilidade da informação; c) garantir a segurança dos dados disponibilizados nas plataformas eletrónicas; e d) garantir a permanente atualização das tecnologias existentes na contratação eletrónica.

Complementarmente, e num âmbito mais operativo, surge a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, destinada à definição das regras de funcionamento das plataformas eletrónicas durante a fase de formação dos contratos. Através da leitura dos artigos 12.º ao 25.º da portaria é possível compreender com maior detalhe o papel das plataformas eletrónicas ao longo das diferentes fases dos procedimentos de formação de um contrato (Pinheiro, 2011). O diploma prevê: no âmbito de um procedimento, em que condições tem a entidade adjudicante e os concorrentes de acederem a todos os documentos que resultem do procedimento público; em que termos se realizam as notificações e comunicações entre os intervenientes; a definição das datas de referência para pedidos de esclarecimentos, listas de erros e omissões nas peças do procedimento e submissão de propostas; a possibilidade, por parte da entidade adjudicante, fixar requisitos quanto à apresentação e organização do conteúdo nas propostas dos concorrentes; a necessidade das plataformas eletrónicas criarem áreas reservadas ao *upload* dos documentos que constituem a proposta, como os formulários de preenchimento obrigatório; a permissão para a codificação das propostas e espaço para a denominação do concorrente; a disponibilização de meios para a encriptação da proposta e apor a assinatura eletrónica na mesma; a identificação do momento exato da submissão da proposta através de um recibo eletrónico; as condições da abertura das propostas ao júri do procedimento; e a garantia da total sincronização entre as plataformas eletrónicas e o Portal dos Contratos Públicos, denominado “Portal BASE”, para intercâmbio de dados (Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho).

Importa destacar a interligação das plataformas eletrónicas com o Portal dos Contratos Públicos<sup>19</sup> e com o Diário da República (DR) eletrónico, previstos pelos artigos 8.º e 24.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho: as plataformas eletrónicas deverão reportar os anúncios dos procedimentos ao Portal BASE, em conformidade com o que foi publicado no Diário da República ou no Jornal Oficial

---

<sup>17</sup> Cf. artigos 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º do Decreto-lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho.

<sup>18</sup> Cf. artigos 8.º, 11.º, 12.º, 13.º, 14.º, 15.º, 16.º e 17.º do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho.

<sup>19</sup> Cf. Portaria n.º 701-F/2008 de 29 de julho, que regula a constituição, funcionamento e gestão do Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE).

da União Europeia (JOUE). O Portal BASE terá como propósito o arquivo da informação sobre a contratação pública, bem como o tratamento dos dados reportados.

Cabe a todas as entidades adjudicantes e aos operadores económicos registarem-se nas plataformas eletrónicas do seu interesse, uma vez que o registo é condição obrigatória para publicar e aceder à documentação do procedimento e garantir a inscrição e participação dos concorrentes no mesmo (Pinheiro, 2011).

De um modo geral, os diplomas supramencionados refletem a transposição das diretivas comunitárias em matéria de contratação pública; a adoção de métodos inovadores relativamente aos contratos administrativos; a alteração do paradigma existente até então na contratação pública no sentido em que a AP e os operadores económicos são confrontados com um novo CCP e por fim, o esforço para a utilização das TIC para desburocratizar os processos, potenciar a celeridade das comunicações, reduzir os recursos financeiros, garantir uma maior perceção e controlo da despesa e promover a transparência dos processos na medida em que se exige a publicitação dos concursos (acessível a todos) e também se permite o acesso aos conteúdos dos procedimentos durante um período temporal mais alargado e em melhores condições a todos os interessados (Pinheiro, 2011; Gomes, 2012).

### 3.3. Implementação da medida

A concretização da medida e conseqüentemente o alcance dos objetivos implicaram a participação de um conjunto de atores, com funções distintas, que se revelaram instrumentos críticos para a operacionalização das plataformas eletrónicas.

Assim, pelo Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de abril, é determinado que o Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI)<sup>20</sup>, na sequência da modernização da Administração Pública, dará lugar ao Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI). De agora em diante, cabe ao InCI a responsabilidade de “regular e fiscalizar o setor da construção e do imobiliário, dinamizar, supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste setor, produzir informação estatística e análises sectoriais e assegurar a atuação coordenada do Estado no setor” (p. 2706). No que diz respeito ao domínio da contratação pública portuguesa, o InCI passa a intervir consideravelmente na sua regulação, sendo mais tarde, pelo Decreto-Lei n.º 158/2012, de 23 de julho, reconhecido o seu papel e alargado o âmbito das suas atribuições nesta matéria, nomeadamente, entre outras, a responsabilidade de reunir informações detalhadas sobre as compras públicas e também a gestão do Portal dos Contratos Públicos<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> O Instituto dos Mercados de Obras Públicas e Particulares e do Imobiliário (IMOPPI) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 60/99, de 2 de março, “como instituto público dotado de autonomia administrativa, financeira e de património próprio para dar resposta à necessidade de melhorar o sistema de qualificação das empresas de construção e do imobiliário, quer ao nível de ingresso no mercado, quer no que se refere às condições de manutenção” (p. 2706).

<sup>21</sup> Desde 2015, através do Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro, o InCI sofre uma reestruturação e passa a denominar-se por Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC).

Também como interveniente essencial, o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER), de acordo com o Despacho n.º 32639-A/2008, de 26 de dezembro, passa a ser a entidade supervisora das plataformas eletrónicas de contratação pública. A CEGER certificará as entidades gestoras de plataformas eletrónicas, para que possam ficar habilitadas ao exercício da sua atividade, mediante a entrega de um documento que certifica a conformidade da plataforma com as normas técnicas previstas na portaria n.º 701-G/2008, de 28 de julho. As compras públicas apenas poderão, impreterivelmente, acontecer nas plataformas eletrónicas certificadas pelo CEGER.

Destacamos ainda as atribuições cometidas à Imprensa Nacional – Casa da Moeda (INCM), que na sequência da disponibilização de uma edição eletrónica do Diário da República e, nos termos do Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de junho, é a entidade gestora deste instrumento e responsável pela aprovação dos atos sujeitos à publicação no Diário da República eletrónico (p. 4330/12-4330/13). Caberá também ao INCM a ligação com o JOUE, de acordo com o artigo 8.º, alínea b) da Portaria n.º 701-G/2008 de 29 de julho.

Por último, a Autoridade Nacional de Segurança (ANS) é a entidade responsável por assegurar a segurança das plataformas eletrónicas através da utilização obrigatória de certificados digitais qualificados (para efeitos de autenticação e assinatura eletrónica qualificada) e de selos qualificados de tempo em todas as transações realizadas eletronicamente (InCI, 2011). De acordo com o Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de junho, as entidades de certificação eletrónica para emitirem quaisquer certificados digitais qualificados e/ou selos qualificados de tempo deverão proceder ao início de um processo de credenciação junto da ANS.

A implementação da medida irá coincidir com a data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o diploma que aprova o Código dos Contratos Públicos. Não obstante, fica estabelecido um período transitório de um ano, que prevê a possibilidade de conciliação entre a utilização das plataformas eletrónicas e o recurso a suporte papel para os concursos públicos.

Assim, apenas a partir de 1 de novembro de 2009 é que os procedimentos de natureza concorrencial<sup>22</sup>, desde da publicação do anúncio à notificação de adjudicação, passam a realizar-se via plataformas eletrónicas, obrigatoriamente. A exceção são os ajustes diretos, que deverão acontecer através de meios eletrónicos, existindo discricionariedade quanto à sua escolha, como por exemplo via *e-mail*, e assim a possibilidade de ocorrerem sem recurso a plataformas (InCI, 2011).

### 3.4. Reformulação

No decorrer da operacionalização do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho e da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho surgiram dificuldades técnicas associadas ao funcionamento das

---

<sup>22</sup> O princípio da concorrência consiste na ideia de acesso público de todos os interessados aos procedimentos da contratação. Por outras palavras, está em causa a ideia de que o universo concorrencial não é definido pela entidade adjudicante (o caso do ajuste direto, e desde do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, da consulta prévia), antes se verificando uma apresentação pública de propostas (no concurso público) ou de candidaturas (no concurso limitado, no procedimento de negociação e no diálogo concorrencial).

plataformas eletrónicas e foram, inclusive, detetadas irregularidades no cumprimento da lei (Santos, 2016). Destacamos a não existência de um regime de licenciamento, monitorização e fiscalização das próprias plataformas, os custos desproporcionais dos serviços prestados pelas entidades responsáveis pelas plataformas, a falta de apoio técnico por parte destas, a complexidade do manuseamento das plataformas e finalmente, a não garantia do princípio da interoperabilidade e compatibilidade (Santos, 2016).

Perante este cenário surge a necessidade da criação de um novo regime legal para as plataformas eletrónicas e é precisamente neste contexto que o XIX Governo Constitucional entende revogar os diplomas supramencionados através da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, que passa a regular a “disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública e transpõe o artigo 29.º da Diretiva 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva 2014/24/UE e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014” (p. 5983).

O novo diploma apresenta alterações essenciais e que vão ao encontro das necessidades detetadas desde a implementação das plataformas eletrónicas. As principais modificações passam pela definição de uma entidade licenciadora, de monitorização e fiscalizadora das plataformas eletrónicas, neste caso, o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) que, no âmbito das suas atribuições, deverá “emitir as licenças necessárias ao exercício da atividade de gestão de plataformas eletrónicas”, “assegurar a monitorização e o acompanhamento da atividade das plataformas eletrónicas, nomeadamente através da elaboração de relatórios estatísticos” e “assegurar a fiscalização da atividade das plataformas eletrónicas” (p. 5984). Complementarmente, a lei prevê nos termos do artigo 24.º, a garantia dos serviços base a disponibilizar aos operadores económicos que “compreendem o acesso a todas as funcionalidades essenciais, mediante contrato de utilização com a plataforma selecionada, que permitam o desenvolvimento total e completo dos procedimentos pré-contratuais públicos” (p. 5989) de forma gratuita. Importa também salientar o disposto no n.º 1 do artigo 28.º que se debruça sobre a garantia da disponibilização e livre acesso às plataformas eletrónicas por parte de todos os interessados aos procedimentos de formação de contratos públicos. E por fim, o artigo 34.º reforça a garantia da interoperabilidade e compatibilidade entre as plataformas eletrónicas de forma a “permitir o intercâmbio generalizado de dados, nomeadamente entre diferentes formatos e aplicações ou entre níveis diferentes de desempenho” (p. 5991).

Em síntese, em termos institucionais, é sobretudo na primeira década de 2000 que se começa a desenhar e a consolidar um sistema de compras eletrónicas em Portugal. Naquela conjuntura, pretendia-se a dinamização das compras públicas eletrónicas, através da generalização da sua prática nos setores público e privado, para otimizar a eficiência e produtividade dos procedimentos, bem como promover a transparência e a disseminação da informação que diz respeito aos contratos públicos.

## 4. DESENHO DE PESQUISA

### 4.1. Metodologia

Na presente dissertação, a análise da medida foi feita tendo por referência o modelo teórico do Ciclo Político, que perspetiva as políticas públicas como um processo cíclico que se organiza por etapas, tal como defende Maria de Lurdes Rodrigues: “a análise das políticas públicas tem por objetivo compreender os modos e as regras gerais de funcionamento da ação pública, analisar as suas continuidades e ruturas, bem como os processos e as determinantes do seu desenvolvimento” (2014b:17).

A fim de reduzir a complexidade associada à análise de políticas públicas, o modelo Ciclo Político – ainda que não seja totalmente consensual entre os autores – organiza-se por etapas: 1ª – Definição do problema e agendamento; 2ª – Formulação; 3ª – Implementação e 4ª – Avaliação e mudança<sup>23</sup>, sendo um “processo sequencial e inacabado que se repete e reconstrói, em resultado de mudanças induzidas por efeito *feedback* das próprias políticas públicas, ou por alterações do contexto ou da relação entre os atores e instituições envolvidos” (Rodrigues, 2014b:18).

A avaliação das políticas públicas constitui uma das etapas mais importantes do modelo porque permite aferir os seus impactos e, se necessário, adaptar novos objetivos e estratégias ao contexto. Para isso, tratando-se da avaliação de uma política pública, impõe-se a definição de critérios para determinar o alcance da intervenção pública na resolução da problemática, ou seja, a verificação do cumprimento dos objetivos estabelecidos pela medida inicialmente (Wu *et. al.*, 2010).

Assim, para cada critério são selecionados um conjunto de indicadores que servem de base para a avaliação da medida. Estes indicadores são instrumentos úteis para a filtragem da informação e para a divulgação de aspetos específicos do que está a ser estudado, permitindo o tratamento da informação recolhida (Carmo e Ferreira, 2008). São precisamente estes indicadores que permitem a monitorização e avaliação da medida e conseqüentemente, a possibilidade de por um lado, identificar os progressos alcançados e por outro, antecipar problemas futuros (OCDE, 2008). Importa mencionar também a relevância da seleção de mais do que um indicador por critério, de forma a diminuir possíveis distorções da realidade, isto é, evitando uma excessiva generalização quanto à avaliação dos critérios escolhidos (Bryman, 2012).

No que diz respeito à medida escolhida, o seu âmbito de aplicação é vasto, os objetivos a alcançar são múltiplos e ambiciosos e os instrumentos para a sua aplicação são exigentes para todos os seus intervenientes. Porém, dada a impossibilidade de abordar todas as dimensões do impacto das plataformas eletrónicas ao longo dos últimos anos, a análise incidirá exclusivamente em duas dimensões: a eficácia e a transparência, cujos critérios são definidos e explicitados adiante.

Para proceder à análise da medida, recorreremos fundamentalmente à análise documental. A base de trabalho foi a legislação europeia e nacional, os planos de ação europeus, os relatórios síntese sobre

---

<sup>23</sup> Vide anexo A.

a contratação pública em Portugal desde o ano de 2011 até 2017<sup>24</sup> e documentos complementares. Este conjunto de documentação permitiu reunir informações e dados estatísticos importantes sobre a contratação eletrónica, e em sequência, avaliar os *outputs* da medida.

#### 4.2. Critérios de avaliação

Conforme mencionado, a aplicação de critérios de avaliação é essencial para efeitos de aferição de resultados. Não obstante, importa igualmente enquadrar os mesmos e analisar com maior detalhe a sua importância para a análise da presente medida.

Em primeiro lugar, de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) (2013), entende-se por eficácia o cumprimento dos objetivos previamente definidos<sup>25</sup> e por transparência, conforme o Dicionário dos Contratos Públicos, “a possibilidade do fácil acesso por parte de todos os potenciais interessados à informação e ao conhecimento dos elementos e atos respeitantes a um procedimento administrativo, em total situação de igualdade.” (Silva, 2018:616).

Relativamente ao critério da eficácia pretende-se aferir o alcance da medida, nomeadamente através da verificação do cumprimento das metas definidas quanto à utilização das plataformas eletrónicas na contratação pública. Assim, avaliámos o impacto das plataformas eletrónicas através do Índice da Contratação Pública Eletrónica em Portugal (ICPEP) e do Índice de Manchester. A análise de indicadores que permitam aferir a eficácia da medida constitui um passo fundamental na avaliação de políticas públicas porque possibilita avaliar os efeitos e impactos da intervenção pública e aplicar correções necessárias para o cumprimento dos objetivos (Rodrigues, 2014b).

No que respeita ao critério da transparência, as plataformas eletrónicas são instrumentos úteis na prossecução deste princípio: para além da funcionalidade de arquivo digital de toda a documentação dos procedimentos realizados via plataforma – passíveis de serem consultadas posteriormente –, preservam todas as comunicações entre os intervenientes ao longo do processo e ainda garantem a veracidade da informação que consta na plataforma (Pereira, 2013).

Complementarmente, cabe às entidades adjudicantes publicitarem a intenção de formação e execução dos contratos públicos a todos os interessados (Pinheiro, 2011). Posto isto, o princípio da transparência articula-se com o princípio da publicidade quando se define a obrigatoriedade, através do Portal BASE, da disponibilização dos anúncios publicados em DR e dos contratos celebrados entre as entidades adjudicantes e adjudicatárias (incluindo os celebrados ao abrigo do ajuste direto), garantindo, por um lado, a concorrência e a igualdade de tratamento entre os concorrentes (Pereira, 2013) e por

---

<sup>24</sup> O primeiro relatório de acompanhamento reporta-se ao ano de 2010, uma vez que a obrigatoriedade da utilização das plataformas eletrónicas apenas se efetivou a partir do dia 1 de novembro de 2009. No entanto, por reunir pouca informação, e dada as dificuldades sentidas na interoperabilidade da informação entre as plataformas e o Portal BASE, os dados poderão não representar, na íntegra, a realidade. Excluído o relatório de 2010, pelas razões apontadas, o primeiro a ser considerado foi o de 2011. Relativamente ao relatório de 2017, este é o último disponibilizado pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC), à data da entrega da dissertação.

<sup>25</sup> Conceito de eficácia de acordo com o Glossário de Termos Estatísticos da OCDE disponível em: <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=4775>

outro, a transparência ao permitir aos cidadãos o acesso às informações relativas aos contratos públicos. Atendendo ao facto de a promoção do princípio da transparência ser fundamental na contratação pública, encontrando-se inclusivamente consagrado no CCP e em legislação complementar, é relevante avaliar de que forma este princípio é observado.

Partindo deste enquadramento, seguimos para o capítulo seguinte, onde se descreve e analisa a evolução dos indicadores escolhidos para avaliar, na prática, os efeitos da medida no âmbito dos critérios definidos.

## 5. AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA

### 5.1. Considerações iniciais

Tendo presente os critérios de avaliação, a saber os critérios da eficácia e da transparência, e previamente à interpretação dos elementos estatísticos, importa relevar que a contratação pública eletrónica foi alvo de uma constante monitorização por parte do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção que resultou, especialmente, em relatórios anuais desde a entrada em vigor do CCP, o que permitiu o levantamento de vários elementos estatísticos úteis para a análise da presente medida.

Com base nos relatórios supra, para cada dimensão da avaliação foram definidos e aplicados um conjunto de indicadores que retratam a contratação pública portuguesa, com especial atenção, a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública.

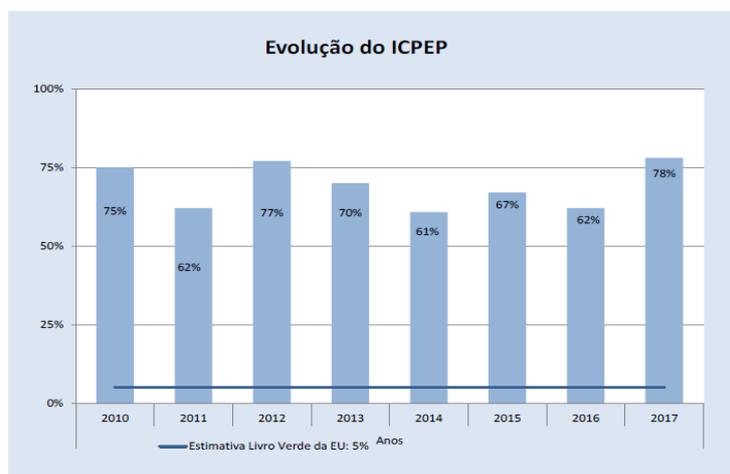
### 5.2. Critério da Eficácia

#### 5.2.1. Índice da Contratação Pública Eletrónica em Portugal

Na sequência da entrada em vigor do CCP, nomeadamente da obrigatoriedade da utilização das plataformas eletrónicas para todos os procedimentos de natureza concorrencial, surge o ICPEP para “monitorizar o peso da contratação pública tramitada através de plataformas (...) devidamente certificadas para assegurar os procedimentos de contratação pública” (IMPIC, 2018:11).

O índice mede o montante total dos procedimentos tramitados em plataformas eletrónicas sobre o valor total de todos os procedimentos abertos (IMPIC, 2018)<sup>26</sup>.

Figura 5.1: Evolução do Índice da Contratação Pública Eletrónica em Portugal entre 2010 e 2017



Fonte: Contratação Pública em Portugal 2017 (IMPIC, 2018:12)

<sup>26</sup> O ICPEP é apurado desde 2010, e em 2012 o cálculo deste índice sofreu uma reestruturação. Neste sentido, importa mencionar que os valores que dizem respeito aos anos 2010 e 2011 foram apurados com base nos valores dos contratos celebrados e não com base nos valores base dos procedimentos abertos. A metodologia foi alterada: “i) em primeiro lugar 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) em segundo lugar 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).” (InCI, 2014:11).

De acordo com a figura 5.1, entre 2010 e 2017, os valores do ICPEP, ainda que exista alguma variação, apresentam-se positivos, dado que em todos os anos em análise mais de 60% do preço base de todos os procedimentos abertos corresponde a procedimentos realizados através de plataformas eletrónicas.

Complementarmente, a figura supra inclui a estimativa dos 5% referenciada pelo Livro Verde, em 2010, que se debruçou precisamente sobre a necessidade do alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na União Europeia dada a fraca adesão dos Estados-Membros à nova metodologia para a celebração dos contratos públicos. Conforme explanado no capítulo dois, Portugal foi dos poucos Estados-Membros que sempre esteve, significativamente, acima dos 5% estimados quanto à utilização de meios eletrónicos na contratação pública, resultado da obrigatoriedade da utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública para os procedimentos de natureza concorrencial.

### 5.2.2. Índice de Manchester

No âmbito da Declaração Ministerial de Manchester, datada de 24 de novembro de 2005, a UE define metas quanto à utilização de meios eletrónicos na contratação pública com o objetivo de “proporcionar um mercado mais justo, transparente e concorrencial para as empresas, independentemente da sua dimensão e localização” (InCI, 2011:3).

Neste sentido, define-se que “todas as administrações públicas em toda a Europa terão capacidade para realizar eletronicamente todos os seus contratos públicos e, pelo menos, 50% dos contratos públicos acima do limiar da UE serão realizados eletronicamente até 2010” (COM (2012) 179, de 20 de abril de 2012:2). É neste contexto que surge o Índice de Manchester com o propósito de aferir o grau de cumprimento dos Estados-Membros relativamente à garantia de que mais de metade dos contratos celebrados com montantes acima dos limiares europeus sejam adjudicados por via eletrónica. Os montantes dos limiares europeus encontram-se discriminados no artigo 474.º do CCP, aditado pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto<sup>27</sup>.

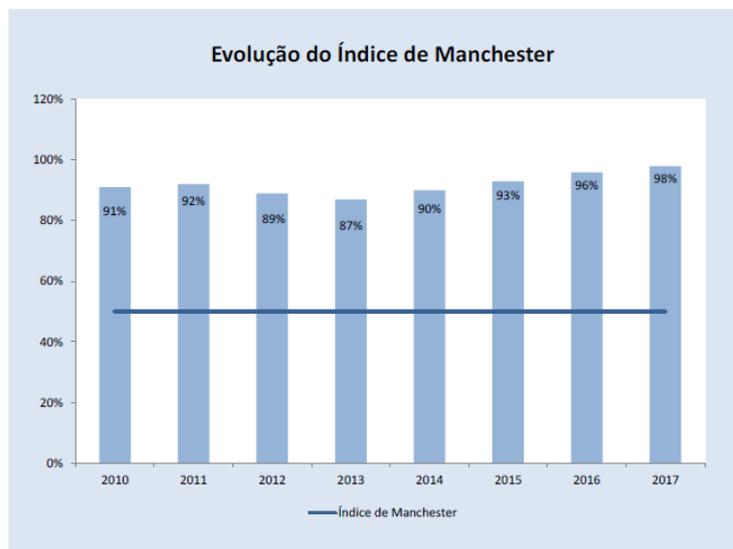
No entanto, estes objetivos, já explorados no segundo capítulo, ficaram aquém das expectativas da União Europeia, dado que a contratação eletrónica, entre todos os Estados-Membros, representava apenas 5% a 10% das adjudicações (COM (2012) 179, de 20 de abril de 2012).

---

<sup>27</sup> Pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, “o montante do limiar previsto para os contratos de concessão de serviços públicos e de obras públicas é de € 5 225 000. (...) Os montantes dos limiares previstos para os contratos públicos são os seguintes: a) € 5 225 000, para os contratos de empreitada de obras públicas; b) € 135 000, para os contratos públicos de fornecimentos de bens, de prestação de serviços e de concursos de conceção, adjudicados pelo Estado; c) € 209 000, para os contratos referidos na alínea anterior, adjudicados por outras entidades adjudicantes; d) € 750 000, para os contratos públicos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao presente Código. (...) Os montantes dos limiares previstos para os contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais são os seguintes: a) € 5 225 000, para os contratos de empreitada de obras públicas; b) € 418 000, para os contratos públicos de fornecimentos de bens, de prestação de serviços e de concursos de conceção; c) € 1 000 000, para os contratos públicos relativos a serviços sociais e outros serviços específicos enumerados no anexo IX ao presente Código.” (p. 183).

Não obstante, ainda que o cenário europeu não fosse favorável, o desempenho português revelou-se consideravelmente positivo entre 2010 e 2017. Esta tendência manteve-se positiva e mais de 80% da contratação pública acima dos limiares comunitários foi realizada com recurso a meios eletrónicos. Uma vez mais, Portugal conseguiu, consistentemente, ultrapassar a meta definida pela União Europeia.

Figura 5.2: Evolução do Índice de Manchester entre 2010 e 2017



Fonte: Contratação Pública em Portugal 2017 (IMPIC, 2018:13)

Do ponto de vista da eficácia, as plataformas eletrónicas revelaram-se instrumentos vitais para o alcance dos objetivos traçados.

Importa referir que o ICPEP e o Índice de Manchester dependem da utilização das plataformas eletrónicas e do tipo de procedimento que é utilizado pelas entidades adjudicantes, isto é, entre os procedimentos de natureza concorrencial e os ajustes diretos uma vez que apenas os primeiros são, obrigatoriamente, tramitados por plataformas eletrónicas.

Esta diferenciação reflete-se substancialmente no ICPEP dado que os ajustes diretos representam uma parte significativa da contratação pública e o recurso às plataformas para efeitos de celebração de um contrato por ajuste direto depende da entidade adjudicante.

### 5.3. Critério da Transparência

#### 5.3.1. Procedimentos tramitados em plataformas eletrónicas

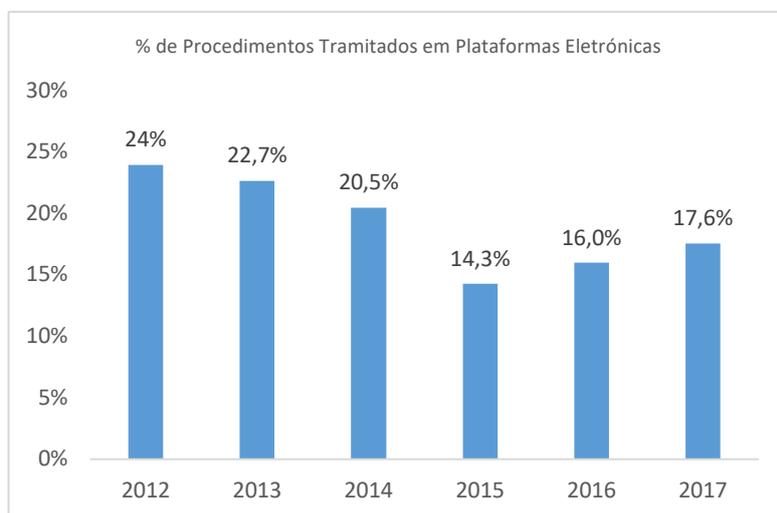
Uma vez que o recurso às plataformas eletrónicas<sup>28</sup> promove uma maior transparência do processo de aquisição, importa analisar a quantidade de procedimentos que, efetivamente, são tramitados via plataforma.

---

<sup>28</sup> Vide anexo D.

Desta forma, de acordo com a figura 5.3 é possível constatar que o recurso às plataformas eletrónicas é bastante inferior ao esperado. Entre 2012 e 2015, a utilização das plataformas apresentou uma evolução negativa, atingindo os 14,3% em 2015, o valor mais baixo dos anos em análise. Nos dois anos seguintes, contrariando a tendência, os valores aumentaram cerca de 3 pontos percentuais.

Figura 5.3: Percentagem de procedimentos tramitados em plataformas eletrónicas entre 2012 e 2017



Fonte: Dados do Portal BASE (Elaboração própria)

Conforme referido anteriormente, estes valores resultam, em grande parte, do facto de os ajustes diretos se encontrarem dispensados da obrigatoriedade da utilização das plataformas eletrónicas (IMPIC, 2018) ficando, por isso, de acordo com o previsto na alínea g) do n.º 1 do artigo 115º do CCP, à discricionariedade das entidades adjudicantes a decisão de recorrer às plataformas ou a outro meio eletrónico, como por exemplo, o correio eletrónico.

Os ajustes diretos condicionam a baixa percentagem de procedimentos que são tramitados por plataformas eletrónicas. Não obstante, importa mencionar que o processo de implementação das plataformas eletrónicas foi marcado por dificuldades técnicas e elevados encargos financeiros para todos os seus intervenientes. Estes fatores influenciaram negativamente as entidades adjudicantes que, perante a não obrigatoriedade da utilização das plataformas para os procedimentos de ajuste direto, recorrem às plataformas apenas para procedimentos de natureza concorrencial, conforme previsto por lei.

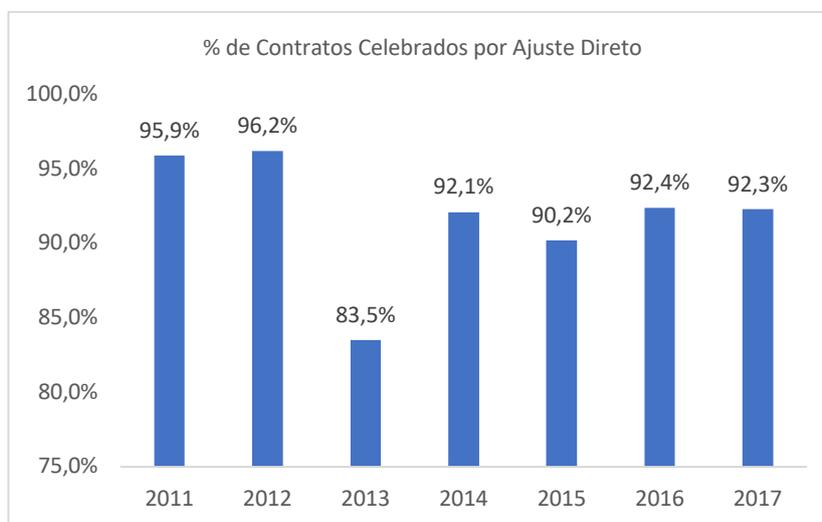
Perante este cenário procurou-se formular e implementar soluções para mitigar as principais dificuldades associadas às plataformas. Destacamos a revisão da lei que regula a utilização das plataformas. Aliás, a partir de 2015, precisamente no ano da entrada em vigor da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto, a percentagem de procedimentos tramitados através de plataformas eletrónicas revela uma tendência evolutiva positiva, ainda que não seja possível apurar uma correlação direta entre ambas.

### 5.3.2. Contratos celebrados por Ajuste direto

A partir da figura 5.4 é possível verificar que entre 2011 e 2017, mais de 90% dos contratos celebrados resultaram de um ajuste direto, à exceção do ano de 2013 em que a percentagem foi de 83,5%. Desta

forma, podemos afirmar que o ajuste direto é o procedimento preferencial entre as entidades adjudicantes para as compras públicas.

Figura 5.4: Percentagem de contratos celebrados por ajuste direto entre 2011 e 2017



Fonte: Dados do Portal BASE (Elaboração própria)

Atendendo à dimensão dos ajustes diretos na contratação pública e o facto de ser dispensada a utilização das plataformas eletrónicas, é possível compreender as diminutas percentagens dos procedimentos que são tramitados através das plataformas. O ajuste direto é um tipo de procedimento simples, célere e envolve custos menores comparativamente a outros tipos de procedimentos. O recurso às plataformas eletrónicas pode não se justificar dado que existem custos associados às mesmas, o que de um ponto de vista económico poderá não ser benéfico para a entidade adjudicante.

Não obstante, deve-se referir que o ajuste direto não é o procedimento que melhor defenderá os princípios da concorrência e da transparência dado que o procedimento é bastante restrito e dirigido, na maioria dos casos, a um operador económico<sup>29</sup> e que decorre à margem das plataformas. Reconhecendo que várias entidades adjudicantes recorrem às plataformas para a celebração de um ajuste direto, até à data de hoje não é possível aferir a percentagem exata de contratos e/ou procedimentos por ajuste direto celebrados e/ou tramitados, respetivamente, através de uma plataforma eletrónica.

Perante estes resultados e neste contexto, o objetivo de maximizar os efeitos positivos que resultam da utilização das plataformas eletrónicas acaba por ser dificultado.

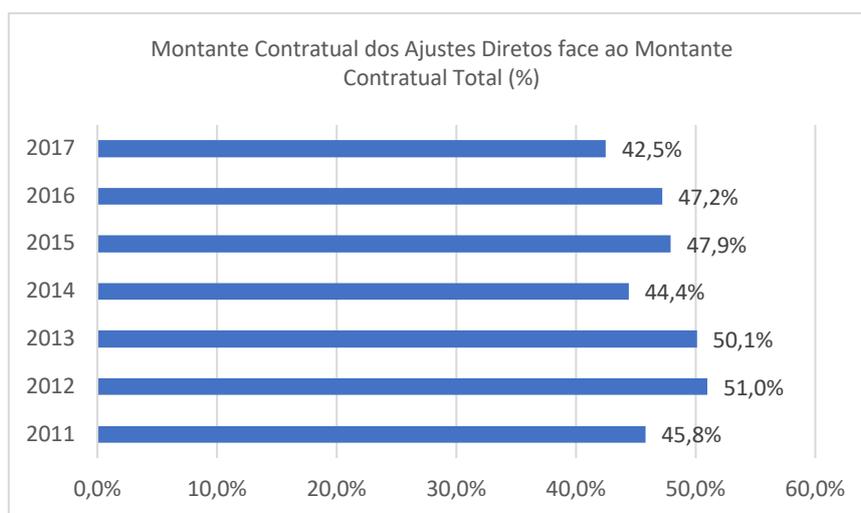
<sup>29</sup> À data anterior ao Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que altera o Código dos Contratos Públicos, o número de entidade convidadas para apresentar proposta no âmbito de um ajuste direto era definido pela entidade adjudicante. Após a entrada em vigor do diploma, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2018, a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade e surge um novo tipo de procedimento, a consulta prévia, em que a entidade adjudicante deve convidar pelo menos três entidades para apresentar proposta.

### 5.3.3. Montante contratual dos ajustes diretos face ao montante contratual total

Ainda que o procedimento por ajuste direto represente mais de 90% da contratação pública, no que diz respeito aos montantes contratuais envolvidos, a representatividade é menor.

Conforme a figura 5.5 revela, os contratos celebrados por ajuste direto correspondem entre 42,5% a 51% do valor total que foi gasto na contratação pública nos últimos anos. Por outro lado, ainda que a utilização dos procedimentos de natureza concorrencial seja diminuta, movimentam elevados montantes contratuais.

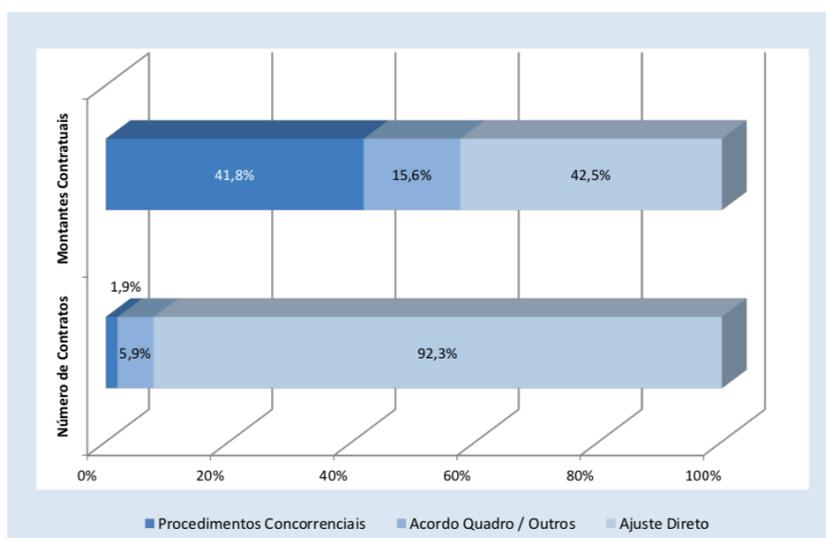
Figura 5.5: Montante contratual dos ajustes diretos face ao montante contratual total (%) entre 2011 e 2017



Fonte: Dados do Portal BASE (Elaboração própria)

Dado que os procedimentos de natureza concorrencial são obrigatoriamente tramitados por plataforma eletrónica e envolvem quantias monetárias significativas, o ICPEP e o Índice de Manchester conseguiram, de forma permanente, atingir as metas definidas. Do ponto de vista económico, as quantias que “circulam” através das plataformas eletrónicas são, de facto, elevadas. No entanto, através da análise do número de contratos que resultam de procedimentos realizados através de plataformas é possível constatar que o valor é baixo. A título de exemplo, com base na figura 5.6, no ano de 2017, para os procedimentos concorrenciais, 41,8% do montante contratual correspondeu a 1,9% do número total de contratos.

Figura 5.6: Contratação Pública em 2017 por tipo de procedimento



Fonte: Contratação Pública em Portugal 2017 (IMPIC, 2018:29)

De um ponto de vista técnico, as plataformas eletrónicas foram desenvolvidas para suportar obrigatoriamente os procedimentos de natureza concorrencial e consequentemente flexibilizar o processo de adjudicação e fomentar o princípio da transparência. Neste âmbito, ainda que o valor percentual de procedimentos que são tramitados por plataformas seja baixo, cumpre-se o que foi previsto pela medida.

#### 5.3.4. Contratos públicos reportados ao Portal BASE e a execução orçamental das administrações públicas

A Comissão Europeia (2017) destaca a importância da publicação dos contratos públicos dado que proporciona uma gestão mais eficiente dos mesmos e promove uma “maior transparência, integridade e qualidade dos dados” (p. 13) referindo-se inclusivamente ao Portal BASE como um exemplo de uma ferramenta útil para a monitorização da contratação pública, e consequentemente, para a produção de dados estatísticos sobre o tema.

O artigo 465.º do Código dos Contratos Públicos consagra a publicitação obrigatória dos elementos relativos à formação e execução dos contratos públicos no Portal BASE.

Para os ajustes diretos de regime geral, de acordo com o artigo 127.º, a publicitação é condição de eficácia do contrato, pelo que, deverá igualmente estar disponível *online*. Relativamente aos ajustes diretos de regime simplificado, nos termos do artigo 128.º, estes encontram-se dispensados das formalidades aplicadas aos restantes procedimentos, nomeadamente, à celebração do contrato e à publicitação como condição de eficácia do mesmo no portal dos contratos públicos. Importa destacar

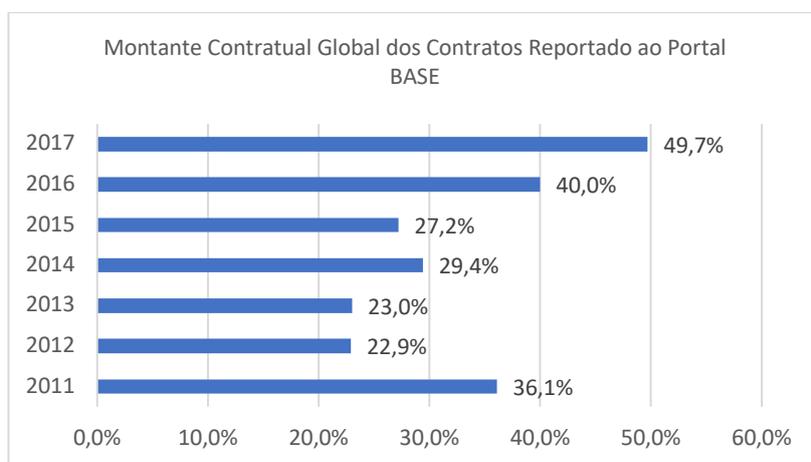
que alguns contratos atendendo à sua natureza e ao seu enquadramento jurídico poderão igualmente ser dispensados da necessidade da publicação no portal<sup>30</sup>.

Neste âmbito, é pertinente apurar a diferença entre os montantes contratuais que foram reportados ao referido portal e os montantes da execução orçamental das administrações públicas<sup>31</sup>, dado que a disponibilização dos contratos a todos os interessados constitui um passo fundamental para a promoção da transparência da contratação pública, bem como para a recolha de dados estatísticos, que por sinal, são essenciais para qualquer tomada de decisão.

Com base na informação disponível na figura 5.7, é possível verificar, uma vez mais, que os valores ficam, consideravelmente, aquém das expectativas porque os montantes contratuais reportados não ultrapassam os 50% do montante total “das rubricas «aquisição de bens e serviços» e «outras despesas correntes» da execução” (IMPIC, 2018:18).

É previsível que exista uma diferença entre os montantes atendendo às exceções previstas pelo CCP quanto ao reporte dos contratos, porém, levantam-se algumas questões sobre esta disparidade dado que “seria expectável um maior valor de contratos públicos reportados ao Portal BASE” (IMPIC, 2018:18). Não é possível apurar com exatidão qual é a percentagem de contratos que são, efetivamente, dispensados da publicação no portal daqueles que deveriam ter sido, obrigatoriamente, reportados.

Figura 5.7: Comparação entre os montantes contratuais reportados ao Portal BASE e a execução orçamental das administrações públicas (%) entre 2011 e 2017



Fonte: Dados do Portal BASE (Elaboração própria)

Tendo em conta as discrepâncias existentes entre os montantes reportados ao Portal BASE e a execução orçamental das AP, a utilização das plataformas eletrónicas para todos os procedimentos para

<sup>30</sup> Contratos abrangidos: “contratos de aquisição de serviços de água e energia elétrica; contratos das entidades inseridas nos sectores especiais (água, energia, transportes e serviços postais) abaixo dos limiares comunitários; contratos excluídos nos termos do artigo 4.º do CCP e contratos resultantes de procedimentos não sujeitos à parte II do CCP, nos termos do respetivo artigo 5.º” (IMPIC, 2018:15).

<sup>31</sup> Os montantes da execução orçamental das administrações públicas poderão incluir “contratos celebrados em anos anteriores” (IMPIC, 2018:18).

a formação de contratos, salvaguardado as exceções previstas pelo CCP, poderá ser uma mais valia para garantir o reporte automático de todos os contratos públicos celebrados ao portal BASE.

Para concluir, no âmbito da execução da medida é de referir que face aos resultados apresentados, as plataformas eletrónicas alteraram o paradigma do processo das compras públicas possibilitando que o mesmo aconteça em condições mais transparentes e justas para todos os seus intervenientes. Todavia, atendendo ao peso dos contratos celebrados por ajuste direto na contratação pública portuguesa e à discrepância entre os contratos celebrados e aqueles que são reportados ao Portal BASE, impõem-se uma análise profunda destes dados que resulte na criação de novas abordagens, aumentando a utilização das plataformas eletrónicas e a promoção do princípio da transparência independentemente do tipo de procedimento utilizado pelas entidades adjudicantes.

## CONCLUSÃO

A presente dissertação analisa, como medida de política pública, as plataformas eletrónicas de contratação pública e de que modo influenciaram o processo de compras público português.

Esta análise assentou no modelo teórico do Ciclo Político que comporta, essencialmente, quatro fases: o agendamento, a formulação, a implementação e a avaliação da medida. Embora todas as fases de análise do Ciclo Político sejam fundamentais para o desenvolvimento da medida, a última etapa – a avaliação – destaca-se por ser a que permite aferir o desempenho da medida face aos seus objetivos iniciais.

O estudo iniciou-se com um enquadramento teórico e jurídico da contratação pública e das plataformas eletrónicas, tendo-se procedido à descrição da medida desde a sua formulação até à implementação e, por fim, à avaliação dos resultados.

Para efeitos de avaliação das plataformas eletrónicas foram definidos dois critérios, a eficácia e a transparência, para os quais se encontraram um conjunto de indicadores estatísticos, que permitiram proceder à análise da medida.

Enquadrando a problemática, importa destacar como o crescimento exponencial das tecnologias de informação e comunicação definiram um novo meio de transmissão e tratamento de dados na administração pública, que deu lugar à progressiva desmaterialização dos processos administrativos. No âmbito da contratação pública, o método tradicional das compras públicas dá lugar ao *e-procurement* – a utilização de meios eletrónicos para fins de aquisição de bens e serviços. A utilização de meios eletrónicos na contratação pública visa o aumento da eficácia e da eficiência do processo de compras públicas e, em última análise, a boa gestão dos fundos públicos.

O quadro jurídico europeu, descrito no segundo capítulo, assenta num conjunto de diretivas europeias, recomendações e outros documentos sobre a contratação pública eletrónica, essenciais para a sua operacionalização pelos Estados-Membros, nomeadamente em Portugal, que, por sua vez, foi criado um quadro legal tributário da legislação europeia, que também se descreve.

Conforme se refere, a adoção de meios eletrónicos na contratação pública não decorreu de forma homogénea na União Europeia, atendendo às diferentes práticas existentes e aos recursos disponíveis em cada Estado-Membro. O caso português destacou-se dos restantes por, precocemente face à realidade europeia, em 2008, implementar um sistema de compras públicas totalmente eletrónico. O processo nacional de operacionalização da contratação pública eletrónica ficou marcado pelos profícuos contributos de um conjunto de especialistas e instituições ao longo dos sucessivos governos.

Outro fator que contribuiu para o desenvolvimento das plataformas eletrónicas de contratação pública foi o período económico desfavorável que marcou a Europa e Portugal, a partir de 2008. Neste contexto, a introdução das plataformas foi considerada uma medida útil como instrumento de otimização de recursos materiais e financeiros, essencial ao controlo da despesa pública e vantajoso para a promoção de um mercado mais concorrente e mais transparente.

Em síntese, poderá dizer-se que o contexto tecnológico, a modernização da administração pública, a influência das instituições europeias, o mercado internacional mais competitivo, as dificuldades financeiras e a necessidade de tornar a contratação pública o mais eficiente e eficaz possível contribuíram para a formulação da medida.

Na sequência da desmaterialização e desburocratização dos procedimentos de contratação pública, as plataformas eletrónicas revolucionaram o modo de transmissão, processamento e arquivamento de dados. Desenvolveu-se um ambiente propício para a diminuição dos recursos financeiros envolvidos na contratação pública, para a celeridade procedimental e para a promoção do princípio da transparência.

A análise efetuada, com base nos critérios definidos para medir a eficácia e a transparência, apresenta resultados favoráveis, que permitem concluir por uma avaliação positiva da medida.

Quanto ao critério da eficácia, de acordo com o Índice da Contratação Pública Eletrónica em Portugal, as plataformas eletrónicas, desde a sua implementação, suportaram entre 62% a 78% do montante financeiro total dos procedimentos de formação de contratos públicos. No panorama europeu, estes valores são consideravelmente elevados em comparação com os 5% estimados pela União Europeia, atendendo à fraca adesão dos Estados-Membros na utilização de meios eletrónicos na contratação pública.

No mesmo período, cerca de 92% dos contratos adjudicados com valores superiores aos limiares europeus foram tramitados eletronicamente. O Índice de Manchester consagra um limite mínimo de 50% para todos os Estados-Membros, o que revela novamente um desempenho positivo e coloca Portugal num lugar de destaque face aos restantes países.

Ainda que o alcance das metas supramencionadas resulte, maioritariamente, do facto de o Código dos Contratos Públicos estabelecer a utilização obrigatória das plataformas eletrónicas, destacamos o período temporal em que esta alteração ocorreu. Em 2008, Portugal é um dos poucos países que vai ao encontro das recomendações e diretivas das instituições europeias que sublinham a necessidade de uma evolução tecnológica para efeitos de compras públicas.

Do ponto de vista da transparência, as plataformas eletrónicas são consideradas fundamentais na prossecução deste princípio na contratação pública, consagrado no CCP. Através destes instrumentos promove-se uma maior transparência na contratação pública por permitir aos operadores económicos o acesso imediato, facilitado, justo, e num maior período de tempo a todos os documentos ao longo das diferentes fases do procedimento; por permitir o acesso privilegiado a informação estatística fidedigna disponível em arquivos digitais, capazes de agregar uma elevada quantidade de informação; e em última instância, permitir ao cidadão comum o acesso a informação relevante sobre os contratos públicos.

Face ao processo anteriormente utilizado para o processo de compras públicas, a implementação das plataformas eletrónicas contribuiu para a melhoria das condições de promoção do princípio da transparência para os concorrentes de cada procedimento. Neste sentido, as plataformas influenciaram positivamente a contratação pública.

A avaliação positiva da medida plataformas eletrónicas, assente nos critérios definidos para a análise do desempenho nos planos da eficácia e da transparência, deve levar-nos a uma leitura mais global da contratação pública e da utilização desta ferramenta.

Conforme referido no capítulo 5, a percentagem de procedimentos de aquisição tramitados em plataformas eletrónicas variou apenas entre os 14,3% e os 24%. A justificação desta baixa taxa de utilização assenta no facto de o ajuste direto se encontrar dispensado da obrigatoriedade da utilização das plataformas eletrónicas e ser o tipo de procedimento mais utilizado para adquirir bens e serviços pela administração pública em Portugal. Note-se que, nos anos de 2011 a 2017, a percentagem de contratos celebrados que resultaram de um ajuste direto foi superior a 90% (à exceção do ano de 2013 que ficou nos 83,5%).

No universo global da contratação pública existe uma clara predominância do ajuste direto, que se encontra dispensado da obrigatoriedade da utilização das plataformas eletrónicas. A sobredimensão deste procedimento face aos demais condiciona o efeito da utilização das plataformas eletrónicas na contratação pública globalmente considerada.

É justo reconhecer que a expressão dos montantes contratuais dos ajustes diretos é consideravelmente menor do que os que são tramitados eletronicamente. Ainda que os procedimentos de natureza concorrencial sejam utilizados com menor frequência, envolvem valores significativos, o que permite um ICPEP elevado. Todavia, o índice não representa a realidade da contratação pública portuguesa na sua plenitude, tendo em conta a percentagem de procedimentos tramitados por plataformas.

Além da questão dos ajustes diretos, que escapam à aplicação da ferramenta das plataformas eletrónicas, há ainda outra questão central, que é a falta de reporte global das aquisições feitas pela Administração Pública ao Portal BASE. O último indicador estatístico que sustenta a análise é o respeitante aos contratos públicos reportados ao Portal BASE. Este indicador revela uma discrepância considerável entre os montantes reportados àquele portal e a execução orçamental das administrações públicas, confirmando que a publicitação obrigatória dos contratos não está a ser executada pelas entidades adjudicantes. Uma vez que o Portal BASE é um instrumento de centralização de toda a informação referente à contratação pública, disponível *online*, que tem o propósito de proporcionar a todos os interessados o acesso, facilitado e de forma compreensível, a toda a informação sobre a contratação pública, a omissão dos contratos públicos celebrados revela-se contrária aos princípios da transparência e publicitação e condiciona o levantamento e tratamento de dados estatísticos sobre os mesmos.

Assim, e reforçando as conclusões a que se chegou, são claros os ganhos nos planos da eficácia e da transparência na aplicação da medida plataformas eletrónicas no quadro da administração pública portuguesa. Contudo, fazendo uma análise global, estes resultados são condicionados pelo facto de a maior parte dos contratos celebrados pela AP terem origem em ajustes diretos e ainda por nem todos os procedimentos aquisitivos serem reportados ao Portal BASE, onde deveriam ser obrigatoriamente

colocados. Logo, não se sabe qual a percentagem de procedimentos que ficam fora do controlo que o Portal possibilita, e não se pode avaliar o que se desconhece.

Naturalmente, os procedimentos a ocorrerem sem recurso às plataformas eletrónicas, escapam ao acompanhamento e monitorização que aquelas plataformas permitem. Naturalmente também, a inscrição no Portal BASE e a recolha de dados, com qualidade, sobre os procedimentos abertos e respetivos contratos são essenciais para um conhecimento global da realidade, e para definição de novas estratégias, se necessário.

Como principais desafios da contratação pública eletrónica, apontamos o aumento da sua utilização, potenciado os seus resultados, nomeadamente através da subida de procedimentos tramitados por plataformas e do índice da contratação pública eletrónica; a integração dos procedimentos por ajuste direto e por consulta prévia nas plataformas eletrónicas, tendo em conta o custo-benefício associado à utilização das mesmas; a formulação de um mecanismo que garanta o reporte de todos os contratos celebrados pela AP ao Portal BASE, dado que se constitui um passo fundamental para a recolha de informação, a garantia dos princípios da publicitação e transparência e o controlo dos processos de adjudicação dos contratos, e, por fim, a garantia do princípio da transparência da contratação pública eletrónica.

No âmbito da modernização administrativa, o desenvolvimento da contratação pública eletrónica constitui um desafio e continua, permanentemente, a exigir novas respostas dos vários atores às necessidades emergentes. As Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública contribuíram positivamente para a alteração do paradigma das compras públicas, mas a sua utilização está ainda longe de ser generalizada, havendo ainda muitos procedimentos que escapam à sua utilização. Existe, pois, um longo caminho a trilhar para a exploração cabal desta medida, de que Portugal foi precursor a nível europeu, e cujos efeitos, presentes e futuros, poderão ser relevantes para a melhoria da contratação pública no nosso País.

## BIBLIOGRAFIA

- Agência para a Modernização Administrativa. (2011). *Interoperabilidade na Administração Pública: Procedimentos para Adesão à iAP - Plataforma de Interoperabilidade da Administração Pública*. Lisboa: AMA.
- Alves, L. (2014). *A Diretiva relativa os contratos públicos (Diretiva 2014/24/UE): Anotada*. Lisboa: Publicações Conselho Distrital de Lisboa / Ordem dos Advogados.
- Amaral, L. A., Teixeira, C., & Oliveira, J. N. (12 de Dezembro de 2003). *e-Procurement: Uma reflexão sobre a situação actual em Portugal*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de Associação para a promoção e desenvolvimento da Sociedade da Informação: [https://apdsi.pt/wp-content/uploads/prev/e-procurement\\_1001\\_20031212-1.pdf](https://apdsi.pt/wp-content/uploads/prev/e-procurement_1001_20031212-1.pdf)
- Amaral, L. M. (12 de Maio de 2009). *A Crise Financeira e a Economia Portuguesa: A Perspetiva dos Engenheiros*. Obtido em 15 de Setembro de 2018, de Ordem dos Engenheiros - Comissão de Engenharia e Gestão Industrial: [http://www.ordemengenheiros.pt/fotos/dossier\\_artigo/ea4740f7fe9633eeffc88a44e09372d4.pdf](http://www.ordemengenheiros.pt/fotos/dossier_artigo/ea4740f7fe9633eeffc88a44e09372d4.pdf)
- Arzileiro, A. C. (2017). O risco de corrupção e a prevenção na contratação pública em Portugal, uma questão cultural intra e intergeracional. Em N. C. Rodrigues, *Direito Internacional e Europeu da Contratação Pública*. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Associação Industrial Portuense. (1995). *Guia dos contratos públicos na Europa*. Porto: Associação Industrial Portuense.
- Bausà Peris, O., Kourtidis, S., Liljemo, K., Loozen, N., Rodrigues Frade, J., & Snaprud, M. (2013). *e-Procurement Golden Book of Good Practice Final Report*. Bélgica: PwC EU Services EESV.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*. New York: Oxford University Press.
- Carmo, H., & Ferreira, M. M. (2008). *Metodologia da Investigação Guia para auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Comissão Europeia. (2017 de Novembro de 22). *Ficha Temática do Semestre Europeu Contratos Públicos*. Obtido em Janeiro de 2019, de Comissão Europeia: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/european-semester\\_thematic-factsheet\\_public-procurement\\_pt.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/european-semester_thematic-factsheet_public-procurement_pt.pdf)
- Cunha, A. C. (2006). *Regime Jurídico da Realização da Despesa Pública e da Contratação Pública*. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Estorninho, M. J. (2016). A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum. Em M. J. Estorninho, *A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e Centro de Investigação de Direito Público.
- Gomes, C. A., Pedro, R., Serrão, T., & Caldeira, M. (2018). *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos*. Lisboa: AAFDL .
- Gomes, J. P. (2012). *Impactos Tecnológicos da Contratação Pública Eletrónica Aplicação no Sector da Construção em Portugal*. Lisboa: ISCTE-IUL.
- Gonçalves, P. C. (2018). *Direito dos Contratos Públicos* (Vol. I). Lisboa: Almedina.
- Gouveia, L. B. (2004). *Local E-Government - A Governação Digital na Autarquia*. S. João do Estoril: Principia,

Publicações Universitárias e Científicas.

- Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (2011). *Contratação Pública em Portugal - Relatório Síntese 2010*. Obtido em 15 de Agosto de 2018, de IMPIC base: Contratos Públicos Online: [http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base\\_docs/Rel\\_Contr\\_Publ\\_2010.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/Rel_Contr_Publ_2010.pdf)
- Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. (2014). *Contratação Pública em Portugal 2012*. Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia. Lisboa: Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P. Obtido em 15 de 01 de 2018, de [http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatorios%20Sectoriais/Rel\\_Anual\\_Contratos\\_Publicos\\_2012.pdf](http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatorios%20Sectoriais/Rel_Anual_Contratos_Publicos_2012.pdf)
- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (2018). *Contratação Pública em Portugal 2017*. Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia. Lisboa: Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. Obtido em 15 de Janeiro de 2019, de [http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/Relatorio\\_Anual\\_ContratosPublicos\\_2017.pdf](http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/Relatorio_Anual_ContratosPublicos_2017.pdf)
- Manuel Lopes Rocha. (27 de Maio de 2015). *José Mariano Gago e o direito da tecnologia em Portugal*. Obtido em 1 de Agosto de 2018, de Computerworld: <https://www.computerworld.com.pt/2015/05/27/jose-mariano-gago-e-o-direito-da-tecnologia-em-portugal/>
- Martins, M. G. (2015). *O Processo de Implementação das Compras Públicas Eletrónicas e as suas Dificuldades de Implementação*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Ministério da Ciência e da Tecnologia, Missão para a Sociedade da Informação. (1997). *Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal*. Obtido em 30 de Agosto de 2018, de <http://purl.pt/239/2/>
- OCDE. (2008). *Making Life Easy for Citizens and Businesses in Portugal - Administrative Simplification and E-Government*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de OCDE: <https://www.oecd.org/mena/governance/42600869.pdf>
- OCDE. (2013). *Glossary of Statistical Terms*. Obtido em 3 de Outubro de 2018, de <https://stats.oecd.org/glossary/index.htm>
- Oliveira, R. E. (2008). Os Princípios Gerais da Contratação Pública. Em P. Gonçalves, *Estudos de Contratação Pública - I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Pereira, D. A. (2013). *Princípios gerais da contratação pública electrónica*. Obtido em 26 de Setembro de 2018, de Revista Eletrónica de Direito: <http://www.cije.up.pt/download-file/1199>
- Pinheiro, J. H. (2011). *Âmbito de Aplicação do Código dos Contratos Públicos e Normas Comuns de Adjudicação*. Obtido em 10 de Setembro de 2018, de Publicações CEDIPRE: [https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public\\_5.pdf](https://www.fd.uc.pt/cedipre/wp-content/uploads/pdfs/co/public_5.pdf)
- Raimundo, M. A. (2016). Catálogos electrónicos e sistemas de aquisição dinâmicos no anteprojecto de Revisão do CCP. *Atas da Conferência A Revisão do Código dos Contratos Públicos* (p. 372). Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e Centro de Investigação de Direito Público.
- Rocha, M. L. (2018). Contratação pública electrónica. Em C. A. Gomes, R. Pedro, T. Serrão, & M. Caldeira, *Comentários à revisão do Código dos Contratos Públicos*. Lisboa: AAFDL .
- Rodrigues, C. L. (2014a). Regulação dos Serviços de Água em Portugal. Em M. d. Rodrigues, *Exercícios de Análise de Políticas Públicas* (pp. 37-55). Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda e ISCTE-IUL.

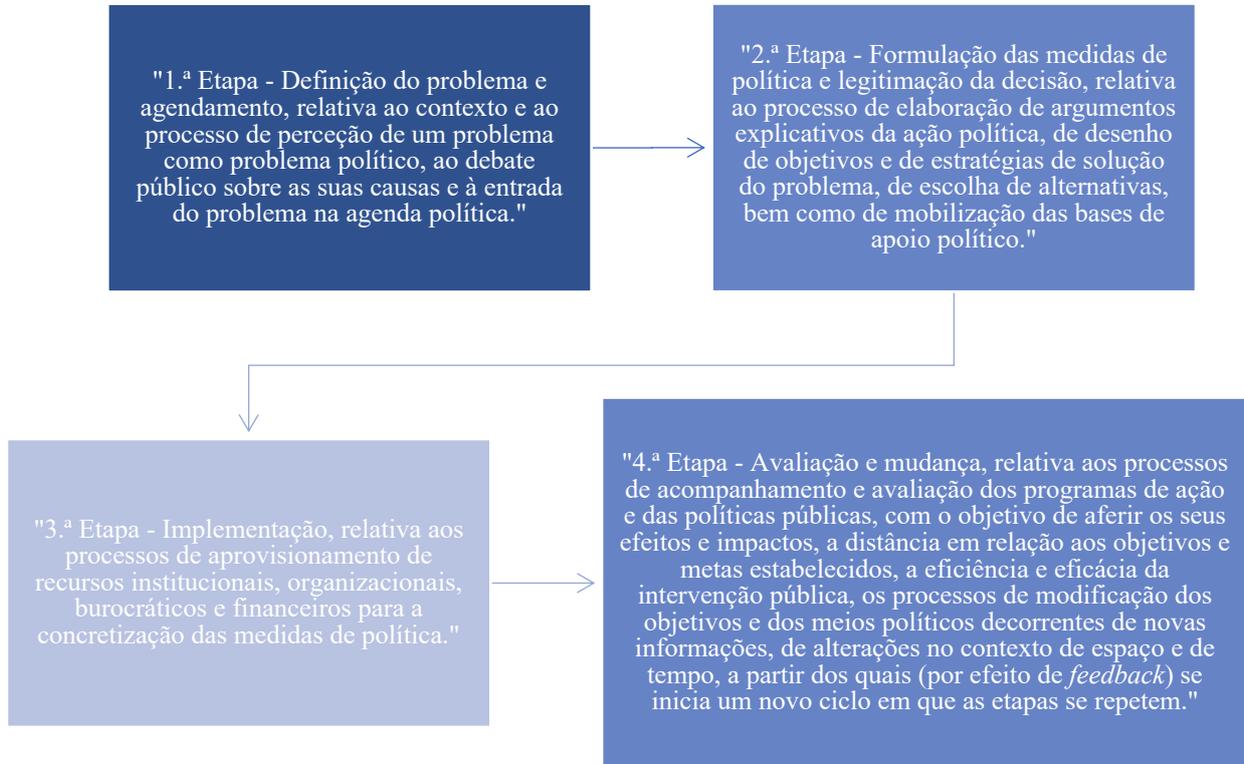
- Rodrigues, M. d. (2014b). *Exercícios de Análise de Políticas Públicas*. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda e ISCTE-IUL.
- Sanches, D. T. (2015). *As dimensões da contratação pública por via eletrónica na relação Estado-Sociedade*. Lisboa: ISCTE-IUL .
- Santos, A. (2016). *Erros e Omissões nas Empreitadas de Obras Públicas*. Lisboa: Instituto Superior de Engenharia do Porto.
- Sarmiento, J. M. (2013). *Parcerias Público-Privadas*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Secretaria-Geral Ministério das Finanças. (s.d.). *Unidade Ministerial de Compras - Perguntas mais Frequentes*. Obtido em 1 de Agosto de 2018, de <http://www.sgmf.pt/unidade-ministerial-de-compras/faq/>
- Silva, J. A. (2018). *Dicionários dos Contratos Públicos*. - 2ª ed. . Coimbra: Almedina.
- Sousa, M. R., & Matos, A. (2009). *Contratos Públicos - Direito Administrativo Geral - Tomo III*. Lisboa: Dom Quixote.
- Tavares, L. V. (2016). Breve ensaio sobre a Teoria dos Sistemas e o Código dos Contratos Públicos. Em M. J. Estorninho, *Transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas e Centro de Investigação de Direito Público.
- Tavares, L. V., & Alves, A. A. (2005). The Future Of Portuguese Public Administration And A New Agenda For Public Administration Sciences In The 21st Century. Em J. Figueiredo, L. V. Tavares, & A. A. Alves, *Processos de Mudança na Administração Pública: Cultura de Direcção, Novos Modelos de Formação e o Futuro das Ciências da Administração*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- Viana, C. (2008). A Globalização da contratação Pública e o Quadro Jurídico Internacional. Em P. Gonçalves, *Estudos de Contratação Pública - I*. Coimbra: Coimbra Editora.
- World Trade Organization. (2018). *WTO and government procurement*. Obtido em 22 de Março de 2018, de Web site de WTO.org: [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/gproc\\_e/gproc\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm)
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M., & Fritzen, S. (2010). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*. London : Routledge Textbooks.

## **FONTES**

Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de novembro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 115/98, de 1 de setembro  
Decreto-Lei n.º 197/99 de 8 de junho  
Decreto-Lei n.º 290-D/99 de 2 de agosto  
Decreto-Lei n.º 375/99 de 18 de setembro  
Decreto-Lei n.º 104/2002 de 12 de abril  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 135/2002, de 20 de Novembro  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2003 de 12 de março  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 111/2003 de 12 de agosto  
Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004  
Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 de março de 2004  
Decreto-Lei n.º 16/2005, de 18 de janeiro  
Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de junho  
Decreto-Lei n.º 116-C/2006, de 16 de junho  
Decreto-Lei n.º 37/2007, de 19 de fevereiro  
Decreto-Lei n.º 144/2007, de 27 de abril  
Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro  
Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho  
Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho  
Despacho n.º 32639-A/2008, de 26 de dezembro  
Regulamento n.º 330/2009, de 30 de julho  
COM (2010) 571, de 18 de outubro de 2010  
COM (2011) 15, de 27 de janeiro de 2011  
COM (2012) 179, de 20 de abril de 2012  
Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho  
Decreto-Lei n.º 149/2012, de 12 de julho  
Decreto-Lei n.º 158/2012, de 23 de julho  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/2012, de 31 de dezembro  
COM (2013) 453, de 26 de junho de 2013  
Diretiva 2014/23/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014  
Diretiva 2014/24/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014  
Diretiva 2014/25/EU do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014  
Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro  
Lei n.º 96/2015, de 29 de julho  
Decreto-Lei n.º 232/2015, de 13 de outubro  
Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto

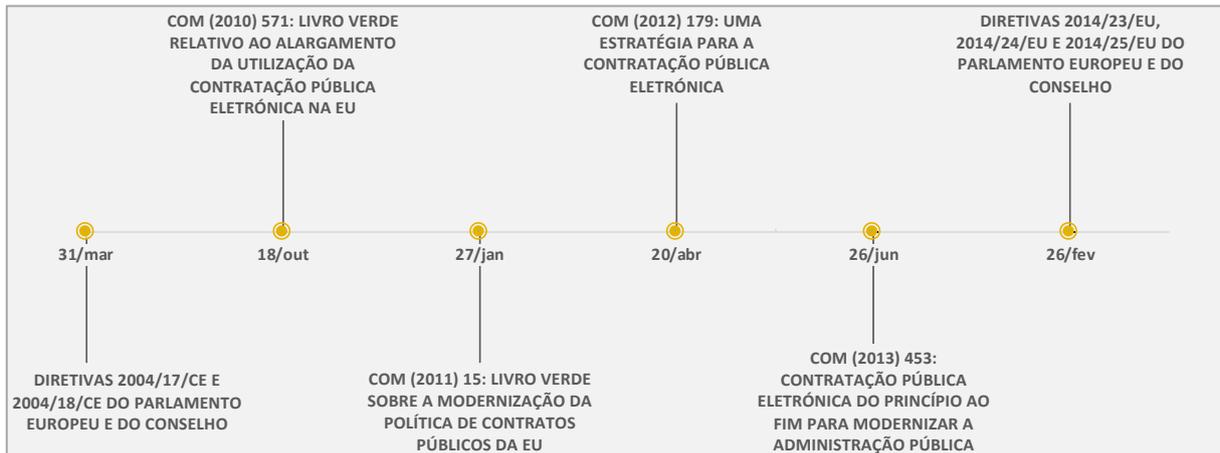
## ANEXOS

### Anexo A – Etapas do Modelo do Ciclo Político e Características

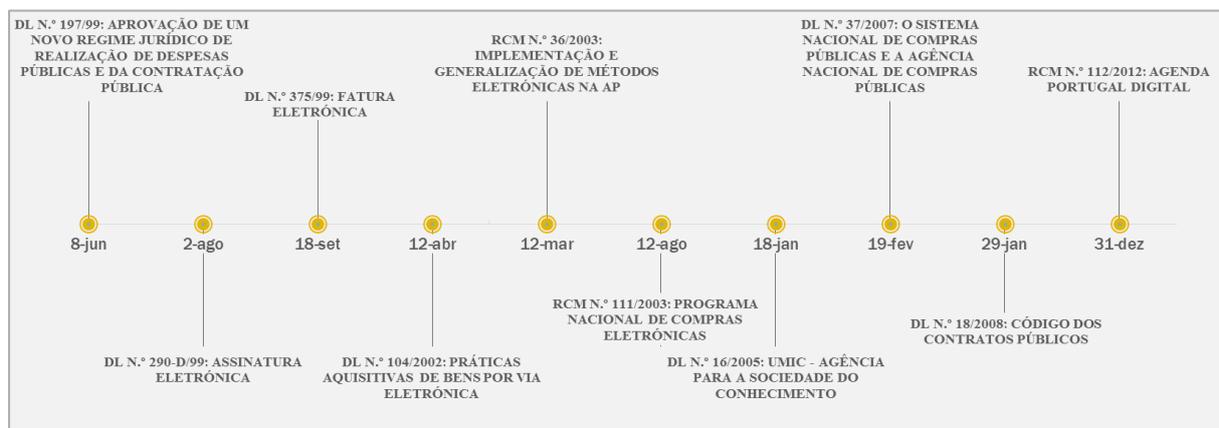


Fonte: Rodrigues, 2014b

### Anexo B – Linha cronológica com os principais documentos legislativos da UE sobre a contratação pública eletrónica entre 2004 e 2014



Anexo C – Linha cronológica relativa à legislação nacional sobre a contratação pública eletrónica entre 1999 e 2012



Anexo D – Lista das Plataformas Eletrónicas Licenciadas e Respetivas Empresas Gestoras

<b>AcinGov</b>	Academia de Informática, Lda.
<b>anoGov</b> <b>Plataforma</b> <b>Eletrónica</b> <b>de</b>	ano – Sistemas de Informática e Serviços, Lda.
<b>Contratação Pública</b>	
<b>ComprasPT</b>	Miroma – Serviços e Gestão de Participação, Lda.
<b>Saphetygov</b> <b>Contratação Pública</b>	Saphety Level – Trusted Services, S.A.
<b>VortalGOV</b>	Vortal, Comércio Eletrónico Consultadoria e Multimédia, S.A.

Fonte: Portal Base: Contratos Públicos Online, 2018