



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

O Impacto das Compras Públicas na Criação de Valor: Monitorização e Avaliação como Alavancas Estratégicas

Pedro Miguel dos Santos Casimiro

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador(a):
Professora Doutora Cristina de Sousa, Professora Associada,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

O Impacto das Compras Públicas na Criação de Valor:
Monitorização e Avaliação como Alavancas Estratégicas

Pedro Miguel dos Santos Casimiro

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador(a):
Professora Doutora Cristina de Sousa, Professora Associada,
ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2025

*Para a minha mulher Alexandra, que nesta viagem por águas turbulentas foi o meu suporte em tudo:
leme e bússola para encontrar o caminho, velas para aproveitar os ventos favoráveis, radar para
identificar os perigos e casco e porão para me proteger das ondas e tempestades.
Para a minha filha Luísa, que nasceu quando esta jornada começou e com quem, devagarinho, vou
aprendendo muito do que não vem nos artigos e livros (exceto O Príncipezinho).*

Agradecimento

Este trabalho é o culminar de uma jornada académica que coexistiu com desafios profissionais e familiares tremendos. Foi um período exigente para mim e sobretudo para os meus, que ao longo dos últimos anos ficaram tantas vezes privados que do meu apoio e disponibilidade, mas nunca deixaram de dar, mesmo sem receber na mesma moeda. Devo assim um profundo agradecimento à minha família e amigos, que mesmo tolerando as ausências e menor disponibilidade, manteve a presença, a compreensão e o apoio incondicional.

É justo também que agradeça a quem me deu as oportunidades que fizeram encontrar o meu “eu” profissional e reencontrar a sensação de realização profissional há largos anos perdida, e há largos anos recuperada. Sem as oportunidades de redescoberta que me foram dadas, provavelmente não tinha (re)descoberto o gosto pelas políticas públicas e não teria ingressado neste mestrado. Expresso assim um profundo agradecimento ao José, à Sónia, à Alexandra, à Ana, ao Eduardo e ao Fernando.

Agradeço também aos professores que acompanharam esta minha jornada e contribuíram para a minha motivação ao longo do curso, em particular à minha orientadora pela disponibilidade e colaboração ao longo desta jornada.

Resumo

A contratação pública tem vindo a assumir crescente relevância como instrumento de política pública, mas persistem lacunas de conhecimento sobre as práticas de monitorização e avaliação (M&A) e sobre o grau de apropriação da contratação pública estratégica (CPE) em Portugal. A literatura internacional evidencia os potenciais ganhos destas abordagens — em eficiência, sustentabilidade e inovação —, mas a evidência empírica nacional permanece escassa.

Esta dissertação assume um enfoque exploratório e visa: i) compreender como as práticas de M&A se manifestam nas entidades públicas e em que medida podem ser associadas a melhores desempenhos das entidades contratantes; e ii) analisar o estado da arte da adoção da CPE em Portugal, respetivas oportunidades e desafios. Para o efeito, a metodologia combina análise qualitativa (entrevistas e análise documental) e quantitativa (inquérito a entidades adjudicantes e dados de anúncios e contratos publicados no base.gov entre 2020 e 2024), triangulando os resultados com dados comparáveis de Portugal no plano europeu e com a literatura existente.

A auscultação aponta para uma adoção desigual e ainda incipiente de práticas de monitorização e avaliação, frequentemente aplicadas de modo informal ou ad hoc. Os resultados quantitativos, embora não evidenciem uma associação consistente entre a adoção destas práticas e as poupanças realizadas, também não as contradizem, sendo compatíveis com a interpretação de que a M&A contribui sobretudo para a redução de riscos de ineficiência, a melhoria da informação disponível e o reforço da accountability, mais do que para ganhos financeiros automáticos.

No plano estratégico, a dimensão ecológica revela algum desenvolvimento, mas com eficácia limitada e sem mecanismos robustos de monitorização. As dimensões da inovação e social permanecem residuais, apesar dos esforços nas compras de inovação. Quanto à concorrência e ao acesso aos mercados públicos, embora Portugal apresente mercados relativamente concorrenciais nas principais categorias de compras, a participação das pequenas e médias empresas continua reduzida face aos pares europeus.

As implicações do estudo salientam a importância de reforçar o ciclo integrado de planeamento, monitorização e avaliação, promover maior coordenação institucional e profissionalizar a função compras, de modo a transformar a contratação pública num instrumento de criação de valor público.

Palavras chave: contratação pública; compras públicas ecológicas; compras públicas de inovação; avaliação de políticas públicas; avaliação de desempenho; gestão pública

Códigos JEL: H57; O38

Abstract

Public procurement has increasingly gained relevance as a public policy instrument; however, knowledge gaps persist regarding monitoring and evaluation (M&E) practices and the degree of adoption of strategic public procurement (SPP) in Portugal. International literature highlights the potential benefits of these approaches—namely in terms of efficiency, sustainability, and innovation—yet national empirical evidence remains limited.

This dissertation adopts an exploratory approach and aims to: (i) understand how M&E practices are manifested within public entities and the extent to which they may be associated with better performance among contracting authorities; and (ii) analyse the state of the art of SPP adoption in Portugal, including its opportunities and challenges. To this end, the methodology combines qualitative analysis (interviews and document analysis) and quantitative analysis (a survey of contracting authorities and data on procurement notices and contracts published on base.gov between 2020 and 2024), triangulating the findings with comparable European data and literature.

The evidence gathered points to an uneven and still incipient adoption of monitoring and evaluation practices, often applied in an informal or ad hoc manner. Quantitative results, while not revealing a consistent association between the adoption of these practices and the savings achieved, also do not contradict their relevance, being compatible with the interpretation that M&E primarily contributes to reducing inefficiency risks, improving the availability of information, and strengthening accountability, rather than generating automatic financial gains.

From a strategic perspective, the environmental dimension shows some development, albeit with limited effectiveness and without robust monitoring mechanisms. The innovation and social dimensions remain residual, despite efforts in innovation procurement. Regarding competition and access to public procurement markets, although Portugal displays relatively competitive markets across major procurement categories, the participation of small and medium-sized enterprises remains low compared to European peers.

The study's implications highlight the importance of strengthening an integrated planning, monitoring, and evaluation cycle, promoting greater institutional coordination, and professionalising the procurement function, in order to transform public procurement into an instrument for public value creation.

Keywords: public procurement; green public procurement; public procurement for innovation; public policy evaluation; performance assessment; public management

Jel codes: H57; O38

Índice

Agradecimento	iii
Resumo	v
Abstract	vii
Introdução	1
Capítulo 1. Revisão da Literatura	5
1.1. Utilização estratégica dos contratos públicos	5
1.2. Teoria e prática: avaliação e monitorização de políticas públicas e contratos públicos	10
1.3. Lacunas na literatura e pergunta de investigação	17
Capítulo 2. Metodologia	19
2.1. Objetivos de investigação	19
2.2. Delimitação conceptual e empírica do objeto de estudo	20
2.3. Opções metodológicas e fontes de informação	22
Capítulo 3. Resultados do trabalho empírico	29
3.1. Enquadramento institucional	29
3.2. Contratação Pública Estratégica	31
3.3. Análise de desempenho e monitorização e avaliação	37
Capítulo 4. Discussão dos resultados	45
4.1. Monitorização e avaliação de compras da Contratação Pública	45
4.2. Contratação Pública Estratégica	47
4.3. Síntese Integrada	49
Capítulo 5. Implicações de política/ recomendações	51
Referências Bibliográficas	57
Anexo A - Entrevistas	61
Anexo B - Inquéritos	67
Anexo C – Análise de dados	87

Introdução

As compras públicas são uma ferramenta fundamental para o exercício das funções do Estado, desde logo por ser uma via para adquirir bens e serviços necessários à provisão de diversos serviços públicos. Noutra perspetiva, as compras públicas representam cerca de 13% do PIB dos países da OCDE (OCDE, 2023). Este dado demonstra a sua grande relevância no esforço financeiro público, por um lado, e por outro, na economia e na criação de riqueza.

A contratação pública representa igualmente uma alavanca poderosa para a prossecução de objetivos estratégicos do Estado, nomeadamente nas áreas da sustentabilidade ambiental, da inovação e da inclusão social. A evolução do enquadramento normativo europeu tem vindo a reforçar esta perspetiva, incentivando os Estados-membros a integrar critérios ambientais, sociais e de inovação nos procedimentos de aquisição pública. A Diretiva 2014/24/EU, transposta para o ordenamento jurídico português através do Código dos Contratos Públicos (CCP), consagra expressamente a possibilidade de utilizar critérios estratégicos na definição dos cadernos de encargos e na avaliação das propostas, promovendo uma abordagem mais holística e orientada para resultados (European Commission, 2015). Este paradigma, frequentemente designado por contratação pública estratégica, implica uma mudança de cultura administrativa, exigindo das entidades adjudicantes não apenas conformidade legal, mas também capacidade técnica, visão estratégica e compromisso com objetivos de longo prazo (Uyarra & Flanagan, 2010; Edler & Georghiou, 2007).

É num quadro de relevância inequívoca das compras públicas que a OCDE, reconhecendo as compras públicas como “ pilar nuclear para as administrações públicas da governação estratégica” e como tendo um potencial contributo para a “ promoção da eficiência do setor público e no estabelecimento da confiança dos cidadãos (...) e para alcançar objetivos prementes em matéria de políticas, tais como a proteção ambiental, inovação, criação de emprego e o desenvolvimento das pequenas e médias empresas” (OCDE, 2015, p.3), adotou uma recomendação relativa aos contratos públicos que visava, grosso modo, tornar a contratação pública como um instrumento estratégico capaz de induzir a criação de valor pelo Estado. Esta dividia-se em várias recomendações que vão desde aspetos ligados à transparência e integridade do sistema de contratação pública, à acessibilidade dos procedimentos aquisitivos a todos os potenciais fornecedores, à prossecução de objetivos secundários de pública política, à promoção da eficiência e eficácia da contratação pública, ou ao pessoal da administração pública envolvido nestas funções.

Entre as recomendações da OCDE encontram-se duas relativas à monitorização e avaliação do desempenho das compras públicas, a dois níveis: i) “ Utilizar uma metodologia de avaliação de impacto

adequada para medir a eficácia da contratação pública na concretização de objetivos secundários de política” e; ii) “Desenvolver indicadores para medir o desempenho, a eficácia e as poupanças do sistema de contratação pública para efeitos de avaliação comparativa e para apoiar os processos de tomada de decisões estratégicas em matéria de contratos públicos” (OCDE, 2015, p.8).

Em relatórios de progresso na implementação destas recomendações, a OCDE tem enfatizado os progressos implementados nos Estados Aderentes a respeito de um conjunto de recomendações, mas progressos limitados ao nível do desenvolvimento de sistemas de gestão de desempenho e avaliação (“develop performance management systems with key performance indicators to provide data to measure the implementation of strategic policy objectives” (OCDE; 2019, p. 87)). De facto, a maioria dos aderentes desenvolveram estratégias e políticas relativamente à adoção de objetivos estratégicos de política (e.g. no domínio da inovação, da proteção ambiental e desenvolvimento de pequenas e médias empresas (PME)), porém, menos de metade dos respondentes monitorizam a performance do sistema de compras públicas com base num sistema minimamente formal e instituído de forma transversal, apesar de se reportarem progressos na avaliação dos contratos públicos no que respeita ao seu contributo para objetivos secundários de política.

Em Portugal, os contratos públicos representam cerca de 10% do PIB português ¹ (2021) e cerca de 23% da despesa pública, cifras que atestam a indiscutível relevância dos mesmos. Não obstante, a prática de monitorização e avaliação dos seus resultados é ainda relativamente incipiente. De facto, navegando no sítio da internet do Centro de Planeamento e de Avaliação de Políticas Públicas (PLANAPP), verifica-se um predomínio das avaliações realizadas sobre políticas financiadas por fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), o que sugere que a prática avaliativa em Portugal decorre sobretudo de obrigações regulamentares decorrentes da utilização dos FEEI, remetendo outros domínios de política pública para um plano secundário. Esta circunstância leva a questionar a diferente ênfase colocada na avaliação de políticas públicas financiadas ou não por fundos europeus face à prática avaliativa associada aos contratos públicos. Esta discrepância ganha ainda mais relevo quando as dotações do Portugal 2020 + 2030 + PRR até 2029 (último ano de execução do atual ciclo de programação) ascende a um valor (média anual) que não chega a 3% do PIB.

Assim, a principal motivação da presente dissertação passa por indagar e concluir sobre a relevância, pertinência e potencial benefício da prática de monitorização e avaliação dos contratos públicos para a geração de valor para a economia e sociedade nacionais, da qual emerge a pergunta de investigação a que se pretende responder: “Como pode um sistema de monitorização e avaliação das compras públicas em Portugal contribuir para maximizar o value for money dos contribuintes e para o alcance objetivos secundários de política pública?”

¹ <https://www.oecd.org/en/topics/public-procurement.html>

A dissertação organiza-se da seguinte forma: o capítulo 2 apresenta a revisão da literatura sobre contratação pública estratégica; o capítulo 3 descreve o enquadramento normativo e institucional em Portugal; o capítulo 4 detalha a metodologia adotada; o capítulo 5 analisa os resultados empíricos; o capítulo 6 discute os principais achados à luz da literatura; e o capítulo 7 propõe recomendações de política e pistas para investigação futura.

Revisão da Literatura

1.1. Utilização estratégica dos contratos públicos

A (relativamente recente) ênfase na importância dos contratos públicos per se e enquanto ferramenta de política tem merecido a atenção da comunidade científica que se tem debruçado sobre as formas de criação de valor através da contratação pública. O trabalho académico desenvolvido até à presente data revela uma sobre representação das preocupações com aspetos regulatórios e de redução de custos, desvalorizando o impacto transformador dos contratos públicos numa perspetiva holística e multidimensional (Malacina et al., 2022). Com base numa extensiva revisão de literatura sobre o tema, Malacina et al. (2022) propõem um framework de criação de valor pelos contratos públicos que assente nas perspetivas de três stakeholders distintos: i) fornecedores; ii) compradores públicos; iii) utilizador/ consumidor/ cidadão. No caso dos fornecedores, a contratação pública pode induzir valor via: a) promoção da inovação nos fornecedores (via redução da incerteza, aumento da eficácia da investigação e desenvolvimento, etc.); b) novas oportunidades de mercado (oportunidades para crescimento de PME, maior volume de vendas e rentabilidade, etc.); c) promoção da capacidade operativa/ produtiva (novas competências tecnológicas, maior eficiência de custos, etc.) e d) melhor performance do ponto de vista da sustentabilidade. No que respeita aos compradores públicos, o valor gerado assenta sobretudo: a) na capacidade induzida de adquirir bens e serviços inovadores (e continuamente inovadores) e sustentáveis/ ambientalmente responsáveis; b) no fomento de mercados mais competitivos e dinâmicos e c) na melhoria da eficácia e eficiência dos processos aquisitivos (processos mais transparentes e eficientes, maior competitividade em termos de custos, maior previsibilidade de custos, entre outros). Por fim, na perspetiva do consumidor o valor gerado revela-se na maior acessibilidade a produtos e serviços de qualidade e melhor desempenho ambiental e social.

Não só o foco da avaliação de impacto da contratação pública tem estado sobretudo vocacionado para uma abordagem economicista e gestionária no que respeita ao âmbito e objeto da avaliação (o que avaliar), como também escasseiam na literatura reflexões adequadas e suficientes para perceber como avaliar o alcance (ou não) de objetivos secundários de política pública (como avaliar?). Esta dupla vertente, insuficientemente explorada quanto ao considerar múltiplos objetivos de política faz emergir (e co-existir) o que na literatura tem vindo a ser denominado “diferentes mundos” de criação de valor das compras públicas (Merisalo et al., 2024). Estes diferentes “mundos” apresentam-se, segundo os autores, como potencialmente conflitantes, gerando um paradoxo que se coloca à avaliação de impacto das compras públicas. Segundo os autores, estes “diferentes mundos” consistem na i) perspectiva de gestão; na ii) perspectiva da inovação e mercados e na iii) perspectiva da sustentabilidade, de entre os quais emergem “conflitos” como sejam os binómios i) objetivos primários vs secundários das compras públicas; ii) objetivos ligados à inovação e crescimentos dos mercados vs objetivos ambientais; iii) PME vs grandes empresas; iv) objetivos que recaem sobretudo sobre entidades da administração central vs local (no caso de estratégias e sistemas desenvolvidos à escala nacional); v) capacidades e competências das organizações / stakeholders envolvidos.

Alinhado com o ímpeto atribuído à contratação pública estratégica pela OCDE, também ao nível da União Europeia foram adotadas medidas no sentido de impulsionar uma utilização estratégica das compras públicas em prol da geração de maior valor acrescentado e de objetivos secundários de política pública, tendo sido em 2014 adotada a Diretiva 2014/24/UE (Diretiva de 2014) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, que coloca ênfase no fortalecimento do mercado único por esta via (favorecendo a acessibilidade aos contratos públicos por todas as empresas), bem como na prossecução de objetivos ligados à inovação, à sustentabilidade e à esfera social, entre outros, mobilizando novas formas de contratação pública ou recomendando a aplicação do critério da proposta economicamente mais vantajosa como critério de adjudicação (Lamprinidis, 2023).

A literatura oferece-nos múltiplos outros exemplos de utilização dos contratos públicos como instrumento estratégico para a prossecução de objetivos diversos. Jimenez, Cervantes e Lopez (2019) analisaram os efeitos da contratação pública reservada (contratação reservada a trabalhadores desfavorecidos, por exemplo, com deficiência) em Espanha. Corcolles (2021) analisou a aplicação dos critérios ligados ao emprego e às condições laborais nos procedimentos de contratação pública. Zijp et al. (2022) evidenciaram a mobilização das compras públicas como forma de promover a economia circular nos Países Baixos e Shai, et al. (2019) analisaram o papel das compras públicas na prossecução de uma Broad-Based Black Economic Empowerment (BBBEE) na África do Sul pós Apartheid.

A aplicação dos contratos públicos como ferramenta estratégica, apesar do aparente consenso sobre o seu potencial, tem sido sujeita a crítica e a ceticismo quanto à sua eficácia e impacto. A generalidade dos artigos acima referidos concluíram por ausência de evidência quanto a um impacto relevante nos objetivos de política pública definidos. Honrosas exceções sugerem resultados contrários (Bento et al., 2021). Por sua vez, o Tribunal de Contas Europeu (2023), publicou um relatório acerca da implementação e do impacto da Diretiva de 2014, onde aponta que após a sua introdução a duração média dos procedimentos aumentou (procedimentos menos eficientes) e tendo-se verificado ainda maiores índices de concentração dos mercados (menor concorrência pelos contratos públicos – o número de procedimentos com um único concorrente quase duplicaram entre 2011 e 2021). Este relatório mereceu resposta por parte da Comissão Europeia ², em sentido discordante, concordando porém com a insuficiência dos mecanismos de monitorização dos contratos públicos.

As dificuldades de aplicação dos contratos públicos enquanto instrumento estratégico radicam numa vasta panóplia de condicionalismos, desde a indefinição (em letra de lei) quanto a algumas provisões, como à escassez de recursos humanos em volume e qualificações/ competências para adotar as recomendações. Independentemente das razões apontadas na literatura, três elementos são quase consensuais:

- i. Relevância dos contratos públicos à escala das economias nacionais e europeia é bastante para justificar uma “camada” estratégica na sua gestão, capitalizando o seu potencial para o bem público em todas as suas vertentes (Malacina et al., 2022; Tribunal de Contas Europeu, 2023);
- ii. A escassez de evidências e base de informação para derivar conclusões inequívocas sobre a bondade e eficácia (ou falta delas) dos contratos públicos enquanto instrumento estratégico de política pública (Merisalo et al., 2024; Tribunal de Contas Europeu, 2023);
- iii. A escassa atenção que tem sido dada sobre a avaliação e monitorização destes instrumentos que contribua para endereçar o estrangulamento do ponto anterior (Tátrai et al., 2024; Sousa et al., 2023; Comissão Europeia, 2025).

² https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-28/COM-Replies-SR-2023-28_EN.pdf

Dez anos volvidos da entrada em vigor das Diretivas de 2014 e perante estas (insuficientes) evidências acerca da eficácia das mesmas, a Comissão iniciou um processo de revisão das Diretivas em 2024, tendo sido já publicado o staff working document, onde se conclui que as Diretivas de 2014 alcançaram parcialmente os objetivos de simplificação, competição e promoção de compras estratégicas (verdes, sociais e inovadoras), com implementação desigual nos Estados-Membros, persistindo desafios de coerência legal, baixa qualidade de dados e monitorização limitada, dificultando avaliação de impacto e gestão estratégica. Apesar disso, o sistema de contratação pública da UE gera benefícios líquidos, com transparência e profissionalização em melhoria, mas ainda insuficientes para maximizar objetivos estratégicos. (Comissão Europeia, 2025).

Em Portugal, o panorama não é muito distinto do analisado de forma genérica na literatura. Os sucessivos governos têm dedicado atenção às matérias de contratos públicos, porém com elevado foco em matérias relativas à compliance, transparência e numa base mais ad-hoc no desempenho em matéria de poupanças, no caso das compras realizadas pelas Centrais de Compras³. No panorama nacional/institucional, resulta evidente que o foco tem estado sobretudo na informação (descritiva) sobre os contratos públicos, via publicação no portal Base.gov⁴ dos dados dos contratos e com o consequente relatório de contratação pública⁵ divulgado pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) e as diversas auditorias do Tribunal de Contas a procedimentos específicos. No panorama da literatura científica, o cenário não é muito divergente. Uma pesquisa nos motores de busca de publicações científicas⁶ por “Portugal” e “Public Procurement”, retornou resultados que se debruçam sobretudo sobre matérias de transparência e corrupção, corroborando a ilação que se retira da informação publicada de que a prática de avaliação de resultados das compras públicas, numa perspetiva de desempenho é ainda incipiente. Tatrai et al. (2024) assinalam mesmo que no relatório de contratação pública publicado pelo IMPIC, apenas uma ínfima parte do mesmo é dedicado a indicadores de performance dos contratos e Sousa et al. (2023) conduziram uma análise estatística a partir dos dados do Base.gov relativamente aos contratos públicos no setor das obras públicas, extraindo daí insights valiosos para operadores económicos e entidades contratantes que não estão minimamente acessíveis a partir da informação publicada e trabalhada por iniciativa das autoridades públicas, refletindo essa ausência de foco na gestão da performance e da avaliação dos procedimentos de contratação pública.

³ <https://www.spms.min-saude.pt/relatorios-poupancas/> ;

https://www.espap.pt/FrontEnd/Paginas/Areas/SP_CP/SNCP/Relatorios_tpl_1.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1

⁴<http://base.gov/>

⁵ <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/relatorios-e-dados-estatisticos/relatorios-de-contratacao-publica>

⁶ Scopus

Em suma, o volume de recursos empregues nos contratos públicos não encontra paralelo na generalidade dos instrumentos de política pública tipicamente mobilizados para dar resposta a múltiplos problemas sociais. Essa circunstância tem levado os atores políticos e públicos a colocar elevada ênfase na utilização deste instrumento como alavanca estratégica de criação de valor. O argumento / justificação para as recomendações neste sentido é fácil de compreender: em primeiro lugar, o volume financeiro é suficientemente elevado para gerar impacto, em segundo, as entidades públicas contratantes tem arbitrariedade, dentro da legislação vigente, para definir discricionariamente que critérios de adjudicação e condições a verificar pelos fornecedores, pelo que pode, por essa via, influenciar o comportamento dos operadores económicos.

Esta faculdade permite às entidades públicas gerir estrategicamente os seus contratos públicos por forma a aportar valor. Da bibliografia consultada, Malacina et al. (2022) sistematizam a abordagem mais ampla e focada na captação das diferentes formas de geração de valor, identificando seis dimensões: i) promover a inovação; ii) promover o desenvolvimento dos mercados e a competitividade; iii) promover a sustentabilidade (social e ambiental); iv) induzir melhores capacidades operativas das empresas; v) melhorar a eficácia das compras públicas; e vi) melhorar a qualidade dos produtos/ serviços aos cidadão. As diretivas de 2014 circunscrevem, por sua vez, o conceito contratação pública estratégia às dimensões ambiental, social e de inovação⁷ alinhado com a estrutura adotada pela OCDE, ainda que esta reconheça igualmente como possível resultado da contratação pública estratégica “supporting small and medium-sized enterprises (SMEs)”⁸.

No contexto da presente dissertação, será dada especial atenção às dimensões de contratação pública estratégica preconizadas pela UE e OCDE: i) inovação; ii) sustentabilidade; e iii) social, acrescentando-lhe ainda uma iv) dimensão do acesso aos mercados públicos pelas PME, mencionada por Malacina et al. (2022).

Estes correspondem aos habitualmente designados na literatura como objetivos secundários de política, que sendo importantes, terão sempre de conviver com o objetivo primário: adquirir bens e serviços públicos e/ ou para o funcionamento dos serviços públicos da forma mais eficiente possível. Desta circunstância emerge uma dicotomia inclusivamente reconhecida pela OCDE quando recomenda “que qualquer utilização do sistema de contratação pública na prossecução de objetivos secundários de política deve ser equilibrada em relação ao objetivo primário de contratação pública”⁹ (OCDE, 2015, p. 8).

⁷ Considerando n.º123 da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 e figura 1, p.5 do SWD(2025)333: *Executive Summary of the Evaluation of the Public Procurement Directives; 2025*.

⁸ <https://www.oecd.org/en/topics/strategic-public-procurement.html>

⁹ Recomendação V. “*Recommends that Adherents recognise that any use of the public procurement system to pursue secondary policy objectives should be balanced against the primary procurement objective*”, cfr. OECD (2015), *Recommendation of the Council on Public Procurement, OECD/LEGAL/0411*

Por fim, apesar da predominância de artigos pouco otimistas sobre os efeitos da utilização das compras públicas para a prossecução de objetivos secundários, a literatura neste domínio é ainda pouco rica para se concluir inequivocamente pela ineficácia da utilização da contratação pública como instrumento estratégico, bem como da monitorização e avaliação dos contratos públicos enquanto tal instrumento que se ancore em metodologias robustas e sustentadas nos quadros teóricos vigentes sobre avaliação de políticas públicas (e.g. Avaliação Baseada na Teoria/ Teoria da Mudança; Avaliação Contrafactual).

1.2. Teoria e prática: avaliação e monitorização de políticas públicas e contratos públicos

A avaliação de políticas públicas pode assentar em diferentes abordagens metodológicas, dependendo da natureza da intervenção, da disponibilidade de dados e dos objetivos analíticos. O EVALSED – The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development (European Commission, 2013, pp. 51-109) distingue duas grandes famílias de abordagens: a contrafactual, centrada na medição do impacto líquido das políticas por comparação com um cenário de não-intervenção; e a baseada na teoria, que procura compreender os mecanismos causais que ligam as atividades aos resultados. A primeira oferece robustez causal, mas requer dados extensivos e políticas com populações-alvo claramente delimitadas. A segunda é mais adequada para contextos complexos e reformas institucionais, em que o foco está em como e por que razão os resultados ocorrem. O EVALSED recomenda frequentemente a combinação destas abordagens, explorando tanto a validade causal como a explicativa. A tabela seguinte sintetiza as principais características das abordagens referidas.

Tabela 1. Síntese das abordagens à avaliação de políticas públicas (não exaustivo)

Abordagem	Métodos típicos	Vantagens	Limitações
Contrafactual	Experiências aleatórias, <i>matching</i> , diferenças-em-diferenças, regressão descontínua	Elevado rigor causal; permite quantificar o impacto líquido	Requer dados extensivos e grupo de controlo; difícil em políticas complexas
Baseada na teoria	Teoria da mudança, análise de mecanismos, estudos de caso, entrevistas, triangulação	Explica como e porquê ocorrem os resultados; adequada a contextos dinâmicos	Menor robustez causal; maior dependência de julgamento qualitativo

Fonte: adaptado de Comissão Europeia (2013), EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development e Agência para o Desenvolvimento e Coesão (2016) Orientações para o planeamento e preparação das avaliações do Portugal 2020

Sem prejuízo deste quadro teórico relativamente consensualizado no meio académico e institucional acerca da avaliação de políticas públicas, a aplicação do mesmo aos contratos públicos pode seguir abordagens mais amplas, como por exemplo a recente avaliação das diretivas comunitárias publicada pela Comissão Europeia, onde se pretendia dar resposta a questões relacionadas com a eficácia, eficiência, coerência e relevância das Diretivas ou circunscrever-se a objetos mais focalizados e a menos “ambiciosos” naquilo que se pretende conhecer. Por outro lado, pode socorrer-se de uma multiplicidade de instrumentos de recolha de informação e de triangulação de evidências recolhidas pelos mesmos, ou basear-se numa única técnica (e.g. Estudo de Caso).

Por forma a tentar perceber de que forma o conhecimento sobre a utilização estratégica dos contratos públicos tem sido “produzido”, procurou sistematizar-se a bibliografia analisada tendo em consideração as dimensões de análise (as 4 mencionadas na secção anterior) e as características dos estudos realizados em termos do contexto e metodologia, por forma a mapear diferentes abordagens ao tema.

Os resultados desse levantamento constam da Tabela 2, de onde é possível verificar a partir do conjunto de 16 publicações analisadas, evidências da aplicação de exercícios de avaliação e/ou análise sobre estas temáticas, cobrindo a globalidade das dimensões em análise e das abordagens e métodos. Não obstante, é assinalável o facto de apenas em duas das publicações analisadas, estarmos perante “avaliações tradicionais”¹⁰. Ainda que se possa afirmar que da lista analisada existam duas publicações informadas pelos princípios da avaliação baseada na teoria (Comissão Europeia (2025) e Shai et al (2019)), apenas a recente avaliação das diretivas comunitárias segue uma conceção metodológica plenamente alinhada com o preconizado na literatura, enquanto no caso de Shai et al (2019), ainda que seja elaborada uma lógica da intervenção associada à política, a mesma não é testada no artigo em causa. Por seu turno, apesar de mais de metade dos artigos assumirem uma natureza empírica e desses seis recorrerem a técnicas econométricas, apenas Zhang & Jiang (2022) recorrem a métodos quasi-experimentais preconizados para o efeito, ao comparar as empresas com contratos públicos celebrados após a adoção de compras públicas ecológicas (grupo de tratamento) com empresas que não celebraram contratos (grupo de controlo), através do método diferenças-nas-diferenças.

Independentemente da abordagem e métodos utilizados, a generalidade destes artigos/publicações, resultou em contributos pertinentes e em implicações/ recomendações de políticas públicas concretas, evidenciando a utilidade destes exercícios e a importância do desenvolvimento de políticas públicas baseadas em evidência.

¹⁰ Entenda-se neste contexto por “avaliações tradicionais”, aquelas cuja conceção e implementação metodológica seguem as abordagens reconhecidas pela literatura e que são sistematizadas, por exemplo no EVALSED, ou seja, avaliação baseada na teoria ou avaliação de impacto contrafactual.

Tabela 2. Síntese das artigos e publicações consultados e respetivos contextos, objetos, âmbitos, metodologias e resultados

Artigo / Publicação	Contexto	Objeto	Dimensão	Abordagem	Técnicas utilizadas	Principais conclusões	Recomendações/Considerações de política pública
Comissão Europeia (2025)	União Europeia	Diretivas de Contratação Pública (2014/23/EU, 2014/24/EU, 2014/25/EU)	Multidimensional (económica, social, ambiental, inovação)	Avaliação empírica (baseada na teoria)	Análise documental, consulta pública, entrevistas	As diretivas não atingiram plenamente os objetivos de simplificação, inovação e sustentabilidade. A aplicação variada nos Estados-Membros comprometeu a coerência.	Reforçar a aplicação uniforme, simplificar procedimentos e integrar critérios de sustentabilidade e inovação de forma mais eficaz.
Malacina et al. (2022)	Europa (análise comparada)	Compras públicas (genérico)	Multidimensional (valor económico, social e ambiental)	Revisão de literatura / Exploratório	Revisão sistemática de literatura	Propõe um quadro de criação de valor com três perspetivas: fornecedor, comprador e cidadão.	Reforçar a avaliação multidimensional e práticas colaborativas.
Merisalo et al. (2024)	Finlândia / UE	Compras públicas (genérico)	Multidimensional (gestão, inovação, sustentabilidade)	Revisão de literatura	Entrevistas, análise documental	Identifica “mundos de valor” conflitantes na contratação pública.	Necessidade de integrar objetivos múltiplos e indicadores coerentes.
Shai et al (2019)	África do Sul	<i>Broad-Based Black Economic Empowerment (BBBEE)</i>	Social	Avaliação empírica (baseada na teoria)	Análise documental e entrevistas	As compras públicas tiveram impacto limitado na inclusão	Reforçar a monitorização e alinhamento entre política e prática.

Artigo / Publicação	Contexto	Objeto	Dimensão	Abordagem	Técnicas utilizadas	Principais conclusões	Recomendações/Considerações de política pública
						económica pretendida.	
Zijp et al. (2022)	Países Baixos	Compras circulares	Sustentável	Avaliação empírica (econométrica)	Modelos input-output ambientais	Mostram redução de emissões e consumo de recursos.	Expansão gradual da contratação circular.
Bento et al. (2023)	Países da OCDE	Compras públicas para inovação	Inovação	Avaliação empírica (econométrica)	Modelos de regressão	Relação robusta entre PPI e crescimento económico.	Reforçar mecanismos de PPI em setores estratégicos.
Hoekman & Taş (2022)	UE	Políticas de compras e participação de PME	Acesso ao mercado por PME	Avaliação empírica (econométrica)	Regressões lineares sobre dados europeus	Maior transparência e subdivisão de contratos aumenta participação de PME.	Reforçar cláusulas de acesso equitativo e simplificação processual.
Cheng et al. (2024)	China	Compras verdes e inovação empresarial	Sustentável + inovação	Avaliação empírica (econométrica)	Painel 2010–2020, regressões fixas	GPP estimula inovação verde e responsabilidade social e padrões ESG das empresas contratadas.	Alinhar critérios de GPP com políticas de inovação.
Zhang & Jiang (2022)	China	Compras verdes e eficiência energética	Sustentável	Avaliação empírica (quasi-experimental)	Diferenças-em-diferenças (DID)	GPP aumenta a eficiência energética das empresas contratadas	Estender GPP a setores de alto consumo energético.

Artigo / Publicação	Contexto	Objeto	Dimensão	Abordagem	Técnicas utilizadas	Principais conclusões	Recomendações/Considerações de política pública
Wang, Wu & Zhang (2025)	China	Compras verdes urbanas	Sustentável	Avaliação empírica (econométrica espacial)	Modelos de painel + efeitos espaciais	GPP reduz intensidade carbónica nas cidades e tem spillovers regionais.	Fortalecer coordenação intermunicipal e critérios ambientais.
Lamprinidis (2023)	UE	Compras socialmente responsáveis	Social	Revisão de literatura	Análise normativa da Diretiva 2014/24/UE	Reforça papel da contratação responsável como instrumento social.	Harmonizar regras nacionais e reforçar cláusulas sociais.
Tátrai et al. (2024)	Europa Central	Transparência e monitorização da execução contratual	Outra (governança)	Estudo exploratório	Revisão literatura + análise de relatórios nacionais	Falta de mecanismos padronizados de monitorização.	Criação de indicadores europeus comuns de performance contratual.
Sousa et al. (2023)	Portugal	Base.gov – análise estatística	Outra (transparência e performance)	Estudo exploratório	Análise estatística descritiva (2015-2022)	Evidencia concentração de fornecedores e falhas de eficiência.	Necessidade de métricas sistemáticas de desempenho.
Jimenez, Cervantes & Lopez (2019)	Espanha	Contratação reservada (trabalho protegido)	Social	Avaliação empírica	Análise documental e entrevistas	Efeitos positivos modestos na empregabilidade de grupos vulneráveis.	Reforçar critérios de impacto social mensurável.
Corcolles (2021)	França	Critérios laborais e de emprego	Social	Estudo exploratório	Análise qualitativa e documental	Fraca aplicação prática dos critérios sociais.	Formação técnica e incentivos institucionais.

Artigo / Publicação	Contexto	Objeto	Dimensão	Abordagem	Técnicas utilizadas	Principais conclusões	Recomendações/Considerações de política pública
Tribunal de Contas Europeu (2023)	UE	Implementação Diretiva 2014/24/UE	Outra (eficiência/mercado)	Avaliação documental	Auditoria e análise estatística	Mostra aumento da duração dos procedimentos e menor concorrência.	Melhorar mecanismos de monitorização e transparência.

Fonte: elaboração própria, com base nas publicações identificadas

1.3. Lacunas na literatura e pergunta de investigação

Da síntese da literatura consultada e do resumo do estado da arte apurado, resulta relativamente evidente:

- i. **Relevância das Compras Públicas:** As compras públicas representam uma parte significativa do PIB, tanto em Portugal quanto nos países da OCDE, destacando sua importância económica e financeira;
- ii. **Objetivos Estratégicos e Secundários:** A OCDE reconhece as compras públicas como um instrumento estratégico para alcançar diversos objetivos de políticas públicas, equilibrando eficiência nas aquisições com objetivos secundários como inovação e sustentabilidade;
- iii. **Monitorização e Avaliação:** A OCDE recomenda metodologias de avaliação de impacto e desenvolvimento de indicadores para medir o desempenho das compras públicas. No entanto, há progressos limitados na implementação de sistemas de gestão de desempenho e avaliação, o que é corroborado pela evidência presente na literatura sobre o tema;
- iv. **Lacunas na Literatura e Prática:** A relativa incipiência da produção científica não se revela proporcional ao impacto transformador das compras públicas. Além disso, há uma escassez de reflexões sobre como avaliar o alcance de objetivos secundários de política pública;
- v. **Exemplos Internacionais e Críticas:** Exemplos internacionais mostram a utilização das compras públicas como instrumento estratégico, mas também apontam críticas quanto à sua eficácia. Em Portugal, a prática de avaliação de resultados das compras públicas é incipiente, focando-se mais em transparência e compliance do que em desempenho e impacto.

Neste contexto, a presente dissertação procura responder à seguinte pergunta de investigação: “Como pode um sistema de monitorização e avaliação das compras públicas em Portugal contribuir para maximizar o value for money dos contribuintes e para o alcance objetivos secundários de política pública?”

Esta pergunta de investigação é relevante e oportuna, pois aborda a necessidade de um sistema de monitorização e avaliação das compras públicas em Portugal que possa maximizar o value for money dos contribuintes e contribuir para o alcance de objetivos secundários de política pública. Na sequência do Special Report “Public procurement in the EU - Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021” do Tribunal de Contas Europeu (2023) e do Relatório Draghi¹¹, a Comissão Europeia tem em curso um processo de revisão das diretivas¹² sobre contratos públicos adotadas em 2014, tendo recentemente publicado uma avaliação das mesmas, o que corrobora a importância de levar a cabo este tipo de exercícios avaliativos no sentido de aferir o alcance dos objetivos estratégicos e introduzir melhoria na forma como os processos aquisitivos são desenvolvidos.

Este é assim um momento onde a monitorização e avaliação dos contratos públicos ganha um ímpeto reforçado e que deve levar as partes interessadas, desde logo os agentes políticos e compradores públicos a repensar as suas abordagens, estratégias e metodologias para definir objetivos estratégicos para as compras públicas e monitorizar e avaliar os seus resultados, permitindo atuar sobre este(s) instrumento(s) de forma eficaz e sistemática.

Este contexto leva a questionar desde logo se de facto a contratação pública enquanto instrumento estratégico de prossecução de objetivos secundários de política pública é ou não eficaz? Se não o é, não é porquê e para quem? Se o é, como pode ser aplicada? Com que equilíbrio entre objetivos primários e secundários? E como se avalia a sua eficácia ou impacto? Assente em que quadro metodológico e/ ou teórico?

Esta problemática é plausível de ser generalizada, mas aplicar-se-á, por certo, a Portugal, onde não obstante alguns passos dados nesse sentido (e.g. Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas), apresenta ainda um sistema de monitorização ainda relativamente incipiente e não se apurou a existência de qualquer mecanismo de avaliação implementado, nem numa lógica ad-hoc, nem estrutural/ sistemático.

A presente dissertação não pretenderá dar resposta a todas estas questões, mas pretenderá pelo menos fundamentar a pertinência e lançar pistas-base para a construção de uma abordagem metodológica à avaliação dos contratos públicos enquanto ferramenta estratégica geradora de valor.

¹¹ Relatório disponível [aqui](#)

¹² Directive 2014/23/EU on the award of concession contracts; Directive 2014/24/EU on public procurement; Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.

Metodologia

2.1. Objetivos de investigação

Do cruzamento entre a relevância dada aos contratos públicos e à sua monitorização e avaliação com a realidade prática da sua aplicação em Portugal emerge desde logo a evidência de uma prática incipiente, ou pelo menos pouco divulgada, de monitorização e avaliação dos contratos públicos em Portugal, mas também da aplicação estratégica destes instrumentos na prossecução de objetivos de política pública. Com exceção dos procedimentos onde são introduzidos critérios ecológicos (já recolhidos e disponíveis através do portal base.gov), não resulta evidente das estatísticas e relatórios publicados que estejam a ser postos em prática procedimentos aquisitivos com objetivos que extravasem apenas a aquisição dos bens ou serviços a que se destinam. Por exemplo, Sousa et al. (2021), recorreram a técnicas e modelos de data mining para conseguir identificar, a partir dos contratos disponíveis no base.gov, quais os que envolvem compras públicas relacionadas com a inovação, o que evidencia a prática pouco estruturada e sistemática de adoção destes procedimentos em Portugal.

Assim, um dos principais objetivos deste trabalho passa por explorar a utilização estratégica dos contratos públicos para o alcance de objetivos secundários (note-se que o termo utilizado é explorar, pois não resulta plausível ambicionar a identificação robusta de procedimentos aquisitivos que pressupõem o alcance de determinados objetivos secundários).

Em segundo lugar, o trabalho pretende aprofundar (testar) a que parece evidente prática incipiente de monitorização e avaliação dos contratos públicos enquanto instrumento estratégico, porquanto não se pode excluir à partida a existência de práticas não formais e não divulgadas dessa monitorização e avaliação, por parte dos compradores públicos. Nesta vertente pretende-se conhecer e compreender de forma mais aprofundada o que de facto se encontra a ser operacionalizado pelos compradores públicos. Procurar-se-á aqui aferir se existem e que tipos de práticas se encontram a ser implementadas pelos compradores públicos e caracterizá-las (essas práticas assentam mais numa lógica de monitorização ou avaliação? Que tipo de variáveis/ resultados são analisadas, evidencia-se a monitorização e avaliação da aplicação de compras públicas estratégicas/ tendentes ao alcance de objetivos secundários?).

Por fim, procurar-se-á recolher evidências que permitam sugerir que à implementação de práticas de monitorização e avaliação dos contratos públicos estão associados resultados e desempenhos mais positivos dos compradores públicos, traduzidos pela perceção que os mesmos possam evidenciar sob

diferentes parâmetros ou a partir do cruzamento de dados sobre os procedimentos realizados por entidades adjudicantes, consoante o seu grau de valorização ou adoção de práticas de monitorização e avaliação.

Assim e em suma, a presente dissertação assume como objetivos:

- **Primários: OP1:** Conhecer as práticas de monitorização e avaliação vigentes | **OP2:** Conhecer o estado da arte da contratação pública estratégica em Portugal
- **Fundamentais: OF1:** Inferir sobre a (expectável) correlação entre as práticas de monitorização e avaliação com o desempenho | **OF2:** Explorar o potencial das compras públicas estratégicas e obstáculos existentes (à adoção, à monitorização e avaliação)

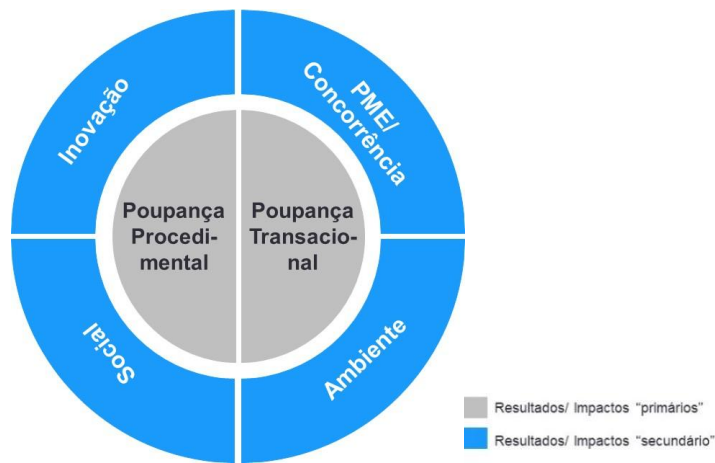
2.2. Delimitação conceptual e empírica do objeto de estudo

Pelo antes exposto, do ponto de vista conceptual o objeto de estudo é desde logo os contratos públicos, celebrados em Portugal, e a as práticas de monitorização e avaliação existentes que sobre eles incidem. Porém, tendo presentes os objetivos da presente investigação e a pergunta de investigação pretende-se focar não só os contratos e as práticas de monitorização e avaliação em sentido lato, mas também e sobretudo, o tipo de resultados e impactos que se pretendem captar.

A figura seguinte representa a natureza dos resultados e impactos que, na perspetiva que subjaz à presente dissertação (de índole sobretudo económica), em que se pretende focalizar toda a abordagem e trabalho empírico. Essa natureza de impactos divide-se em 2 grupos:

- **Resultados/ impactos “primários”,** que traduzem o que na pergunta de investigação é aludido com a expressão “value for money”, ou seja, garantir que a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública é feita de forma eficiente, tanto pelos preços a pagar pelos mesmos, como pela eficiência dos próprios processos aquisitivos;
- **Resultados/ impactos “secundários”,** os que extravasam a estrita função dos contratos públicos e que procuram captar os efeitos dos contratos públicos na concorrência, no estímulo à inovação das empresas, no estímulo à adoção de práticas socialmente responsáveis pelos fornecedores ou na adoção de práticas mais ecológicas.

Figura 1. Delimitação conceptual do objeto de estudo – natureza dos resultados e impactos que se pretendem captar



Fonte: Elaboração própria

Perante um objeto concetual relativamente vasto, a abordagem empírica assumirá um maior pragmatismo. O facto de os resultados que se pretendem alcançar com a presente investigação assumirem uma forma sobretudo qualitativa e de não se pretender desenhar qualquer solução one size fits all mas sim colocar em evidência pistas suficientemente informadas para alavancar/ facilitar práticas de monitorização e avaliação dos contratos públicos de forma mais sistemática, faz com que se entenda por suficiente uma abordagem a um elenco de compradores públicos que represente (mas não necessariamente estatisticamente significativos) o universo de compradores. Isso implica seleccionar um conjunto de compradores públicos em volume relevante e com relativa diversidade de objetos / bens ou serviços comprados. Acresce que o número de compradores públicos é muito elevado e proveniente de diferentes níveis institucionais (desde os institutos públicos da Administração Central, de diferentes áreas de governo, às juntas de freguesia).

Daqui emerge a opção de construir uma amostra de compradores públicos representativa em volume, composta pelas entidades que representem 80% do preço contratual global sob análise, garantindo-se alguma diversidade (por exemplo, através de uma cobertura adequada de objetos dos contratos, através do vocabulário comum dos contratos públicos (CPV)). Por forma a não restringir demasiado o âmbito e esta seleção de entidades resultar enviesada por qualquer evento extraordinário (e.g. nos anos de pico da pandemia, era natural que algumas entidades do setor da saúde, já de si, uma das áreas de governo com maior volume de compras, resultasse ainda mais destacada das demais), seguiu-se o critério anteriormente mencionado, redundando na identificação de 269 identidades, como representando 80% do valor contratual registado entre 2020 e 2024.

Outro aspeto relevante, além da delimitação dos objetos e entidades compradoras, prende-se com a delimitação temporal do objeto de estudo. A circunstância de os procedimentos de contratação terem durações elevadas (um concurso público pode demorar vários meses a tramitar), obriga a considerar um horizonte temporal da análise relativamente alargado. Sem prejuízo de afinamentos posteriores (ver ponto relativo às opções metodológicas), assumiu-se como plausível e adequado considerar-se os últimos 5 anos (2020-2024).

Por fim, outro aspeto relevante prende-se com os tipos de procedimento de contratação a considerar. Se para análises mais descritivas e gerais, poderão ser apresentados dados da globalidade dos contratos registados, a presente dissertação focará sobretudo os contratos celebrados sob a forma de concursos públicos, desde logo por serem aqueles que são publicitados, permitindo a comparação entre preços base e preços contratuais ou a análise dos tempos médios de decisão.

2.3. Opções metodológicas e fontes de informação

Para responder à pergunta e investigação e aos objetivos formulados, a presente dissertação segue forçosamente uma abordagem multi-método e multi-âmbito, de natureza exploratória. O percurso metodológico foi guiado pelos quatro grandes objetivos de investigação apresentados anteriormente:

- **OP1 - Conhecer as práticas de monitorização e avaliação vigentes:** caracterizar práticas de monitorização e avaliação da contratação pública, a partir de fontes institucionais e académicas
- **OP2 - Conhecer o estado da arte da contratação pública estratégica em Portugal:** mapear o grau de adoção e maturidade das práticas de contratação pública estratégica (CPE), em particular as dimensões ecológica, social e de inovação
- **OF1 - Inferir sobre a (expectável) correlação entre as práticas de monitorização e avaliação com o desempenho,** por via da análise cruzada entre dados estatísticos e inputs recolhidos em sede de auscultação
- **OF2: Explorar o potencial das compras públicas estratégicas e obstáculos existentes,** tendo por base o que já é feito em Portugal, face ao conhecimento existente e experiência da aplicação de metodologias de avaliação ou conexas, noutros contextos, a partir de artigos científicos e documentos institucionais.

Partindo de uma análise conceptual e documental, evoluiu-se para uma componente empírica baseada em dados quantitativos e qualitativos, culminando na integração e triangulação dos resultados. A Tabela 3 sintetiza as etapas e fontes de informação utilizadas, que se descreve sinteticamente, sob a forma narrativa, incluindo a descrição de como cada bloco metodológico foi concebido e aplicado.

Desenho e sequência metodológica

A investigação combina análise documental, estatística e empírica, articulando três níveis de observação:

- Macro, através da revisão de literatura e análise documental;
- Meso, pela análise de dados administrativos (Base.gov) e benchmarking internacional;
- Micro, através da auscultação de entidades públicas via inquérito e entrevistas.

Esta combinação permitiu construir inferências por triangulação, mitigando as limitações decorrentes da escassez de dados padronizados sobre desempenho e práticas avaliativas no setor público português. Por fim, e uma vez que o alcance das técnicas mobilizadas não foi tão vasto e bem sucedido quanto desejável para se poderem derivar conclusões suficientemente robustas, o recurso a dados de desempenho de Portugal face a congéneres europeus permite de alguma forma confrontar as evidências recolhidas na presente dissertação, identificando pontos de convergência (onde a plausibilidade dos resultados do presente trabalho saem reforçados) e divergência (onde forçosamente poderão ser mais inconclusivos e carecer de investigação posterior).

Entrevistas semi-estruturadas

As entrevistas constituíram o principal instrumento de recolha qualitativa de dados, visando aprofundar a compreensão das práticas, barreiras e perceções associadas à monitorização, avaliação e adoção de CPE.

Seleção e Justificação

Foram realizadas 6 entrevistas a um conjunto de profissionais e dirigentes diretamente envolvidos na gestão da contratação pública. A seleção foi intencional, privilegiando perfis com experiência reconhecida na área, incluindo representantes de organismos centrais entidades compradoras relevantes, e profissionais especializados.

Esta escolha permitiu captar perspetivas complementares sobre a aplicabilidade prática dos instrumentos de CPE, a relevância da monitorização e avaliação, e os constrangimentos operacionais que condicionam a criação de valor.

Procedimento e Análise

As entrevistas seguiram um guião estruturado em torno de dois temas principais: i) contratação pública estratégica e ii) monitorização e avaliação de contratos públicos (Anexo A. Entrevistas).

Foram conduzidas por videoconferência, com consentimento informado, gravadas e posteriormente transcritas e sujeitas a análise temática e culminou no desenvolvimento de uma sinopse. As entidades entrevistadas e sinopse de entrevistas encontram-se no anexo I. Entrevistas.

Tabela 3. Abordagem metodológica e fontes de informação

Etapa	I - Estado da arte			II - Trabalho Empírico			III - Resultados
Fase	Teoria sobre o valor das compras públicas	Estado da arte em Portugal	Teoria e prática avaliativa sobre contratos públicos	Recolha e Análise Documental	Análise de dados	Auscultação	Discussão e Implicações para a política pública
Objetivos e tarefas	<ul style="list-style-type: none"> - Identificar vetores de criação de valor dos contratos públicos - Desenvolver conhecimento sobre o trabalho a nível institucional e académico sobre contratos públicos - Informar etapas metodológicas seguintes, delimitar objeto de estudo, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> - Recolher e conhecer elementos de produção de conhecimento (institucionais ou académicos) sobre a utilização estratégica de contratos públicos, análise de desempenho das compras públicas; - Identificar práticas existentes de monitorização (e.g. relatórios, avaliações regulares) 	<ul style="list-style-type: none"> - Sistematizar fundamentos e principais abordagens à avaliação de políticas públicas; - Identificar abordagens e métodos utilizados para analisar/ avaliar as compras públicas enquanto instrumento de política 	<ul style="list-style-type: none"> - Mapear a organização institucional do setor e responsabilidades acometidas aos diferentes stakeholders; - Sistematizar ponto de situação da adoção das compras públicas e de monitorização de contratos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Recolha e tratamento de dados dos contratos públicos para o período 2020-2024; - Análise de dados: cálculo de poupanças (Pbase - Pcontratual) e tempos médios de decisão, incidência de procedimentos com um único concorrente e apuramento de índices de concentração dos mercados (por CPV); - Segmentações por CPV, entidade adjudicante - Estimativa de "poupanças potenciais" e potenciais "ganhos de eficiência" nos tempos de decisão - Análise comparada do desempenho de Portugal face aos congéneres europeus 	<ul style="list-style-type: none"> - Compreender as práticas vigentes nas entidades contratantes; - Apreender sobre: i) a auto-perceção de valorização da monitorização e avaliação ; ii) apreciação sobre o desempenho da entidade; - Análise da auto-perceção face às evidências do tratamento de dados; - Compreender a trajetória nacional no que respeita à adoção de contratação pública estratégica e eventuais desafios; - Refletir sobre os desafios (estratégicos, políticos, institucionais, operacionais) enfrentados, no sentido da plena capitalização do seu potencial de geração de valor dos contratos públicos 	<ul style="list-style-type: none"> Triangular evidências recolhidas nos passos antecedentes, com vista a: - Derivar conclusões em termos de relevância da monitorização e avaliação dos contratos públicos e da contratação pública estratégica; - Estado da arte em termos da adoção de compras públicas estratégicas, da avaliação e monitorização e das respetivas oportunidades e desafios; - Estabelecer implicações e/ ou recomendações de política pública nesta matéria
Métodos/ Técnicas	Revisão de literatura			Análise documental	Análise de dados	Inquéritos, Entrevistas	N/A
Fontes de Informação	Motores de busca de publicações científicas (Socups); Documentos e Relatórios (OCDE; UE; outras nacionais); Legislação			Websites das entidades, legislação e relatórios publicados	Public Procurement Data Space; Dados.gov	Inquérito: Entidades públicas; Entrevistas: Entidades competentes e profissionais reconhecidamente dedicados a esta prática	N/A

Etapa	I - Estado da arte			II - Trabalho Empírico			III - Resultados
Fase	Teoria sobre o valor das compras públicas	Estado da arte em Portugal	Teoria e prática avaliativa sobre contratos públicos	Recolha e Análise Documental	Análise de dados	Auscultação	Discussão e Implicações para a política pública
Métodos/ Técnicas	Revisão de literatura			Análise documental	Análise de dados	Inquéritos, Entrevistas	N/A
Fontes de Informação	Motores de busca de publicações científicas (Socups); Documentos e Relatórios (OCDE; UE; outras nacionais); Legislação			Websites das entidades, legislação e relatórios publicados	Public Procurement Data Space; Dados.gov	Inquérito: Entidades públicas; Entrevistas: Entidades competentes e profissionais reconhecidamente dedicados a esta prática	N/A

Inquérito por questionário

O inquérito teve como propósito obter uma visão tão representativa quanto possível das práticas e percepções institucionais sobre a contratação pública e o seu potencial estratégico.

População e amostra

O inquérito foi dirigido a responsáveis pela contratação pública em entidades com contratos registadas no Base.gov entre 2020 e 2024, abrangendo administrações central e local, institutos públicos e empresas públicas. Uma vez que o universo global abrangia mais de 7.000 entidades, optou-se por dirigir o inquérito ao elenco de entidade mais representativas do valor contratual registado.

Assim, o inquérito foi dirigido a 269 entidades, que representam 80% do valor contratual registado no período em apreço.

Foram obtidas N = 29 respostas válidas (30 respostas, 1 inválida), correspondendo a uma taxa de resposta de 11,2% (10,8% de taxa de resposta, considerando apenas as válidas), o que redundava numa margem de erro de 17%, para um intervalo de confiança de 95%.

Embora o número de respostas não permita garantir margens de erro inferiores a 5% para um intervalo de confiança de 95%, a distribuição das respostas por tipo e dimensão de entidade assegura diversidade suficiente (e.g. obteve-se pelo menos 1 resposta por cada tipo de entidade) para inferências exploratórias, sendo as limitações de representatividade devidamente consideradas nas conclusões.

Conteúdo e Estrutura

O questionário organizou-se em quatro secções: i) Caracterização da entidade; ii) Práticas de monitorização e avaliação; iii) Adoção de compras públicas estratégicas (ecológicas, sociais e de inovação); iv) Percepção de resultados e eficiência nos procedimentos aquisitivos.

A descrição detalhada do processo de inquirição, desde a seleção da amostra, caracterização da mesma e dos respondentes, instrumentos de notação e análise/ tratamento das respostas é apresentado no anexo B. INQUÉRITOS.

Análise de Dados

A análise quantitativa teve como objetivo principal analisar o desempenho da contratação pública portuguesa e estimar o seu potencial de eficiência financeira e temporal. De forma complementar foram ainda analisados o número médio de concorrentes por procedimento, o peso de procedimentos centralizados e o grau de concentração dos mercados, por CPV, através da aplicação do indicador Índice Herfindahl-Hirschman (HHI).

Fontes e Processamento

Foram utilizados dados extraídos da Base.gov para o período 2020–2024, abrangendo todos os contratos com informação completa sobre valores e prazos. Os procedimentos foram agrupados por CPV (Classificação Comum de Produtos) e por Entidade Adjudicante e analisados em termos de: i)

poupança real (diferença entre preço base e preço contratual); ii) poupança potencial (diferença entre preço base e preço contratual “teórico” por aproximação à média de poupança registada nesse CPV); iii) duração real dos processos (tempo entre anúncio e decisão); e iv) potencial de redução de tempo médio (apurado com método semelhante ao da poupança potencial aplicado ao tempo).

Equações e Cálculo

As fórmulas utilizadas para o cálculo da poupança potencial (PP) e da redução potencial de tempo (PT), para cada procedimento i foram:

$$PP_i = \begin{cases} Poupança\ real_i, & Poupança\ (\%)_i \geq Média\ Poupança\ CPV_i \\ P_{base\ i} \times Média\ poupança\ CPV_i, & Poupança\ (\%)_i < Média\ Poupança\ CPV_i \end{cases} \quad (1)$$

A partir daqui é possível identificar a poupança potencial adicional, que nos pode ser dada pela fórmula:

$$\Delta PP_i = PP_i - Poupança\ Real_i \quad (2)$$

$$PT_i = \begin{cases} Dias\ real_i = Dia\ Anúncio_i - Dia\ Decisão_i, & Dias\ real_i \leq Média\ Dias\ real\ CPV_i \\ Média\ Dias\ real\ CPV_i, & Dias\ real_i > Média\ Dias\ real\ CPV_i \end{cases} \quad (3)$$

A partir daqui é possível identificar o redução potencial de tempo (em dias), que nos pode ser dada pela fórmula:

$$\Delta PT_i = PT_i - Dias\ Real_i \quad (4)$$

Síntese e Limitações

A metodologia adotada assegura uma abordagem abrangente e triangulada entre fontes documentais, empíricas e estatísticas, coerente com a natureza exploratória do estudo.

Reconhece-se, no entanto, que a heterogeneidade das fontes e a limitação amostral dos inquéritos condicionam a extrapolação inferencial dos resultados.

Ainda assim, o cruzamento sistemático de dados e perceções oferece uma base sólida para a interpretação dos resultados, apresentada no capítulo seguinte.

Resultados do trabalho empírico

O presente capítulo apresenta os resultados empíricos obtidos, combinando metodologias qualitativas e quantitativas. A componente qualitativa decorre da identificação do paradigma institucional da contratação pública em Portugal, explorado através de entrevistas semiestruturadas e inquéritos dirigidos a responsáveis técnicos e dirigentes de entidades adjudicantes, enquanto a componente quantitativa centra-se na análise estatística de dados de contratação pública (procedimentos registados no Base.gov entre 2020 e 2024).

O objetivo deste capítulo é em primeira instância descrever e caracterizar de forma integrada as evidências recolhidas, a qual é intercalada com uma leitura interpretativa e discussão dos resultados obtidos, a partir dos quais se retiram inferências relevantes para informar políticas públicas neste domínio.

3.1. Enquadramento institucional

Em Portugal, a governação da contratação pública assenta num quadro institucional complexo, onde várias entidades exercem competências complementares mas, segundo apontado pelos stakeholders entrevistados, também sobrepostas ou insuficientemente articuladas. O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC) constitui o principal organismo responsável pela regulação do sistema, cabendo-lhe não só a gestão do Portal Base como também formular propostas legislativas e regulamentares em matéria de contratação pública, bem como a representação de Portugal em fóruns internacionais nesta matéria. Contudo, de acordo com o recolhido em entrevista, o IMPIC “não tem verdadeiramente o estatuto de regulador independente”, o que limita a sua capacidade de impor orientações vinculativas ou de monitorizar a execução dos contratos com uma abordagem estratégica.

A Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública (ESPAP) desempenha um papel operacional ao constituir-se como “central de compras” do Estado, centralizando a negociação de um conjunto categorias de compras através de acordos quadro ou através da aquisição centralizada de bens. No domínio das compras públicas ecológicas, a ESPAP assumiu recentemente as competências de coordenação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE 2030), anteriormente atribuídas à Agência Portuguesa do Ambiente (APA). Segundo os testemunhos recolhidos nas entrevistas, esta transferência de responsabilidades permitiu aproximar a política de compras verdes da realidade da contratação, criando na ESPAP um gabinete específico para promover a adoção, monitorização e disseminação de conhecimento sobre esta prática, mas também gerou perceções de dispersão

institucional, uma vez que as restantes dimensões da contratação pública estratégica — como a inovação ou social — permanecem sob a alçada de outras entidades (IMPIC, ANI), sem mecanismos claros de coordenação entre si.

A Agência Nacional de Inovação (ANI) surge como entidade de referência no domínio da inovação, coordenando o centro de competências PROCURE+i e apoiando entidades públicas na implementação de projetos de Compras Públicas de Inovação (CPI). Ainda assim, os entrevistados referem que apesar de reconhecerem que “o trabalho neste domínio foi notável, com várias iniciativas (...) porém as compras de inovação acabaram por não descolar” o que sugere que as competências de promoção e capacitação da ANI carecem de maior empoderamento e patrocínio político para uma governação concertada e conseqüente desta política. A eficácia limitada das CPI limita assim a capacidade de alinhar a agenda da inovação com a política nacional de contratação pública.

Por sua vez, o Tribunal de Contas (TdC) e a Inspeção-Geral de Finanças (IGF) exercem funções de controlo e auditoria. O TdC incide essencialmente sobre a legalidade e a regularidade da despesa, mas alguns entrevistados sublinharam que “a sua atuação tende a extravasar o plano jurídico exercendo papel de regulador”, influenciando a forma como as entidades contratam” por via da “indução de uma cultura de aversão ao risco. A IGF, embora mais voltada para o controlo interno, partilha em parte este enfoque predominantemente procedimental, centrado na conformidade.

Adicionalmente, do ponto de vista estratégico “global”, é de salientar que, além da ENCEPE 2030 (aplicável apenas à dimensão ecológica) não se vislumbram quaisquer objetivos de médio e longo-prazo claramente identificados em estratégias claras nem parcialmente (e.g. estratégia para compras públicas de inovação ou socialmente responsáveis) nem tão pouco globais e integradas de otimização da função compras do Estado e maximização do valor por estas gerado. Esta ausência de visão estratégica integrada ao nível técnico/ institucional, aparenta estender-se ao plano político: os sucessivos governos¹³ têm acometido a competência pela regulação dos contratos públicos ao membro do responsável pela tutela do IMPIC, porém não se registam quaisquer intenções ou alterações substanciais às regras existentes, que não tenham sido para responder a situações conjunturais ainda que em certos casos tenham configurado alterações permanente¹⁴ (e.g. alterações ao CCP no âmbito das medidas de resposta ao COVID-19; medidas de aceleração dos contratos públicos no âmbito de projetos co-financiados). Por seu turno, o

¹³ A título de exemplo, verificaram-se duas leis orgânicas dos XXIII e XXV Governos constitucionais: Decreto-lei 32/2022, de 9 de maio e Decreto-Lei n.º 87-A/2025, de 25 de julho

¹⁴ Lei 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos

que aparenta ser uma tentativa de alteração de natureza mais substancial¹⁵, permanente e estrutural, acaba por surgir de outras áreas governativas que não a que tutela esta matéria.

Estas evidências sugerem assim três debilidades principais do ponto de vista institucional e estratégico:

- i. **Falta de “sponsorship” político e de liderança transversal**, que garanta coerência e continuidade às políticas de contratação pública estratégica e gestão estratégica desta função do Estado;
- ii. **Fragmentação de responsabilidades** — diferentes entidades com mandatos parciais e com limitada articulação formal¹⁶;
- iii. **Capacidade de regulação independente e de monitorização estratégica limitada** — com as entidades com responsabilidades nesta matéria (desde logo o IMPIC) a atuarem de forma administrativa, num papel de gestores e disseminadores de conhecimento, mas não devidamente empoderados para gerir qualquer agenda transformadora neste âmbito.

3.2 Contratação Pública Estratégica

A contratação pública estratégica (CPE) em Portugal tem vindo a afirmar-se de forma gradual, mas ainda com um percurso marcado por assimetrias setoriais e institucionais. Os resultados do trabalho empírico evidenciam avanços concretos em determinadas dimensões, nomeadamente na vertente ambiental, contrastando com a limitada operacionalização das componentes social e de inovação. As entrevistas revelaram uma perceção generalizada de que a adoção de práticas de CPE tem sido impulsionada mais por exigências externas (normativas europeias ou auditorias) do que por uma orientação política interna clara e sistemática.

Compras Públicas Ecológicas

A dimensão ambiental da CPE é a que apresenta um grau mais elevado de institucionalização. O Relatório Especial do Tribunal de Contas n.º 28/2023, sobre a implementação da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas (ENCPE 2020), identificou lacunas significativas nos mecanismos de monitorização e na uniformização de critérios ambientais nos cadernos de encargos. Em entrevistas foi relevado o esforço subsequente de corrigir as lacunas identificadas (corroborado por via de consulta ao site da ENCPE, de onde constam os manuais e guias técnicos

¹⁵ [Anunciada](#) agenda de alteração significativa do CCP, visando a sua simplificação e agilização

¹⁶ No quadro da reforma funcional e orgânica da administração pública em curso, existe [evidência](#) de esforço de articulação, contudo em grupos de trabalho informais, sem que que lhes esteja claramente acometido determinado mandato e objetivos

desenvolvidos, bem como o Relatório de Monitorização da ENCPE 2020 (GAM ENCPE; 2021). Este relatório revela ¹⁷, contudo, uma eficácia relativamente modesta, com um grau de alcance das metas inscritas na estratégia a rondarem os 16% das metas inscritas para o ano 2019/2020 na generalidade dos indicadores estabelecidos, com a agravante de que os indicadores versam sobretudo sobre a “penetração” das compras ecológicas no total de contratos celebrados e/ ou nos procedimentos lançados).

De acordo com o apurado em sede de entrevista, as dificuldades na aceleração da adoção residem num conjunto diversificados de fatores: i) preços mais elevados, acoplados a uma abordagem sobretudo focada no curto prazo e ausência de incentivos financeiros (entidades tendem a encarar o prémio em termos de preço associado a bens e/ ou serviços ecológicos como custo adicional e não como investimento, do qual é expectável se não totalmente, pelo menos em parte, retorno financeiro futuro); ii) oferta/ concorrência ainda não suficientemente adaptada/ desenvolvida, redundando na limitação da concorrência do mercado (em particular quando em causa esteja a celebração de acordos-quadro); iii) sub-dotação de capacidades técnicas e enviesamento cultural nas organizações, limitando a capacidade de desenho e tramitação de procedimentos de maior complexidade e a sua utilização; e iv) maior exigência administrativa/ burocrática (se classificados os procedimentos como integrando critérios ecológicos no base.gov, o técnico fica onerado a reportar maior volume de informação, levando a que, em muitos casos, mesmo em procedimentos com critérios ecológicos incorporados nos CE, as entidades adjudicantes não os declarem como tal no base.gov).

Os resultados do inquérito encontram-se alinhados com esta tendência de maior desenvolvimento das compras ecológicas: 48% das entidades inquiridas revelam ter aplicado critérios ecológicos nos seus procedimentos no último ano (Gráfico A6), adicionando ainda que nesta dimensão, a possibilidade de prescrever, em sede de especificações técnicas, requisitos ambientais, constitui um fator favorável às compras ecológicas, comparando com as demais dimensões. Porém, apenas cerca de um terço dos inquiridos afirma tê-lo feito em mais de 25% dos procedimentos (Gráfico A7).

Adicionalmente, a baixa relevância da influência da tutela política e elevada relevância atribuída à existência de compromissos assumidos em matéria jurídica e estratégia (Gráfico A8) apontam, por um lado, no mesmo sentido de um limitado sponsorship político e, por outro, a importância de estabelecer orientações formais para a prossecução destas políticas.

No que respeita à monitorização e avaliação das compras públicas ecológicas, evidentemente o caminho percorrido já se revela sólido e incremental, apresentando-se num

¹⁷ Cfr.p.27 do referido [relatório](#).

bom caminho, porém com limitações no quadro do conhecimento que se detém sobre a eficácia e impacto das medidas. Esta lacuna é revelada ao nível da monitorização da pegada ambiental das compras públicas, tendo sido revelado em sede de entrevista a dificuldade em monitorizar os impactos efetivos em sede de execução contratual.

Acresce que, na maioria dos casos são aplicados os critérios em sede de especificações técnicas, sem obrigação de reporte de indicadores de desempenho conforme verificado nas respostas ao inquérito (+50% das entidades aplica critérios ecológicos nas especificações técnicas, mas apenas 25% incluem obrigações de reporte de indicadores de desempenho; Gráfico A9 e Gráfico A10), o que corrobora a perceção revelada nas entrevistas.

Além da dimensão interna à administração, a literatura tem reconhecido um papel das compras públicas no estímulo aos mercados para a adoção de práticas ambientalmente mais eficientes. Ainda que tal dimensão possa ser mais facilmente aplicada em Portugal, de acordo com as entrevistas, foi possível identificar que este tipo de exercícios pode revestir especial complexidade, uma vez que a aposta em ESG por parte das empresas tem sido consistente, mas com prevalência do fenómeno *greenwashing*¹⁸, o que pode recomendar cautelas na abordagem metodológica e este tipo de avaliações/ análises.

Compras Públicas de Inovação

A dimensão da inovação surge como a componente menos desenvolvida da contratação pública estratégica em Portugal, apesar de o país dispor de instrumentos e estruturas criadas especificamente para a sua promoção. O PROCURE+i – Centro de Competências em Compras Públicas de Inovação, coordenado pela Agência Nacional de Inovação (ANI), tem desempenhado um papel relevante na sensibilização e capacitação de entidades adjudicantes, através da disponibilização de guias metodológicos, sessões formativas e projetos-piloto. Contudo, de acordo com as entrevistas realizadas, a sua atuação permanece circunscrita a um número limitado de organismos, predominantemente ligados à administração central e a instituições com maior capacidade técnica e financeira.

Os entrevistados apontam como principais entraves à expansão das CPI: i) a falta de sponsorship político e de uma orientação estratégica clara por parte da tutela, traduzida na ausência de metas ou indicadores nacionais de inovação via contratação pública; ii) a complexidade processual dos procedimentos pré-comerciais e de inovação, frequentemente percecionada como excessiva face aos recursos disponíveis nas entidades; iii) a morosidade dos

¹⁸ De acordo com as Nações Unidas, por *greenwashing* entende-se “by misleading the public to believe that a company or other entity is doing more to protect the environment than it is, greenwashing promotes false solutions to the climate crisis that distract from and delay concrete and credible action”

processos de compras de inovação que conflituam com uma abordagem às compras públicas muito mais confinada à gestão de curto prazo; iii) o elevado risco jurídico associado à interpretação das normas aplicáveis, em particular quanto à compatibilidade com o Código dos Contratos Públicos; e iv) a escassez de incentivos financeiros diretos que compensem o esforço adicional de conceção e tramitação destes procedimentos.

Estas barreiras refletem-se também nos resultados do inquérito: apenas cerca de 14% das entidades declararam ter aplicado procedimentos aquisitivos associados à inovação nos últimos doze meses (Gráfico A6). Estas respostas não deixam de conflitar com a evidência de apenas 1 parceria para a inovação, registada no base.gov, no período 2020-2024, o que não necessariamente significa qualquer espécie de erro de reporte, até pela evidenciado em Bento, et al (2021), quanto à dificuldade em identificar, de entre os procedimentos registados, os que são “consideráveis” de inovação/ inovadores.

Num cenário em que o desenvolvimento de compras públicas de inovação se revela tão incipiente, naturalmente a monitorização e avaliação destes procedimentos não releva no contexto desta dimensão, pelo menos na mesma proporção (considerando que as avaliações ser ex-ante, intercalares ou ex-post) que a avaliação do potencial de recurso a este instrumento de política e, se pertinente, o planeamento da sua aplicação (onde, quando, por quem, ...). A este respeito, em sede de entrevistas foi partilhado o entendimento de que, mais do que avançar para uma estratégia ou plano para esta dimensão, será pertinente conseguir efetivar a aplicação de casos de uso relevantes, com benefícios evidentes. Por certo estes dois rumos não são excludentes, e merecerão a devida ponderação.

Compras públicas socialmente responsáveis

A vertente social da contratação pública estratégica permanece como uma das áreas menos desenvolvidas em Portugal. Embora o IMPIC tenha vindo a divulgar orientações genéricas alinhadas com o quadro europeu das Socially Responsible Public Procurement (SRPP), do desk research realizado e das entrevistas, constatou-se a não existência ainda uma estratégia nacional estruturada ou metas operacionais claramente definidas para esta dimensão.

Nas entrevistas realizadas, destacou-se que a aplicação de critérios sociais nos procedimentos aquisitivos tem sido inibida pela falta de clareza normativa e a ausência de validação jurídica, que provoca alguma incerteza sobre o que é ou não possível aplicar sem estar a restringir a concorrência e a incorrer em riscos de impugnações, vetos das entidades competentes, ou outros aplicáveis.

Do ponto de vista operacional, as dificuldades são de natureza semelhante às detetadas noutras dimensões da CPE: escassez de recursos humanos especializados, falta de formação e

inexistência de ferramentas de apoio padronizadas. Apenas 17% das entidades inquiridas reportaram experiências com cláusulas sociais, o que se encontra alinhado com a baixa adoção deste instrumento.

Acesso ao mercado (em particular por PME) / concorrência

Neste âmbito almejava-se sobretudo aferir se os mercados públicos (segmentados por CPV, uma vez que diferentes categorias de compras reúnem características distintas e constituem-se como mercados heterogéneos) se revelam mais ou menos concentrados / concorrenciais, cruzando com as práticas de monitorização e avaliação nesta componente específica, levado (ou não) a cabo pelas entidades adjudicantes.

A análise da concentração dos mercados de contratação pública, a partir dos dados do base.gov para o período 2020-2024, permitiu calcular, para cada CPV ou Índice Herfindahl-Hirschman (HHI). Este índice calculado pelo somatório do quadrado das quotas de mercado de cada entidade adjudicatária, retorna-nos se um mercado está mais concentrado/ tem menos concorrência (nos casos em que o IHH é mais elevado) ou se o mercado é mais concorrencial (quando se verificarem muitos operadores económicos com reduzidas quotas de mercado).

Analisando o IHH aplicado aos contratos registados no período 2020-2024 (Gráfico 1) evidencia uma estrutura fortemente assimétrica entre os diferentes grupos de códigos CPV. Observa-se, de forma geral, que a maioria dos setores apresenta baixos níveis de concentração (IHH inferior a 1.000), correspondendo a mercados mais concorrenciais, dispersos entre um número elevado de operadores económicos. Estes incluem categorias como “Serviços de TI”, “Arquitetura e construção”, “Serviços de reparação e manutenção” e “Serviços de saúde e ação social”, situados predominantemente na metade esquerda do gráfico.

Por contraste, determinados mercados revelam-se altamente concentrados, com IHH significativamente superiores. É o caso da categoria “Energia (combustíveis; eletricidade)”, que se destaca com valores muito elevados de concentração e um peso expressivo no total (acima dos 5%), traduzindo a reduzida concorrência estrutural neste domínio, tradicionalmente dominado por poucos operadores. De modo análogo, “Hotelaria, restauração e comércio” também apresenta uma posição singular, combinando um IHH elevado com um peso considerável, o que sugere a existência de grandes grupos com forte presença no mercado público.

A zona verde do gráfico representa setores com menor concentração (IHH < 1.000), que, em conjunto, correspondem a uma parcela relevante do volume contratual total. Estes resultados sugerem que, apesar da existência de alguns segmentos dominados por poucos

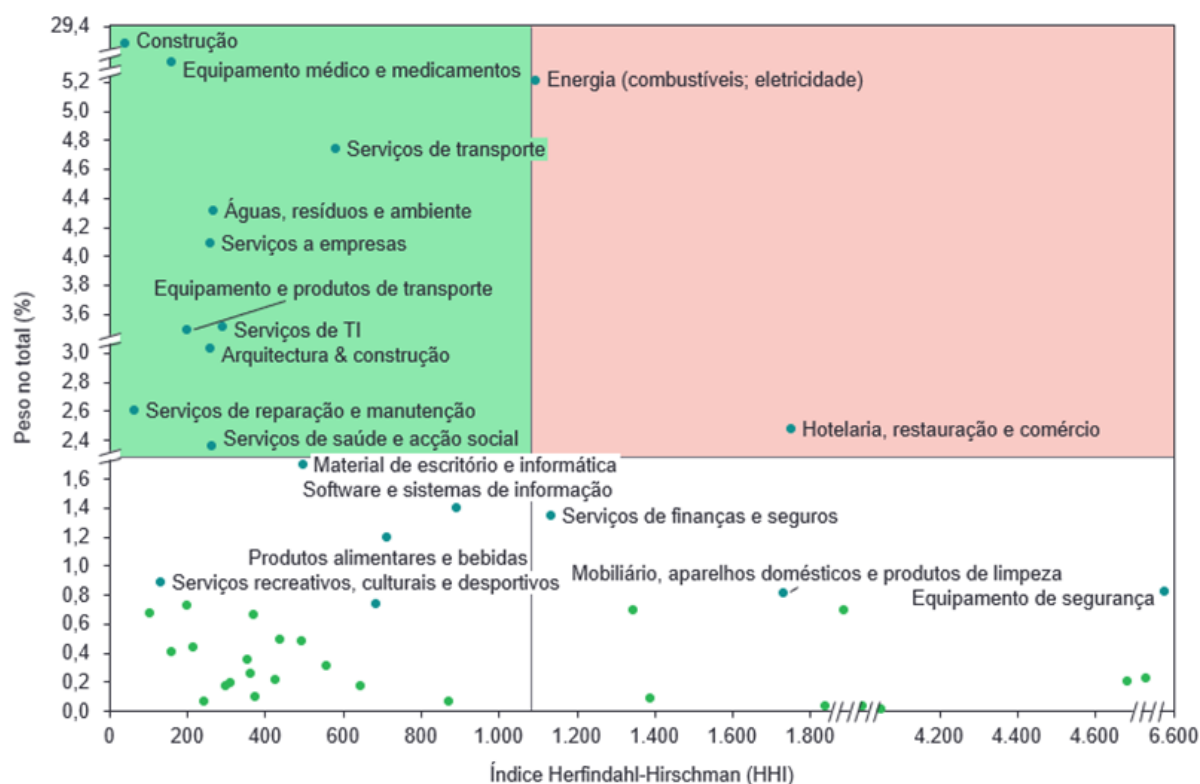
fornecedores, o panorama global da contratação pública em Portugal mantém, na maioria dos mercados, níveis de concorrência compatíveis com uma economia de mercado funcional.

Contudo, importa notar que os setores mais concentrados correspondem justamente a áreas estratégicas e de elevado valor contratual, como energia, onde as barreiras à entrada são estruturalmente mais elevadas, seja pela intensidade capitalística, pela regulação setorial ou por requisitos técnicos complexos. Esta configuração implica que a margem de atuação das entidades adjudicantes para fomentar concorrência efetiva é mais limitada, exigindo uma abordagem regulatória e contratual específica. Possivelmente, a este dados também não serão indiferentes a celebração de acordos quadro para serviços energéticos (apenas com 4 fornecedores registados) e também os serviços de alojamento e viagens (10 fornecedores registados)¹⁹. A leitura deste gráfico permite, assim, identificar dois desafios centrais: i) a necessidade de políticas de contratação pública que promovam a diversificação de fornecedores em mercados concentrados, nomeadamente através de estratégias de lotes, incentivos à entrada de novos operadores e reforço da transparência; e ii) a importância de continuar a assegurar condições de concorrência nos mercados fragmentados, evitando práticas de dumping ou de concorrência artificialmente inflacionada.

Refira-se que Portugal revela-se relativamente menos eficaz a promover a acessibilidade a PMEs aos mercados públicos (Gráfico A20 e Gráfico A22), revelando necessidade de manter sob-vigilância (inteligente) os mercados públicos, em particular das principais categorias de compras.

¹⁹ <https://www.espap.gov.pt/Imagens/Documento.ashx?id=644>

Gráfico 1. Grau de concentração dos mercados - Índice Herfindahl-Hirschman (HHI), por CPV vs peso do CPV no total dos contratos celebrados



Fonte: calculado com base nos dados de contratos públicos registados no base.gov, a partir do portal dados.gov.

Legenda: Quadrante “verde” – representa os CPV em “melhor posição”, ou seja, concentrando a maior parcela dos contratos celebrados, apresentam menores índices de concentração; Quadrante “vermelho” – representam o cenário oposto, ou seja, de entre os CPV representativos no total, os com maiores índices de concentração. | As linhas verticais e horizontais representam o valor médio do IHH e peso no valor total dos contratos.

3.3 Análise de desempenho e monitorização e avaliação

A presente secção visa analisar o desempenho da contratação pública em Portugal a partir de duas perspetivas complementares: i) a eficiência financeira e temporal dos procedimentos, apurada com base nos dados do base.gov; e ii) a relação entre essas métricas de desempenho e as práticas de monitorização e avaliação adotadas pelas entidades adjudicantes, tal como aferido no inquérito e nas entrevistas. O objetivo é, assim, compreender em que medida a existência (ou ausência) de práticas sistemáticas de monitorização e avaliação se traduz em desempenhos mais eficientes e, conseqüentemente, em maior geração de valor público.

A análise das poupanças obtidas (diferença entre o preço base e o preço contratual) evidencia uma expressiva heterogeneidade entre os diferentes agrupamentos de CPV. Conforme apresentado no Gráfico 2, a média das poupanças situa-se em valores moderados,

mas a amplitude dos desvios padrão demonstra que existem setores onde a margem de eficiência é substancialmente superior à média, coexistindo com outros em que a contratação se realiza praticamente ao preço base. Essa dispersão, ainda que não plausível de ser categoricamente considerada como poupanças potenciais, na medida em que dentro de um mesmo CPV podem haver procedimentos com objetos em certa medida distintos ou na medida em que diferentes abordagens ao mercado por diferentes entidades (umas a estabelecer preços base muito “agressivos” outras a privilegiar outras componentes que não o preço) podem redundar em diferenciais preço base vs preço contratual distintos, mas tal limitação não é impeditiva de se indagar legitimamente pelo potencial ganho de eficiência que pode estar aqui implícito. Estas diferenças, além dos aspetos mencionados, podem ainda ser sugestivas de diferenças estruturais nos níveis de concorrência e na capacidade negocial das entidades adjudicantes, refletindo, em parte, as características intrínsecas de cada mercado (como ilustrado no subcapítulo 5.2, com base no IHH).

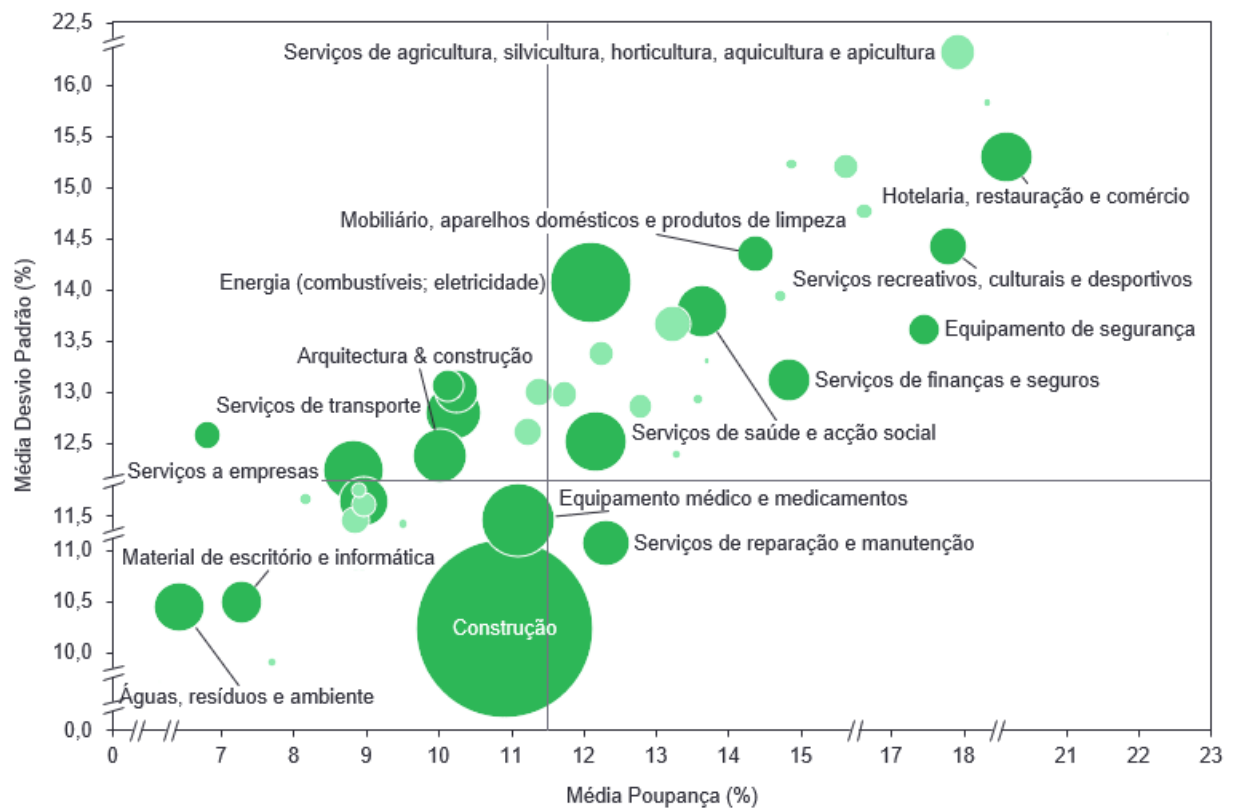
A estimativa de poupança potencial — correspondente ao ganho adicional que seria obtido se todas as entidades atingissem o desempenho médio do respetivo CPV — aponta para uma margem agregada relevante. Os cálculos constantes do Anexo III (Tabela A11) permitem inferir que, no conjunto do período 2020-2024, as poupanças potenciais ultrapassariam os mil milhões de euros (entre 2020 e 2024), evidenciando um espaço considerável, pelo menos em parte, atento nas limitações identificadas, de melhoria em termos de eficiência financeira. De modo análogo, a análise dos tempos médios de decisão revela disparidades significativas entre categorias e entidades. Embora o tempo médio total de tramitação seja compatível com padrões europeus (93 dias vs 122 dias da média da UE), a variabilidade observada (diferenças de várias dezenas de dias entre entidades comparáveis) sugere margens relevantes para otimização processual. Se todas as entidades atingissem o tempo médio do respetivo CPV, estimar-se-ia uma redução potencial média de cerca de um mês por procedimento.

O Gráfico 3 confirma a elevada dispersão de resultados entre entidades adjudicantes. Observam-se organizações com níveis de poupança médios muito superiores à média global e outras que sistematicamente contratualizam a valores próximos do preço base. Essa heterogeneidade é, em parte, explicável por fatores de contexto (tipo de bens ou serviços adquiridos, grau de centralização ou dimensão das compras), mas é plausível assumir que, em parte, decorrem também de diferenças na maturidade das práticas de gestão e monitorização.

Os inputs recolhidos em sede de entrevistas suportam a hipótese que está subjacente a estas análises, de que, pelo menos em parte, estas “poupanças”/ “ganhos de eficiência” potenciais poderiam ser “capturados” por via de uma gestão estratégia da função compras, ao apontar diversas lacunas persistentes nesta função:

- **Falta de planeamento e cultura de gestão ao longo do ciclo da contratação:**
Atuação predominantemente reativa, redundando num modus operandi que se pauta por “muito trabalho e pouca gestão”. As compras são desencadeadas por necessidades imediatas, com fraca articulação entre planeamento, execução, monitorização e avaliação, o que reduz eficiência e impede aprendizagem institucional.
- **Fragilidade dos instrumentos de governação e de suporte à decisão:**
Os planos de atividades raramente se articulam com os orçamentos e há baixo aproveitamento das ferramentas digitais existentes (dashboards, sistemas de business intelligence). O data-driven procurement (SPMS) foi apontado como uma boa prática, mas a maioria das entidades carece de informação estruturada para gerir preços e desempenho.
- **Lógica ad hoc e desigualdade na alocação de recursos:** As decisões de compra são frequentemente condicionadas por fatores internos de poder e por constrangimentos orçamentais. As áreas com maior peso político ou institucional asseguram recursos mais cedo ou em maior volume e os processos de compras tendem a não serem planeados a médio ou longo prazo, mas sim tramitados à medida que são requisitados pelas áreas internas.
- **Monitorização e avaliação limitadas:** A monitorização ainda incide sobretudo na execução processual, sem avaliar resultados ou impacto económico. Muitas das entidades inquiridas referiram mesmo não ter quaisquer KPI definidos para a função compras na sua organização (Gráfico A4), o que é sintomático de um padrão coerente com o mencionado nas entrevistas.

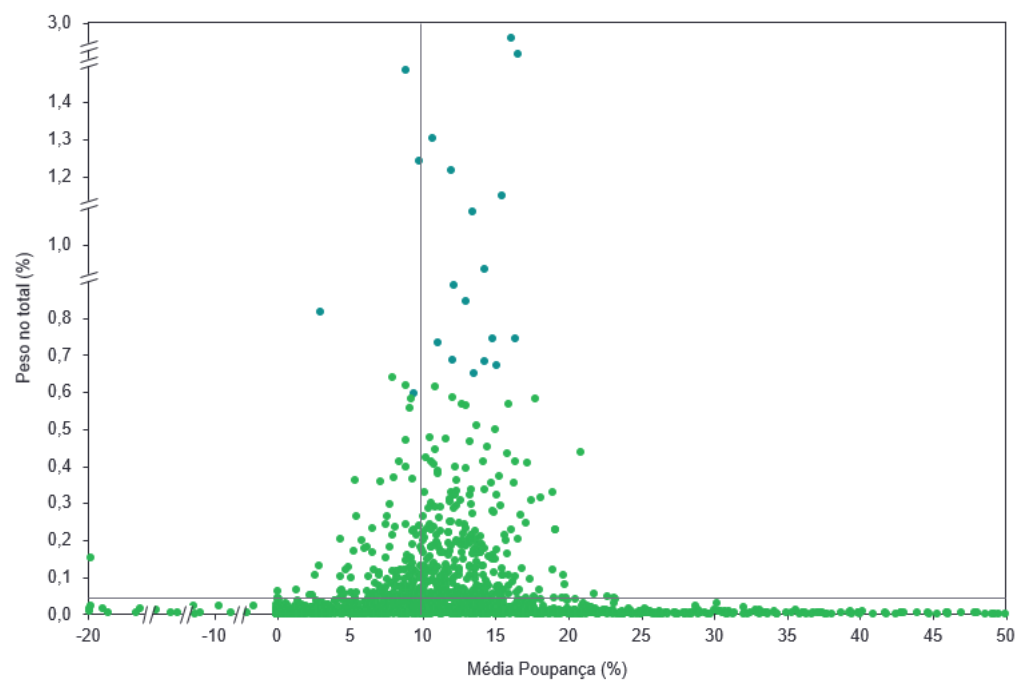
Gráfico 1. Média e desvio padrão das poupanças obtidas, por agrupamento de CPV



Fonte: calculado com base nos dados de contratos públicos registados no base.gov, a partir do portal dados.gov.

Legenda: tamanho dos círculos representa o maior ou menor peso do CPV no valor total dos contratos; os círculos a cor mais escura representam os CPV que se posicionam no top 20, em função do preço contratual total

Gráfico 2. Poupanças por entidade adjudicante e respetivo peso no total de contratos



Fonte: calculado com base nos dados de contratos públicos registados no base.gov, a partir do portal dados.gov.

Os resultados do inquérito evidenciam um desfasamento significativo entre a relevância atribuída à monitorização e avaliação e a adoção efetiva dessas práticas. Conforme ilustrado no Gráfico A1, a quase totalidade dos inquiridos considera a monitorização e avaliação “importantes” ou “muito importantes” para a boa gestão das compras públicas. No entanto, o Gráfico A2 demonstra que menos de metade das entidades dispõe de mecanismos formais e regulares de monitorização, predominando práticas ocasionais, informais ou ad hoc. Esta discrepância confirma que a valorização conceptual do tema ainda não se traduziu em institucionalização de rotinas de acompanhamento estruturadas.

O cruzamento das perceções declaradas com os dados empíricos permite identificar alguns padrões, ainda que com natureza exploratória. A Tabela 4 mostra que as entidades que afirmam monitorizar e avaliar de forma sistemática apresentam uma distribuição relativamente equilibrada pelos quatro quartis de desempenho, com maior concentração no 3.º quartil (43%) e menor no 2.º e 4.º (14% cada), resultando no posicionamento da maioria (57% das entidades) nos quartis de melhor desempenho (3.º e 4.º). Já as entidades que monitorizam apenas ocasionalmente distribuem-se de forma relativamente homogénea, enquanto as que não monitorizam nem avaliam surgem maioritariamente nos extremos: metade no quartil superior e metade nos inferiores, embora este grupo tenha apenas quatro observações.

Os dados não corroboram inequivocamente a hipótese de que a monitorização e avaliação contribuem para melhores desempenhos, mas também não a infirmam, sugerindo antes (como seria expectável numa análise a este nível tão “macro” e exploratório) que a relação é complexa e mediada por múltiplos fatores como a intensidade concorrencial (a este respeito a média de poupança nos procedimentos analisados cifra-se em 12%, para qual contribuem as poupanças realizadas em procedimentos com maior número de concorrentes: com mais de 3 concorrentes, 11% e com mais de 6 concorrentes, 20%, em média) ou a qualidade na definição do preço base (preços mais desfasados dos valores de mercado podem gerar poupanças maiores ou menores) podem ter maior influência direta nas poupanças obtidas.

Em síntese, estas evidências não suportando a hipótese de que as práticas de monitorização e avaliação mais robustas estão associados melhores desempenhos, colocando sim em evidência a complexidade de análise de desempenho em contratação pública que exige conhecimento aprofundado, abundância e riqueza nos dados para se derivarem conclusões inequívocas e acionáveis para gestores públicos e agentes de política pública em geral. Perante volumes de recursos públicos da magnitude dos que são gastos em contratos públicos, esta conclusão converge com a perceção revelada em sede de entrevistas: os responsáveis destacaram que monitorizar e avaliar não é apenas uma questão de poupança imediata, mas um instrumento essencial para transparência, accountability e melhoria contínua. A ausência de práticas estruturadas foi apontada como um “pecado original” da contratação pública, com consequências na falta de planeamento e na execução ad hoc. Por outro lado, exemplos como dashboards de preços e análises de mercado (SPMS) mostram que quando estas práticas são institucionalizadas, criam condições para decisões mais informadas e alinhadas com objetivos estratégicos.

Desta forma, as evidências quantitativas e qualitativas convergem para uma conclusão plausível, embora exploratória: monitorizar e avaliar sistematicamente tende a reduzir riscos de

ineficiência e a alinhar perceções com resultados, mesmo que os ganhos financeiros não sejam automáticos. Este resultado reforça a necessidade de institucionalizar estas práticas como função permanente da gestão da contratação pública, em vez de depender de iniciativas pontuais.

Tabela 4. Posicionamento das entidades inquiridas em função do seu desempenho, medido pelo gap preço base vs preço contratual (por quartis), em função do grau de adoção de práticas de monitorização e avaliação

Adoção de práticas de monitorização/ avaliação, pelas empresas inquiridas	% de entidades inquiridas, consoante o seu posicionamento em termos de poupanças			
	1Q	2Q	3Q	4Q
Grupo 1 - Monitoriza/ Avalia	29%	14%	43%	14%
Grupo 2 - Monitoriza/ Avalia ocasionalmente	24%	29%	24%	24%
Grupo 3 - Não Monitoriza / Avalia	50%	0%	0%	50%

Fonte: calculado com base nos dados de contratos públicos registados no base.gov, a partir do portal dados.gov.

Nota: o quartil 4 (Q4) corresponde ao quartil de melhor desempenho

O Gráfico 4, que posiciona Portugal face aos restantes Estados-Membros da União Europeia, fornece uma perspetiva macro sobre a eficiência e a maturidade do sistema nacional de contratação pública. De forma agregada, Portugal surge numa posição intermédia-baixa em indicadores de desempenho como eficiência financeira, intensidade concorrencial e adoção de práticas estratégicas. Esta leitura complementa e contextualiza os resultados obtidos nos capítulos anteriores, revelando uma coerência entre a realidade nacional e os padrões europeus mais amplos, permitindo cumprir o propósito principal da mobilização destes indicadores comparados: verificar se os resultados do trabalho empírico colidem com os dados gerais da contratação pública em Portugal, face à europa, robustecendo ou moderando a validade das conclusões que se retiram e, desejavelmente, não os enfraquecendo ou refutando.

Um primeiro ponto a destacar prende-se com a baixa participação das PME nos procedimentos de contratação pública em Portugal. Apesar de o país apresentar uma elevada percentagem de procedimentos divididos por lotes e de operar em mercados relativamente concorrenciais (como evidenciado pelo IHH inferior a 1 000 na maioria dos CPV), a proporção de contratos adjudicados a PME continua a situar-se abaixo da média europeia, o que não deixa de em certa medida contra-natura, quando recorrentemente se advoga que o tecido empresarial português é maioritariamente composto por PME. Esta aparente contradição sugere que os entraves à participação das PME não decorrem tanto de barreiras de mercado, mas antes de fatores de natureza regulatória, processual ou operacional. Entre as hipóteses plausíveis encontram-se: i) a complexidade e fragmentação das plataformas eletrónicas onde são tramitados os procedimentos; ii) a falta de capacitação técnica e jurídica das PME para responder a concursos públicos; e iii) a ausência de medidas de simplificação administrativa que

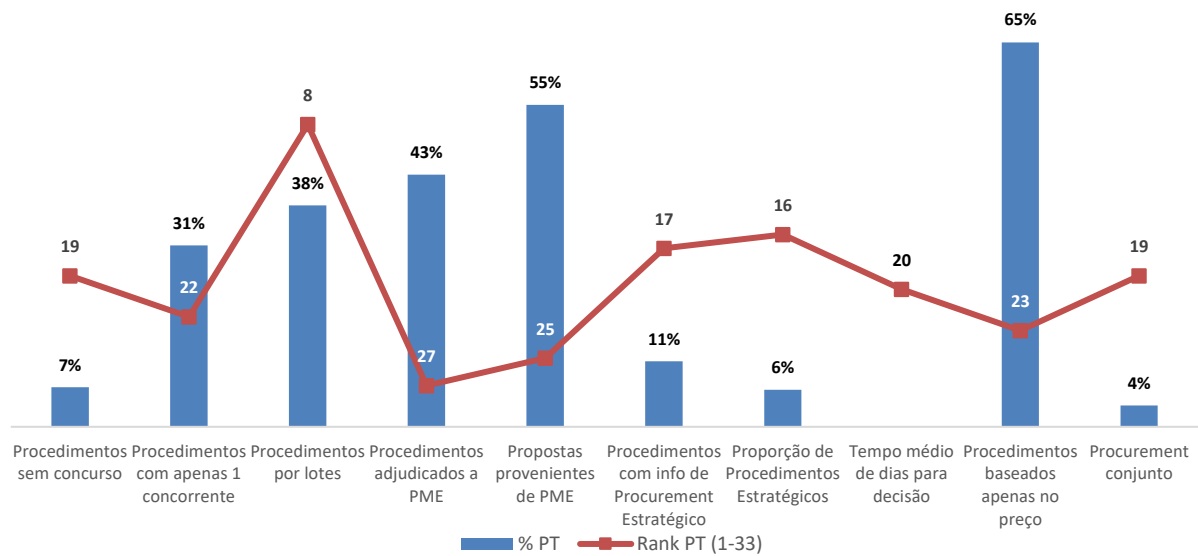
reduzam os custos de participação. Estes elementos convergem para um cenário em que a política de abertura dos contratos públicos a pequenos operadores ainda não se traduz em ganhos efetivos de inclusão económica. Estas inferências não podem ser categoricamente afirmadas pelo trabalho empírico realizado na presente dissertação, mas encontram respaldo na literatura: OCDE (2018) refere que *“the complexity of procedures, administrative burden and high technical and financial capacity requirements – disproportionately affect SMEs and hamper their access to the market”*.

Em segundo lugar, Portugal apresenta um desempenho desfavorável no indicador de procedimentos sem concurso, isto é, adjudicações diretas ou por ajuste direto acima da média europeia. A articulação destes resultados com os obtidos nos inquéritos e entrevistas permite levantar uma hipótese plausível: a escassez de práticas sistemáticas de monitorização e avaliação conduz a concursos menos informados e menos planeados, aumentando o risco de concursos desertos, de procedimentos cancelados ou que de alguma forma estabelecem disposições restritivas para o mercado potencial de fornecedores. Assim, a fragilidade da função de monitorização pode estar indiretamente associada ao desempenho mais fraco de Portugal neste domínio.

Um terceiro elemento prende-se com a baixa incidência de procedimentos conjuntos (joint procurement), em que duas ou mais entidades públicas agregam necessidades para realizar aquisições comuns. Portugal posiciona-se entre os países com menor penetração deste tipo de prática, o que tem duas implicações diretas: i) uma maior variabilidade das poupanças observadas entre entidades (confirmada Gráfico 2 e Gráfico 3); e ii) a perda de economias de escala que poderiam advir da coordenação interinstitucional. Este resultado reforça o potencial de ganhos de eficiência associados ao reforço da centralização ou coordenação estratégica das compras públicas, especialmente em categorias de bens e serviços homogéneos, onde a agregação da procura permitiria reduzir custos unitários e tempos de decisão.

Por último, a baixa penetração de práticas de contratação pública estratégica (CPE), nomeadamente nas dimensões ecológica, social e de inovação, confirma o panorama anteriormente traçado para Portugal. Tal como evidenciado anteriormente a adoção destas práticas permanece residual e muito dependente de orientações setoriais, sem enquadramento nacional coerente. Esta realidade coloca Portugal entre os países europeus com maior margem de progressão na integração de objetivos secundários de política pública nos contratos públicos, em linha com as recomendações da OCDE e da Comissão Europeia.

Gráfico 3. Posicionamento de Portugal face aos congéneres europeus 2021-2025



Fonte: Public Procurement Data Space

Notas: % PT refere-se à proporção de procedimentos nos quais a situação se verificou; Rank PT (1-33) significa a posição relativa de Portugal face aos congéneres europeus, em que 1 é a melhor classificação e 33 a pior.

Discussão dos resultados

Este capítulo interpreta os resultados empíricos à luz da literatura, procurando compreender em que medida as práticas observadas em Portugal confirmam ou contrastam com padrões internacionais. Os resultados serão discutidos de forma intercalada com os objetivos definidos: conhecer as práticas de monitorização e avaliação (M&A) vigentes e explorar as relações entre M&A e desempenho (OP1 + OF1) e compreender o estado da arte da contratação pública estratégica (CPE) e os fatores que condicionam a adoção e exploração do potencial da CPE em Portugal (OP2 + OF2).

4.1 Monitorização e avaliação de compras da Contratação Pública

Os resultados evidenciam que as práticas de monitorização e avaliação são ainda incipientes e desiguais entre entidades adjudicantes. Embora a grande maioria dos inquiridos reconheça a importância destas práticas, apenas uma parte as adota de forma sistemática. Tal vai de encontro a um predomínio de uma gestão predominantemente processual e reativa, em detrimento de uma lógica de planeamento, gestão por resultados e aprendizagem coletiva.

A literatura comparada sobre gestão por desempenho oferece um enquadramento útil para interpretar o diagnóstico empírico traçado nos capítulos anteriores. Bouckaert & Halligan (2008, p.12-27) descrevem o fenómeno do “surgimento da performance” e a sua institucionalização como um processo histórico e variado entre países²⁰, destacando que a mera existência de indicadores não garante o seu uso efetivo no processo decisório²¹. Van Dooren et al., (2015) aprofundam este argumento ao distinguir três momentos críticos para que a informação de performance cumpra um papel útil: (i) conceção e priorização de indicadores; (ii) incorporação da informação nos ciclos de política e financeiros; e (iii) utilização efetiva para aprendizagem, steering e prestação de contas. Mota et al., (2016) conclui, num plano mais alargado (i.e. de gestão da performance na administração pública em Portugal), que “as organizações do setor público português adotaram várias ferramentas para medir o desempenho ao longo dos anos, mas não conseguiram incorporar a informação sobre desempenho nas suas práticas de gestão nem utilizá-la adequadamente para fins internos ou externos”.

²⁰ Cfr. p.12 “if there is a single theme that characterises the public sector in the 1990s, it is the demand for performance”

²¹ Cfr. p.27: “The benefits of a PMS depend on the transformation of data into information, and even more on the use of this information in policy and management cycles for the purpose of improved decision making, better (motivated) allocation of resources, strategies of results improvement, perceptions of evolution in real performance and improved accountability on results. Benefits are therefore conditional (depending on using information), intangible (how do you value knowledge on improvement, better decisions, better accountability?) and scheduled for the future (going through learning cycles takes time)”

Os achados do presente trabalho encontram-se alinhados com a teoria e evidência empírica sobre gestão de desempenho, permitindo extrapolar as conclusões de Mota et al. (2020) para a realidade específica das compras públicas, o que coloca o desafio de institucionalização da monitorização e avaliação de desempenho numa perspetiva ampla (como defendido por Bouckaert & Halligan (2008) e holística, na aceção dos “vários” mundos defendido por Merisalo et al. (2024) ou da apropriação da monitorização – recolha de dados, evidências – pela avaliação e pelas teorias da intervenção, como aponta Van Dooren et al. (2015).

Ainda que os resultados quantitativos não revelem um padrão consistente e inequívoco de associação entre práticas regulares de monitorização e avaliação e níveis superiores de desempenho, também não os infirmam, sendo compatíveis com a leitura qualitativa e com a evidência da literatura que sublinha a relevância da institucionalização da monitorização e avaliação enquanto instrumento de redução de riscos, aprendizagem organizacional e *accountability*. Num cenário em que em Portugal, a monitorização, quando existe, tende a limitar-se à verificação de conformidade procedimental, raramente evoluindo para uma avaliação dos resultados ou impactos das políticas de compras, é plausível perspetivar a pertinência de se evoluir para um paradigma de institucionalizar a monitorização e a avaliação como funções permanentes e não meramente administrativas, criando as condições para um ciclo completo de planeamento-monitorização-avaliação.

A ausência de integração entre planeamento, execução e avaliação pode explicar parte desta limitação. Como enquadra Bouckaert & Halligan (2008 com inúmeras referências aos processos de monitorizar, medir, procurar melhorar desempenho e atingir metas, pressupõe a definição de objetivos (mais não seja os de melhorar marginalmente face ao passado) e a aferição do seu alcance, portanto é legítimo assumir que a monitorização e avaliação só configura um exercício pertinente e útil, ao invés de retrospectivo e burocrático se existir planeamento prévio. As entrevistas apontaram para uma baixa incidência da planificação de compras públicas, redundando em decisões ad hoc e a dificuldades em monitorizar resultados, o que sugere a pertinência de institucionalizar o ciclo integral de gestão das compras públicas - do planeamento à avaliação.

A adoção destes regimes de gestão da performance não é, porém, consensual na literatura e tem estado sujeita a crítica. Van Dooren et al., (2015) reconhecem a contestação académica sobre a relevância dos sistemas de gestão de performance e Virani & van der Wal (2023), reconhecendo que os mesmos não configuram uma solução “mágica”, one size fits all e de eficácia garantida no desempenho da gestão pública, propuseram um framework para compreender em que contextos (em que tipo de organização, com que trabalhadores e com que motivações/ perfis comportamentais) quais os mecanismos que acionam uma resposta positiva

da organização perante a institucionalização de modelos desta natureza. Entre eles destaca a relevância, em certos contextos, de mecanismos de colaboração, comunidades de prática e partilha de conhecimento como fatores indutores da eficácia desta transição de paradigma e, noutros contextos, a existência de incentivos e autonomia.

Um risco da centralidade da gestão da performance, muito inspirada na abordagem New Public Management, está na tendência para abordagens mais individualizadas, causando fragmentação institucional (Christensen, Tom & Lægreid (2007)) e, conseqüentemente, na abordagem às prioridades estratégicas da administração pública. Os autores advogam a introdução de reformas baseadas no conceito de *Whole of Government*²², enaltecendo por exemplo a adoção destas abordagens no Reino Unido, com a criação de gabinetes estratégicos e centrais, enquanto reforçam a necessidade de equilíbrio entre coordenação central e accountability local.

Estas lições são de extrema importância e atualidade no contexto português. Em síntese, os resultados sugerem a necessidade de institucionalizar a monitorização e a avaliação como funções permanentes e não meramente administrativas, integrando-as num ciclo completo de planeamento-monitorização-avaliação. Para ser bem sucedido, esta mudança de paradigma não deve ser fragmentada (perdurariam as assimetrias agora identificadas entre entidades e setores) nem excessivamente centralizada, balanceando um quadro orientador e normativo transversal claro, coerente e interoperável (permitindo comparação, partilha de informação e transferibilidade de conhecimento e boas práticas), com flexibilidade ao nível mais micro para adoção de abordagem e incentivos distintos e adequados.

4.2 Contratação Pública Estratégica

A análise da Contratação Pública Estratégica (CPE) revela que Portugal dispõe de um enquadramento normativo e institucional sólido, mas a sua implementação é desigual e ainda fragmentada. As quatro dimensões analisadas — ecológica, inovação, social e acesso/concorrência — apresentam graus distintos de desenvolvimento, confirmando a natureza assimétrica do sistema. Este padrão é coerente com o reportado ao nível comunitário, onde se verifica maior maturidade na adoção das compras públicas ecológicas (Comissão Europeia, 2015).

A dimensão ecológica constitui a vertente mais consolidada, beneficiando de um contexto de forte impulso político e da existência da Estratégia Nacional para as Compras Públicas

²² Abordagem que procura aplicar uma estratégia mais holística utilizando insights de outras ciências sociais em vez de apenas da economia, adotando estratégias de coordenação e integração (Christensen, Tom & Lægreid (2007)).

Ecológicas (ENCPE). Esta estrutura conferiu visibilidade e continuidade às políticas ambientais, traduzindo uma orientação governamental consistente. Ainda assim, os resultados mostram que a eficácia da ENCPE permanece limitada: os indicadores reportam essencialmente a penetração das compras ecológicas e não o impacto ambiental obtido e, mesmo a esse nível, o alcance das metas definidas é ainda limitado.

A dimensão da inovação é menos desenvolvida. Apesar da atuação relevante da ANI e do centro de competências PROCURE+i, a adesão continua confinada a poucas entidades com maior capacidade técnica. As principais barreiras — complexidade processual, receio jurídico e falta de incentivos financeiros — são consistentes com as apontadas por Edler & Georghiou (2007). A carência de planeamento estratégico e a ausência de metas nacionais específicas inibem a expansão deste domínio e favorecem uma lógica de curto prazo. No entanto, estudos como Uyarra et al. (2020) e Bento et al. (2021) evidenciam relações positivas entre adoção de compras de inovação e efeitos económicos amplos tornando plausível a assunção de potencial inexplorado neste domínio, se integradas em estratégias de longo prazo e com o devido patrocínio político — à semelhança do que se observou nas compras ecológicas.

No que respeita à dimensão social, as evidências confirmam a inexistência de uma estratégia nacional estruturada e a aplicação pontual de cláusulas sociais. A incerteza normativa e a ausência de orientação jurídica clara conduzem a uma prática residual.

Por fim, na dimensão de acesso e concorrência, verificou-se uma contradição significativa: embora o mercado português apresente níveis concorrenciais aceitáveis e uma elevada percentagem de procedimentos por lotes, a participação das PME é inferior à média europeia. Tal sugere que os obstáculos não residem tanto em barreiras de mercado, mas sim em fatores regulatórios e operacionais — complexidade das plataformas eletrónicas, custos administrativos e défice de capacitação técnica. A OCDE (2018) documenta precisamente estes entraves como causas recorrentes da fraca participação de PME em mercados públicos.

De forma transversal às quatro dimensões, a investigação confirma que a falta de planeamento estratégico compromete a adoção e a eficácia da CPE. A ausência de planeamento conduz as entidades a reproduzirem modelos tradicionais de aquisição, centrados no menor preço e na satisfação imediata das necessidades, dificultando a consideração de benefícios de longo prazo.

Apesar das limitações observadas, a literatura e alguns exemplos internacionais apontam para o elevado potencial económico e transformador das CPE. Estudos documentam uma correlação positiva entre compras de inovação e o PIB per capita, sugerindo efeitos de arrastamento das compras públicas sobre o tecido empresarial, promovendo inovação, competitividade e sustentabilidade (Bento et al., 2021), enquanto que nas compras ecológicas

verificaram-se exemplos de efeitos positivos na eficiência energética e práticas ESG das empresas (Cheng et al. (2024); Zhang & Jiang (2022)).

Estes exemplos sustentam a ideia de que, quando adequadamente planeadas e monitorizadas, as CPE podem gerar retornos económicos e ambientais relevantes, reforçando a capacidade do Estado para induzir comportamentos mais sustentáveis e inovadores no setor privado.

Assim, conclui-se que o potencial das CPE em Portugal se encontra subexplorado, não por ausência de instrumentos, mas por défice de planeamento e integração estratégica, o que limita a transformação de boas intenções em resultados mensuráveis.

Num quadro em que se exige aos agentes económicos esforços de inovação e transição para práticas mais sustentáveis, a um mundo em mudança, os Estados não devem ignorar ou “deixar em piloto automático” os instrumentos que possam ter à sua disponibilização. A prática relativamente incipiente em Portugal das CPE e o potencial reconhecido internacionalmente, parecem ser suficientes, pelo menos, para serem considerados e explorados como um desses instrumentos.

4.3 Síntese Integrada

A análise conjunta das duas vertentes permite concluir que a maturidade da M&A e o grau de desenvolvimento da CPE estão intrinsecamente ligados. Sistemas que planeiam, monitorizam e avaliam de forma consistente tendem a apresentar melhores resultados e maior capacidade de alinhar a contratação pública com objetivos estratégicos.

Os resultados empíricos desta investigação sugerem que a institucionalização da M&A pode funcionar como catalisador da CPE, ao reforçar a cultura de gestão baseada em evidência e ao permitir identificar áreas de melhoria contínua.

Em conclusão, a discussão dos resultados demonstra que o desempenho da contratação pública em Portugal é condicionado menos por fatores de mercado e mais por lacunas institucionais e culturais: planeamento insuficiente, monitorização pouco sistemática e fraca integração estratégica.

A evolução para um modelo de contratação pública mais eficiente e orientado a resultados dependerá da capacidade de articular planeamento, monitorização e avaliação como funções estruturais da gestão pública, transformando a CPE num verdadeiro instrumento de criação de valor público.

Implicações de política/ recomendações

O carácter exploratório da presente investigação não permite formular recomendações prescritivas. Ainda assim, os resultados empíricos e a literatura analisada apontam para um conjunto de oportunidades de melhoria institucional e de política pública que merecem ser ponderadas, com vista a reforçar a eficiência, a transparência e o impacto estratégico da contratação pública em Portugal. As recomendações agrupam-se em três eixos:

- A. Planeamento, Monitorização e Avaliação (M&A);
- B. Contratação Pública Estratégica (CPE); e
- C. Organização Institucional, Capacitação e Profissionalização.

A. Planeamento, Monitorização e Avaliação (M&A)

i. Consolidação de um ciclo integrado de planeamento–monitorização–avaliação

Os resultados evidenciam que o desempenho das entidades adjudicantes está condicionado pela ausência de planeamento e pela monitorização pouco sistemática. Com base nesse diagnóstico, **poderia ponderar-se** um conjunto de medidas que promovam um ciclo de gestão mais completo e coerente e incentivos adequados (cfr. sugerido em entrevista):

1. **Planos plurianuais de compras públicas:** Poderia ser explorada a criação de **Planos de Compras Plurianuais**, articulados com o planeamento orçamental, para projetar necessidades de aquisição a médio prazo (por exemplo, três anos). Este instrumento facilitaria o alinhamento entre objetivos estratégicos e decisões de compra, permitindo também identificar oportunidades de **joint procurement** entre entidades. Planos devidamente aprovados e acompanhados **poderiam dispensar certas formalidades administrativas**, como autorizações de despesa e/ ou assunção de encargos plurianuais, criando incentivos à adoção de práticas estruturadas de planeamento.
2. **Definição de indicadores de desempenho (KPI):** Seria útil explorar a definição de **KPI comuns** aplicáveis a todas as entidades, cobrindo eficiência financeira, eficiência temporal e grau de concorrência. Um quadro harmonizado de indicadores facilitaria comparações e aprendizagem interorganizacional. A título de exemplo, a SPMS produz um benchmark interno ao SNS em diversos domínios, por entidade do SNS, que poderia

ser usada como evidência da dispersão agora identificada e instigar à prática de monitorização, orientada para ação, pelas entidades adjudicantes.

3. **Aproveitamento de ferramentas digitais e *business intelligence***
Poder-se-ia estimular o uso de **dashboards e sistemas de análise de dados** (como por exemplo, o citado como boa prática em entrevista - SPMS) para apoiar decisões e promover uma cultura de gestão baseada em evidência.
4. **Promover a realização regular de avaliações globais às compras públicas** (no fundo um *upgrade* ao relatório de contratação pública anual publicado pelo IMPIC, que se apropriasse, com as devidas adaptações da metodologia e objetivos (mais amplos) que estão subjacentes à recente avaliação das diretivas comunitárias e permitisse informar tomadas de decisão futuras (e.g. desde alterações ao CCP, a medidas direcionadas à capacitação das entidades adjudicantes e melhoria do desempenho).

ii. Avaliações e roteiro de curto-médio prazo

Além de instrumentos permanentes, **poderia ser equacionado um roteiro de avaliações setoriais ou temáticas** para recolher evidência sobre dimensões ainda pouco conhecidas:

1. **Avaliação da operacionalização das Compras Públicas Ecológicas (ENCPE):** Avaliar a eficácia da Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas (ENCPE), não apenas em termos de penetração nos procedimentos, mas também documentando (e conhecendo em detalhe) os obstáculos inerentes à implementação (desde logo, à garantia de que todos os procedimentos de compras ecológicas são identificados), identificação e implementação de recomendações que robusteçam o quadro de monitorização vigente e que possam viabilizar uma avaliação de impacto (amplo, não só na redução da pegada ecológica do Estado, como também nos efeitos de arrastamento sobre a economia e sociedade – ponto seguinte).
2. **Avaliação dos efeitos das CPE nas empresas e nos mercados:** Poderia explorar-se o impacto das CPE na **concorrência e no comportamento empresarial**, incluindo efeitos sobre práticas ESG, inovação e entrada de novas PME nos mercados públicos. Tal permitiria robustecer o conhecimento que se detém sobre mercados potencialmente abrangidos por CPE e tomar decisões baseadas em evidência, e ponderados os riscos de práticas de contratação demasiado restritivas em procedimentos de contratação.
3. **Avaliação da coerência do policy-mix dirigido aos objetivos das CPE**, incorporando as compras públicas no elenco de instrumentos objeto de análise. Considera-se pertinente,

por exemplo, avaliar se as compras ecológicas se complementam com os sistemas de incentivos à transição ecológica das empresas, no âmbito do PT 2030 e ou PRR.

4. Avaliação das medidas especiais de contratação pública

Seria útil avaliar de forma sistemática os **efeitos de regimes excecionais** (ex.: PRR, medidas COVID-19) sobre eficiência, transparência e *accountability*, equilibrando agilidade com controlo público. Tais práticas permitirão perceber o que funcionou e se mantém relevante (que se deve ser mantido), o que funcionou e não é mais relevante, porque se tornou obsoleto (a abandonar ou adaptar, caso existam lições aprendidas replicáveis) e o que não funcionou (a abandonar).

B. Contratação Pública Estratégica (CPE)

A investigação confirmou que as práticas de CPE em Portugal permanecem incipientes (ainda que as compras ecológicas estejam um pouco à frente). Deste diagnóstico emergem duas vias de reforço: a coordenação dos incentivos e o reforço da capacitação e planeamento.

i. Incentivos e integração entre oferta e procura

1. **Integração de incentivos à inovação ao longo do ciclo I&D&I:** No domínio da inovação, os apoios são frequentemente fragmentados e descontínuos conforme documentam as avaliações dos sistemas de incentivos do PT 2020 que persistentemente recomendam esforços no sentido de integrar as cadeias de I&D&I²³. Poderia ser explorada a criação de **mecanismos que articulem as fases de investigação, desenvolvimento e contratação pública**, assegurando continuidade e reforçando o impacto das compras de inovação num país que ainda investe pouco em I&D.
2. **Copromoção público-privada de CPE:** Poderia ser considerado o lançamento de **programas ou agendas mobilizadoras do PRR** especificamente orientados para CPE, envolvendo consórcios entre entidades públicas e privadas para desenvolver soluções inovadoras, ecológicas ou socialmente responsáveis. Em sede de entrevista foi sugerida a hipótese (à data, “em cima da mesa”) de criação de instrumentos financeiros para estimular as CPI. Independente da forma dos incentivos, os resultados do presente trabalho sugerem como pertinente este tipo de aproximação, ainda que seja prematura

²³ <https://portugal2020.pt/wp-content/uploads/Av-Intercalar-COMPETE2020-Sumario-Executivo.pdf> (recomendação R1)

afirmar pela sua bondade (seria desejável fazê-lo com conhecimento dos efeitos das agendas mobilizadoras, nos casos onde tal ocorreu).

ii. Coordenação, capacitação e planeamento

1. **Reforço da coordenação interinstitucional:** A dispersão de competências entre IMPIC, ESPAP, ANI e outras entidades poderia ser mitigada com mecanismos formais de articulação, como um **Conselho Nacional de Compras Públicas Estratégicas**, responsável por alinhamento estratégico e partilha de informação.
2. **Planeamento como pré-condição para eficácia das CPE:** O planeamento adequado é condição essencial para que as CPE não se limitem a replicar práticas tradicionais. Poderia ponderar-se a integração de **planos plurianuais de CPE** nos planos de atividades das entidades, com metas e indicadores verificáveis, permitindo que o custo e a complexidade inicial das CPE se traduzam em **benefícios de longo prazo**.

C. Organização Institucional, Capacitação e Profissionalização

Os resultados da investigação sugerem que a maturidade e eficácia da contratação pública em Portugal dependem também de fatores estruturais de organização e profissionalização da função compras. Três linhas de ação merecem especial atenção:

1. **Reorganização do panorama institucional:** Poderia ser explorada uma **reconfiguração do modelo institucional**, criando um **órgão coordenador ou autoridade nacional** com mandato transversal sobre planeamento, regulação e avaliação das políticas de contratação pública. Este órgão (sugerido em sede de entrevista) serviria como referência técnica e estratégica, reduzindo a fragmentação atual e garantindo coerência entre instrumentos e entidades.
2. **Redes de partilha de boas práticas e aprendizagem organizacional**
Poderia ser considerada a criação de **redes de partilha de conhecimento**, inspiradas em modelos internacionais como a *RePLAN* (para planeamento) poderia ser criada uma *“ReBUY”* (para compras). Estas redes permitiriam a troca de experiências entre entidades, disseminando boas práticas de planeamento, gestão e CPE, e promovendo uma aprendizagem coletiva incremental.
3. **Profissionalização e carreira de comprador público:** A criação de uma **carreira técnica especializada em contratação pública**, com formação certificada e progressão baseada

em competências, poderia ser ponderada. Esta medida, frequentemente debatida mas nunca concretizada, poderia reforçar o **reconhecimento, a atratividade e a *accountability*** da função compras, aproximando Portugal de práticas já adotadas em países como França, Finlândia ou os Países Baixos. A profissionalização contribuiria ainda para estabilizar equipas e consolidar a cultura de gestão e planeamento identificada como deficitária neste estudo.

Referências Bibliográficas

- Agência Portuguesa do Ambiente, I.P., Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P., & Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., Serviços Partilhados do Ministério da Saúde, E.P.E. (2020). *Relatório Final de Monitorização da Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas - ENCPE 2020*. <https://encpe.apambiente.pt/sites/default/files/documentos/Relat%C3%B3rio%20Final%20ENCPE2020.pdf>
- Bento, N., Sousa, C., Trindade, P., Mamede, R. P., Fontes, M., & Alves, T. (2022). Robust relation between public procurement for innovation and economic development. *Economics Letters*, 211, 110241. <http://dx.doi.org/10.1016/j.econlet.2021.110241>
- Cheng, L., Wang, X., & Zhao, M. (2024). Public procurement and green innovation in Chinese enterprises: insights from econometric models and cross-case studies. *Asian Journal of Technology Innovation*, 32, 1–32. <https://doi.org/10.1080/09640568.2025.2539342>
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059–1066. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x>
- Comissão Europeia. (2013). *EVALSED: The resource for the evaluation of socio-economic development*. DG Regional and Urban Policy. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guides/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development
- Comissão Europeia. (2015). *Study on the strategic use of public procurement in promoting green, social and innovation policies*. <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/17261>
- Comissão Europeia. (2025). *Staff Working Document SWD(2025)333: Executive Summary of the Evaluation of the Public Procurement Directives*. [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)333&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)333&lang=en)
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation—Resurrecting the demand side. *Research Policy*, 36(7), 949–963. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2007.03.003>
- Governo de Portugal. (2023, 26 de janeiro). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2023*. *Diário da República*. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/13/2023>
- Governo de Portugal. (2016, 29 de julho). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 38/2016*. *Diário da República*. <https://data.dre.pt/eli/resolconsmin/38/2016/07/29/p/dre/pt/html>

- Lamprinidis, L. (2023). The EU model of socially responsible public procurement. *Journal of Public Policy and Administration*, 8(3), 1–6. <https://doi.org/10.47604/jppa.1852>
- Malacina, I., Karttunen, E., Jääskeläinen, A., Lintukangas, K., Heikkilä, J., & Kähkönen, A.-K. (2022). Capturing the value creation in public procurement: A practice-based view. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 28(2), 100745. <https://doi.org/10.1016/j.pursup.2021.100745>
- Melo, A. I., & Mota, L. F. (2020). Public sector reform and the state of performance management in Portugal: Is there a gap between performance measurement and its use? *International Journal of Public Sector Management*, 33(6–7), 613–627. <https://doi.org/10.1108/IJPSM-12-2019-0325>
- Merisalo, M., Hyytinen, K., Oksanen, J., Pihlajamaa, M., & Uyarra, E. (2024). Navigating the multiple views of value in assessing public procurement. *Science and Public Policy*, 51(3), 463–476. <https://doi.org/10.1093/scipol/scad085>
- OECD. (2015). *Recommendation of the Council on public procurement (OECD/LEGAL/0411)*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0411>
- OECD. (2018). *SMEs in public procurement: Practices and strategies for shared benefits*. https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/10/smes-in-public-procurement_g1g98d8f/9789264307476-en.pdf
- OECD. (2019). *Report on the implementation of the Recommendation of the Council on public procurement*. <https://doi.org/10.1787/1de41738-en>
- OECD. (2023). *Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges*. https://www.oecd.org/en/publications/professionalising-the-public-procurement-workforce_e2eda150-en.html
- OECD. (2023). *Public procurement performance: A framework for measuring efficiency, compliance and strategic goals (OECD Public Governance Policy Papers No. 36)*. <https://doi.org/10.1787/0dde73f4-en>
- Parlamento Europeu e Conselho. (2014, 26 de fevereiro). *Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à contratação pública e que revoga a Diretiva 2004/18/CE*. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 94, 65–242. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj/por>
- Tátrai, T., Ferk, P., Bianchini, V., & Komsic, N. (2024). Transparency and monitoring of public procurement contract performance. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 20(71), 78–94. <https://doi.org/10.24193/tras.71E.5>

- Tribunal de Contas Europeu. (2023). *Special report 28/2023: Public procurement in the EU – Less competition for contracts awarded for works, goods and services in the 10 years up to 2021*. https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-28/SR-2023-28_EN.pdf
- Uyarra, E., & Flanagan, K. (2010). Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies*, 18(1), 123–143. <https://doi.org/10.1080/09654310903343567>
- Van Dooren, W., Bouckaert, G., & Halligan, J. (2015). *Performance management in the public sector* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.13140/2.1.2299.9682>
- Virani, A., & van der Wal, Z. (2023). Enhancing the effectiveness of public sector performance regimes: What can be learned from the COVID-19 crisis. *Perspectives on Public Management and Governance*, 6(1), 54–65. <https://doi.org/10.1093/ppmgov/gvac026>
- Zhang, Z., & Jiang, Y. (2022). Can green public procurement change energy efficiency? Evidence from a quasi-natural experiment in China. *Energy Economics*, 113, 106244. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2022.106244>
- Zijp, M., Dekker, E., Hauck, M., de Koning, A., Bijleveld, M., Tokaya, J., de Valk, E., Hollander, A., & Posthuma, L. (2022). Measuring the effect of circular public procurement on government's environmental impact. *Sustainability*, 14(16), 10271. <https://doi.org/10.3390/su141610271>

Anexos

Anexo A – Entrevistas

Abaixo apresentam-se os guiões de entrevistas, as entrevistas realizadas e a respetiva sinopse.

Guiões de entrevistas

Utilização estratégica dos contratos públicos

1. Qual a sua perceção sobre a utilização estratégica dos contratos públicos em Portugal/ na entidade que representa (é aplicada, não é; de forma mais ou menos extensiva/ representativa; ...)?
2. Quais os objetivos secundários de política pública mais visados (sustentabilidade/ ecologia, responsabilidade social, inovação, estímulo ao mercado interno e participação de PME)?
3. Como compara a utilização estratégica dos contratos públicos em Portugal com as práticas vigentes noutros países (desde logo os da EU/OCDE)?
4. Qual o grau de implementação em, Portugal, das práticas de referência/ recomendações de organizações internacionais nesta matéria (diretivas comunitárias, boas práticas/ recomendações emanadas pela Public Buyers Community (DG Grow), European Institute for Public Administration (EIPA); OCDE (recomendação de 2015))? Que caminho ainda por fazer em Portugal para um a plena utilização deste instrumento? Que evidências da sua boa aplicação podem ser destacados/ que aspetos menos implementados e que possam ser críticos?
5. Que balanço da implementação da ENCP/ de CPI em Portugal? Que apreciação faz dos seus resultados e impactos na transição para a sustentabilidade/ promoção da inovação em Portugal?
6. Que práticas avaliativas e / ou qual o modelo de avaliação previsto para as estratégias/ medidas em vigor / implementadas no que respeita ao alcance os objetivos secundários de política pública previstos?
7. Como compara a utilização dos contratos públicos para promover a sustentabilidade ambiental/ inovação, face a outros congéneres europeus ou face a recomendações/ boas práticas reconhecidas internacionalmente?
8. Que avaliação faz das medidas especiais de contratação pública e alterações ao CCP que têm sido feitas nos últimos anos e de que modo tal influiu na eficácia e eficiência dos procedimentos, na concorrência, no alcance de objetivos secundários, entre outros?

Monitorização e Avaliação dos Contratos Públicos

9. Como classifica a importância que é atribuída à monitorização e avaliação dos contratos públicos (mais ou menos elevada; atenção dada pelas entidades adjudicantes, pelas tutelas políticas, etc.)?

10. Qual a sua percepção sobre o grau de implementação de práticas de monitorização dos contratos públicos, sob diferentes métricas (SLA, poupanças, etc.)?

11. Que evidências da aplicação de processos de avaliação dos contratos públicos enquanto instrumento estratégico registam?

12. Que práticas/ evidências da monitorização dos preços de mercado, do mercado de fornecedores para principais categorias de bens, concursos desertos, etc. para efeitos de análise estratégica dos timings e formação de preços base? Com que objetivo? Reduzir preços? Estimular concorrência?

13. Como classifica a adequação dos sistemas de informação, a eficiência dos processos e exigências legais e regulamentares na tramitação dos procedimentos? Existe alguma percepção, estudos, ou pelo menos o awerness necessário para identificar dentro destes, fatores indutores/ limitadores da eficiência dos processos e a sua consequente monitorização, com base em indicadores métricas/ definidos?

14. Que informação é retida e analisada (em termos médios, entre as principais entidades contratantes), sobre o processo (tempos médios, preços contratuais vs preços base, procedimentos com litigância; sinistralidade de procedimentos aquisitivos)?

15. Como são analisados os resultados dos contratos públicos estratégicos (e.g. cálculo de emissões evitadas; indicadores associados à performance social, à inovação) Que limitações de informação para operacionalizar essa monitorização?

Tabela A1 – Entrevistas Realizadas

Entidade	Interlocutor	Data de realização
ERSAR	Artur Mimoso	02/06/2025
ESPAP	Paula Trindade	31/07/2025
IMPIC	Isabel Rosa	12/06/2025
ANI	Carolina Morais David Martins	04/06/2025
APA	José Paulino	03/06/2025
SG Governo	Paulo Madeira	02/09/2025

Tabela A2 – Sinopse das entrevistas

Contratação Pública Estratégica (Adoção)
Compras Públicas Ecológicas
<ul style="list-style-type: none">• Implementação ainda baixa — em média 12% (ESPAP).• Estratégias sucessivas (ENCPE, ECO360) têm definido objetivos e planos de ação, mas com lacunas na passagem à prática; alguns municípios mais dinâmicos.• Implementação das recomendações do Tribunal de Contas, grosso modo, foram implementadas. A produção de manuais de apoio foram um passo muito importante para auxiliar as entidades a adotar.• Nova estratégia clarificou competências e centralizou coordenação na ESPAP, que criou um gabinete específico para promover a adoção, monitorização e disseminação de conhecimento sobre esta prática.

- Procedimentos ecológicos levam a preços base mais elevados. Entidades, em particular da Administração Central (que enfrentam maiores restrições impostas pelas Leis do Orçamento de Estado e Decreto-Lei de Execução Orçamental), tendem a adotar menos este tipo de procedimentos.
- RCM 132-2023 impôs critérios ecológicos obrigatórios para a Administração Direta e Setor Empresarial do Estado (SEE), mas não para Administração Autónoma;
- Em certa medida, esta legislação foi feita “à pressa”, levando a que haja quem a considere juridicamente questionável — mas teve o mérito de introduzir a obrigatoriedade de adotar esses critérios, nos procedimentos ecológicos.
- Esta alteração criou ainda dúvidas e incerteza jurídica (e.g. municípios não sabiam se estavam ou não sujeitos a esses critérios).
- O mercado reduzido dificulta inclusão de critérios muito restritivos sem reduzir concorrência. Ou seja, é necessário ponderar bem a exigência que se coloca nos concursos, para não limitar a concorrência.
- Avaliação dos efeitos nas empresas da contratação pública estratégica é muito limitada, inclusive a nível internacional. No caso das compras ecológicas, podem existir alguns estudos empíricos do efeito das compras públicas por exemplo na adoção de práticas ESG, mas mesmo isso está pouco desenvolvido e sujeito a problemas. Existem muitas práticas de *greenwashing*.
- Este problema é ainda agravado pelas compras centralizadas. Nas categorias de compras abrangidas pelo Sistema Nacional de Compras Públicas, a compra efetiva é sujeita aos fornecedores qualificados no âmbito dos Acordos Quadro celebrados pela ESPAP. Nesse contexto, a introdução de critérios restritivos (e.g. certificações) pode ser fortemente restritiva do mercado, o que é indesejável num sistema relativamente mais rígido como é o caso dos Acordos Quadro.
- Faltam incentivos à adoção da contratação ecológica. Entidades aderem ao que já é consensual (e.g. lâmpadas led) mas evitam outro tipo de categorias de compras mais “ousadas”.
- Cumprimento apenas do mínimo obrigatório dos critérios ambientais; raramente há adoção voluntária de critérios adicionais.
- Falta de incentivos específicos para entidades públicas aplicarem critérios ambientais de forma mais ambiciosa. Exemplos dados: no setor privado ou para cidadãos, houve subsídios (ex.: Fundo Ambiental para carros elétricos, janelas, painéis solares), mas não para a Administração Pública.
- Ideia de que a ausência de incentivos faz com que as entidades se resguardem e façam apenas o estritamente exigido pela lei.
- Evidências da aplicação (e ainda mais dos resultados; e.g. redução de emissões no caso das compras públicas ecológicas) são muito parcas. Nem sempre é sequer possível atestar com fiabilidade se os procedimentos são ou não ecológicos, muito menos verificar com fiabilidade os resultados da adoção destes procedimentos;
- Critérios aplicados muitas vezes de forma superficial, tornando-se “fácil” cumprir – falibilidade da informação sobre os procedimentos com critérios ecológicos;
- Adicionalmente a identificação de um procedimento como ecológico depende da declaração da entidade adjudicante de que o procedimento assim o é (alguns podem classificá-lo como ecológicos sem o serem na verdade) e por outro lado, a identificação dos procedimentos como ecológicos traz alguma carga burocrática associada à caracterização desse procedimento no base.gov, levando a que algumas entidades não classifiquem procedimentos como ecológicos quando na verdade o são.

Compras Públicas de Inovação

- Procure+i nasceu com apoio do PIANO e do Centro de Competências Austríaco, inicialmente com foco na sensibilização — público e entidades pouco conscientes do

conceito, pelo que o Centro de Competências nasce sobretudo para promover a sensibilização e capacitação.

- O trabalho neste domínio foi notável, com várias iniciativas, reuniões com entidades dos vários ministérios, porém as compras de inovação acabaram por não “descolar”
- Barreiras: morosidade processual; ausência de planeamento de longo prazo; receio de investigações judiciais ao envolver o mercado; talento jurídico insuficiente; falta de orientação estratégica clara a nível nacional (chegou a ser pensado por um anterior ministro da economia um plano nesta área, que não avançou); inexistência de casos consolidados em Portugal.
- Alguns setores da Administração Pública são mais propensos a “comprar o que não há” no mercado (e.g. Defesa)
- Entidades com maior maturidade ou necessidade tecnológica são as que tendem a estar mais aptas (e propensas) a adotar compras públicas de inovação, mas muitas vezes não é nessas onde o impacto pode ser mais expressivo. Organizações com menor maturidade tem por vezes bloqueios nos seus processos e procedimentos, que podiam ser resolvidos com soluções inovadoras mas estão menos “aware” destas soluções
- Benefício percebido como não imediato; Administração Pública não vê problemas complexos que justifiquem CPI, portanto estas soluções não são adotadas pelas equipas de contratação dos organismos, a não ser que haja orientação “top down”. Necessidade de *buy-in* das tutelas e de assegurar *governance* adequada.
- A utilização é incipiente ou mesmo nula. As poucas tentativas levadas a cabo não “escalaram” por insuficiência de financiamento e falta de continuidade na aposta. Em alguns casos isolados ficaram bloqueados por pareceres negativos do Tribunal de Contas.
- Escassez de Compras Públicas de Inovação (CPI): apenas dois casos de parcerias público-públicas foram identificados nos últimos anos, sem continuidade.
- Problema do “proof of concept” (POC) limitado pelos limites do ajuste direto (até 20.000€): as empresas fazem pilotos, mas estes não escalam porque a seguir é necessário concurso público de grande escala, que trava o processo.
- Falta de tempo e planeamento leva a decisões por “copy-paste” de cadernos de encargos de anos anteriores, em vez de desenhar novos modelos de avaliação/ adjudicação que poderiam favorecer inovação.
- Restrição causada por órgãos de controlo (Tribunal de Contas, Finanças, inspeções): interpretação rígida das regras cria cultura de medo e retração no uso de mecanismos mais flexíveis previstos no Código.

Compras Públicas Socialmente Responsáveis

- Falta clareza jurídica sobre o que é permitido fazer (isto é, quando por exemplo, não se está a limitar a concorrência de forma contrária às exigências legais). Esta circunstância tem gerado baixa aplicação destas soluções.
- Potencial elevado no enquadramento do Art. 42º do CCP (atributos sociais, ambientais, igualdade), mas falta capacidade técnica para operacionalizar.

Monitorização e Avaliação de Compras Públicas

- “Pecado original”: muito trabalho, pouca gestão → Falta de cultura de planeamento, monitorização e avaliação ao longo do ciclo (planeamento-execução-monitorização-avaliação).
- Planos de atividades não articulados com orçamentos: recursos não são previstos ou, quando previstos, não correspondem ao orçamento real.
- Execução ad hoc: compras feitas apenas em resposta a pedidos imediatos das áreas internas, sem alinhamento estratégico.
- Alocação de recursos por poder interno: quem tem mais peso político/organizacional consegue verbas primeiro; quem chega depois fica sem orçamento.

- *Data-driven procurement* inexistente na maioria dos organismos. Exemplo positivo da SPMS (dashboards de preços unitários, evolução de preços, etc.).
- Pouco uso de ferramentas já disponíveis (ex.: BI, dashboards, sistemas de informação) para apoiar gestão e decisão.
- Monitorização limitada à execução, sem foco em resultados ou impacto.
- Sugestão: criar incentivos legislativos para adoção de planos de compras públicas (ex.: dispensar algumas autorizações prévias quando há plano homologado).
- Delay entre a contratação e os relatórios públicos sobre contratos públicos é muito grande.
- Peso ainda muito reduzido dos concorrentes estrangeiros nos procedimentos de contratação.
- Problemas de governance:
 - IMPIC é a entidade mais próxima, pelos seus estatutos, da figura do regular dos mercados públicos, mas não é na verdade, pois não tem é regulador independente (tutelado pelo governo)
 - ESPAP, IMPIC e APA têm papéis que se sobrepõem parcialmente (ex.: coordenação da ECO360, portal Base.gov, monitorização de critérios estratégicos).
 - Falta de comunicação efetiva entre entidades — exemplo: IMPIC é representante de Portugal nos grupos de contratação comunitária, mas articulação com ESPAP é escassa.
 - Tribunal de Contas, embora focado na regularidade financeira, acaba por atuar também como pseudo-regulador devido ao vazio regulatório.
 - Este cenário cria incerteza sobre “quem manda” e “quem avalia o quê”, reduzindo accountability e atrasando a execução das estratégias.

Anexo B - Inquéritos

Formulário do Inquérito por Questionário

A. Caracterização da entidade

NIPC: _____

Designação da entidade: _____

Tipo de entidade (selecionar da lista): _____

[Empresas Pública; Adm. Central; Adm. Regional; Adm. Local; Empresa Pública; Outra]

A entidade que representa desempenha funções de unidade ministerial de compras (UMC) ou é uma entidade que presta serviços partilhados para outras entidades?

Sim

Não

Cargo que desempenha na entidade que representa (selecionar da lista):

[Direção Superior ou equivalente; Direção Intermédia ou equivalente; Técnico]

B. Monitorização e avaliação de desempenho

1. Como classifica a importância que a sua entidade atribui à monitorização a avaliação de desempenho da função de contratação pública, para o alcance dos seguintes objetivos?

Objetivos	Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	NS/NR
Melhoria da eficácia dos procedimentos aquisitivos (conclusão dos procedimentos, redução dos concursos desertos, redução da litigância/ sinistralidade, i.e. procedimentos não concluídos com a aquisição do bem/ serviço)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Melhoria da eficiência dos procedimentos aquisitivos (melhoria dos tempos de tramitação dos procedimentos)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Melhoria do desempenho económico-financeiro dos procedimentos (realização de poupanças)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Melhoria do desempenho técnico dos procedimentos (aquisição de bens e serviços de maior qualidade)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Melhoria da execução dos contratos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Indique pf qual a situação da entidade que representa face à adoção de práticas de monitorização e avaliação de desempenho da função compras nos seguintes parâmetros/âmbitos.

Parâmetros/ âmbitos	Não monitorizam os/ avaliamos	Monitorizamos / avaliamos ocasionalmente e/ ou para os principais procedimentos ou categorias de compras	Monitorizamos / Avaliamos a função de compras globalmente	NS/NR
Monitorização/ avaliação poupanças realizadas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Monitorização/ avaliação da eficácia (taxa de conclusão dos procedimentos; % de desertos; ...)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Monitorização/ avaliação da eficiência (e.g. tempos de tramitação dos procedimentos)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Monitorização das condições de mercado, número de fornecedores e desempenho passado, para informar a formação de preços e condições de admissibilidade a procedimentos futuros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3. Que apreciação faz da adequação dos meios de que dispõe e da ação da entidade que representa para nos seguintes parâmetros?

Parâmetro	Nada importante	Pouco importante	Importante	Muito importante	NS/NR
Adequação dos Sistemas de Informação/ ferramentas de trabalho/ suporte à tramitação dos processos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Investimento na melhoria dos SI/ ferramentas nos últimos 5 anos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adequação dos processos internos de contratação pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Investimento/ transformações organizacionais/ processuais empreendidas nos últimos 5 anos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Adequação (em n.º e competências) dos recursos humanos que tramitam os procedimentos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Esforço de alocação (contratação, formação) dos trabalhadores em contratação pública	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

3.1 Se respondeu muito desadequado em algum parâmetro, justifique:

4. A sua organização / o seu departamento tem definidos níveis de serviço (SLA) para o desempenho dos procedimentos de compras?

- Sim
 Não

3.1 Se respondeu "Sim" por favor indique exemplos de indicadores se encontram definidos enquanto SLA:

3.2 Que outros indicadores monitorizam habitualmente no âmbito do desempenho da função de compras?

5. Que apreciação faz do desempenho da sua organização no âmbito da função de compras, nos seguintes parâmetros, em função da incidência (verificação da ocorrência) desse

parâmetro nos procedimentos aquisitivos?

Parâmetros de eficácia	Ocorreu muito/	Ocorreu regularmente	Ocorreu pouco	Ocorreu quase nunca	NS/NR
Incidência de procedimentos desertos (motivados por especificações muito rígidas, preços base inadequados ou outros controláveis pela entidade adjudicante)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Incidência de litigância (associado a especificações ou avaliações de propostas menos adequadas ou outros controláveis pela entidade adjudicante)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Incidência de sinistralidade dos procedimentos (procedimentos não concluídos com adjudicação/ contratação) por outros fatores controláveis pela entidade adjudicante e não abrangidos pelos anteriores	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Parâmetros de eficiência	Não ocorreu quase nunca	Ocorreu pouco	Ocorreu regularmente	Ocorreu quase sempre	NS/NR
Eficiência/ poupanças obtidas (e.g. face ao preço base ou outro, em função da metodologia definida)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Eficiência procedimental (otimização dos tempos dos procedimentos, redução de erros)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

5.1 Se respondeu “insuficiente” ou “muito insuficiente” por favor justifique:

C. Objetivos secundários de política pública

6. Indique pf se na sua organização realizaram no último ano procedimentos aquisitivos onde tivessem incorporado objetivos secundários e quais:

Sim (critérios ambientais/ compras públicas ecológicas)

- Sim (critérios de responsabilidade social/ compras públicas socialmente responsáveis)
- Sim (critérios de inovação / compras públicas de inovação)
- Sim (estímulo ao mercado/ ao acesso a mais empresas ao mercado, designadamente PME, etc.)
- Sim (mais do que um tipo de objetivos/ critérios)
- Sim (Outros. Quais? _____)
- Não. Porquê? _____ (passe à pergunta n.º 11)
- NS/NR (passe à pergunta n.º 11)

6.1 Para cada um dos tipos de critérios indique pf o peso (médio/ indicativo) dos procedimentos com esses critérios, no total de procedimentos aquisitivos do último ano.

Critério	Não realizado s procedimentos	Entre 10% e 25% dos procedi-mentos	Entre 25% e 40% dos procedi-mentos	Mais de 40% dos procedi-mentos	NS/NR
Critérios ambientais/ compras públicas ecológicas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Critérios de responsabilidade social/ compras públicas socialmente responsáveis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Critérios de inovação / compras públicas de inovação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estímulo ao mercado/ ao acesso a mais empresas ao mercado, designadamente PME	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

7. **Porque razão foram introduzidos os objetivos secundários nos procedimentos aquisitivos na sua organização? (selecione até três principais motivos)**

- Orientação política/ da tutela
- Orientação de órgão de direção da organização
- Imposto / previsto em sede de instrumento legal próprio (e.g. ENCPE)
- Por influência de orientações/ diretivas comunitárias sobre contratação pública
- Por influência de orientações/ diretivas comunitárias sobre contratação pública
- Outro. Qual? _____

8. **Por meio de que mecanismos introduzem os critérios aplicados nos procedimentos de**

contratação?

Mecanismos/ Fases do procedimento	Em nenhum procedimento	Em menos de 1/3 dos procedimentos	Em 1/3 a 2/3 dos procedimentos	Em mais de 2/3 dos procedimentos	NS/NR
Critérios de qualificação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Critérios de mérito/ avaliação das propostas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Especificações técnicas / em sede de execução de contrato	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8.1 Se indicou outros, indique quais os mecanismos/ em que fase do procedimento:

9. Indique qual a forma de verificação do cumprimento das condições, para os diferentes mecanismos identificados na pergunta anterior:

Mecanismos/ Fases do procedimento	Verificação documental (e.g. certificações)	Obrigações contratuais de reporte de KPI	Não verificamos de forma sistemática	NS/NR
Critérios de admissão/ qualificação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Critérios de mérito/ avaliação das propostas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Especificações técnicas / em sede de execução de contrato	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Outros	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

9.1 Se indicou que monitoriza cumprimento através de reporte de informação, indique pf que KPI tipicamente exigem:

9.2 Se indicou “outros”, especifique. Caso essa medida de verificação implique a recolha de algum tipo de informação especifique a natureza da informação recolhida:

10. Que objetivos pretendia alcançar e que apreciação faz da aplicação destes critérios para

contribuir para os mesmos

Objetivos	Objetivo da entidade que represento	Contributo				NS/NR
		Contributo nulo	Contributo baixo	Contributo elevado	Contributo muito elevado	
Reduzir emissões de CO2	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aumentar a circularidade/ taxa de reciclagem/ reutilização	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reduzir consumo de energia primária	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Incrementar uso de energias renováveis	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aumentar n.º empresas envolvidas em IG&I	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Aumentar intensidade tecnológica e de atividades intensivas em conhecimento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Estimular a Investigação e Desenvolvimento	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promover o desenvolvimento da inovação no setor público	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Redução da precaridade no trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promover a inserção socioprofissional de grupos desfavorecidos (migrantes, pessoas com deficiência, ex-reclusos, minorias étnicas, etc.)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Criação de emprego	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Promover a melhoria das condições de trabalho	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

10.1 Se indicou contributo baixo ou nulo, explique porquê, designadamente, as barreiras que considera terem existido à obtenção dos resultados previstos.

D. Dados quantitativos

11. Indique, tanto quanto for do seu conhecimento, em que intervalo percentual se situa a sua

organização nos seguintes indicadores, no último ano:

	Nenhum/ Não se verificou	<1% dos procedim entos ano	<5% dos procedim entos ano	<10% dos procedim entos ano	NS/NR
Procedimentos sem adjudicação	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Procedimentos desertos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Procedimentos impugnados/ com litigância	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

O seu inquérito chegou ao fim. Se pretender deixar mais algum contributo ou comentário, pode utilizar este espaço para o efeito. Obrigado.

Metodologia de definição da amostra e estatísticas descritivas

O inquérito desenvolvido pretendia colher a perceção e práticas das entidades da administração pública, contribuindo com pistas para análise da importância atribuída à monitorização e avaliação dos contratos públicos nas entidades, das práticas vigentes e complementar a informação recolhida no base.gov. Numa segunda camada, pretendia-se comparar a valorização e práticas vigentes em cada entidade, com o seu desempenho (em termos de poupanças, tempos médios de tramitação, etc.).

Em função dos objetivos do inquérito, do amplo âmbito de aplicação (no limite, tendo em conta o número de entidades com contratos registados no base.gov entre 2020 e 2024, o universo em análise estendia-se a mais de sete mil entidades), a impossibilidade de construir uma amostra representativa das várias tipologias de entidades e a expectável baixa taxa de resposta, a ambição deste inquérito nunca esteve (limitação que se assume na presente tese, e que foi tida em conta na interpretação dos resultados) obter resultados estatisticamente significativos.

Assim, limitou-se desde logo o inquérito a um universo que corresponde às entidades mais representativas do valor dos contratos públicos celebrados e registados no base.gov. Assim, ordenou-se as entidades com contratos registados por ordem decrescente do somatório do valor contratual dos contratos registados e restringiu-se a distribuição dos inquéritos às entidades que totalizavam, em termos acumulados, mais de 80% do valor contratual, perfazendo um total de 269 entidades.

Estas entidades repartem-se por tipologia de acordo com as estatísticas descritivas infra descritas.

Tabela A3 – Repartição das entidades inquiridas e respetivo nº de contratos e valor contratual, por tipologia de entidade

Tipologia	N.º Entidades		N.º Contratos (2020-2024)		Valor Contratual (M€) (2020-2024)	
		%		%		%
Empresa Pública	99	37%	347 056	58%	29 840	53%
Administração Local	99	37%	135 896	23%	13 609	24%
Adm.Central	55	20%	100 298	17%	9 813	18%
Adm.Regional	11	4%	4 773	1%	1 303	2%
Outra	5	2%	11 140	2%	1 327	2%
Total	269	100%	599 163	100%	55 892	100%

Tabela A4– Repartição das entidades inquiridas e respetivo nº de contratos e valor contratual, por setor/ área de governo

Sector/ Área de Governo	N.º Entidades		N.º Contratos (2020-2024)		Valor Contratual (M€) (2020-2024)	
		%		%		%
Saúde	53	20%	321 366	54%	17 532	31%
Administração Pública	103	38%	136 833	23%	13 956	25%

Sector/ Área de Governo	N.º Entidades		N.º Contratos (2020-2024)		Valor Contratual (M€) (2020-2024)	
		%		%		%
Infraestruturas, Transportes e Habitação	29	11%	16 849	3%	11 198	20%
Ambiente	34	13%	29 974	5%	4 867	9%
Defesa	5	2%	37 110	6%	1 947	3%
Educação e Ciência	14	5%	19 218	3%	1 726	3%
Trabalho, Solidariedade e Segurança Social	5	2%	12 268	2%	1 611	3%
Administração Interna	7	3%	7 702	1%	1 036	2%
Finanças	3	1%	3 265	1%	732	1%
Justiça	4	1%	3 183	1%	395	1%
Outras	3	1%	4 681	1%	252	0%
Agricultura e Pescas	3	1%	1 488	0%	172	0%
Economia	1	0%	630	0%	121	0%
Comunicação	1	0%	1 250	0%	92	0%
Presidência do Conselho de Ministros	1	0%	435	0%	70	0%
Desporto e Juventude	1	0%	1 030	0%	65	0%
Cultura	1	0%	1 374	0%	64	0%
Negócios Estrangeiros	1	0%	507	0%	56	0%
Total	269	100%	599 163	100%	55 892	100%

Operacionalização do inquérito e respostas

Através da base de dados de anúncios do base.gov (extraída por via do portal de dados abertos da Administração Pública – dados.gov – uma vez que o base.gov apenas permite extrair 500 linhas em cada extração), foram recolhidos os emails constantes dos anúncios no Diário da República para as entidades que constituem a amostra. Perspetivando uma baixa taxa de resposta e existindo múltiplos endereços de email em diferentes ou num mesmo anúncio, foram remetidos por email, através da plataforma Qualtrics, 437 pedidos de resposta ao inquérito, para as 269 entidades. O inquérito permaneceu aberto entre o dia 29 de julho de 2025 e 5 de setembro de 2025, tendo-se obtido 30 respostas, das quais 29 válidas, correspondendo cada resposta a uma entidade distinta.

As respostas foram analisadas integralmente, tendo sido esporadicamente procedidas a correções manuais (e.g. respondentes que afirmaram que a sua entidade assume a função de unidade ministerial de compras, quando tal situação não era aplicável – e.g. municípios).

No quadros infra apresentam-se as estatísticas referentes à taxa de resposta e respetiva margem de erro para o universo da amostra, bem como estatísticas descritivas do universo de respondentes (apenas respostas válidas).

Tabela A5 – Taxa de resposta e margem de erro

Amostra N.º entidades	N.º de Respostas	N.º de Respostas Válidas	Taxa de resposta	Margem de erro (Int. Conf. 95%)
269	30	29	11%	17%

Tabela A6 – Estatísticas Descritivas dos Respondentes

Tipologia	N.º Entidades	N.º de Respondentes	Taxa de Resposta	% N.º Contratos	% Valor Contratual
Empresa Pública	99	8	8%	58%	53%
Administração Local	99	16	16%	23%	24%
Adm.Central	55	3	5%	17%	18%
Adm.Regional	11	1	9%	2%	2%
Outra	5	1	20%	2%	2%
Total	269		100%	55 892	100%

Análise dos resultados do inquérito

Tabela A7– Q0.1. Indique a que tipo de entidade pertence a entidade que representa:

Tipologia	N	%
Administração Indireta do Estado - Empresa Pública	8	28%
Administração Autónoma do Estado – Local	16	55%
Administração Direta do Estado – Central	2	7%
Administração Autónoma do Estado – Regional	1	3%
Administração Indireta do Estado - Outros (e.g. Instituto Público)	1	3%
Outro	1	3%

Tabela A8– Q0.2. Indique pf se a sua entidade desempenha a função de unidade ministerial de compras.

Sim	0	0%
Não	29	100%

Gráfico A1 – Q1. Como classifica a importância que a sua entidade atribui à monitorização a avaliação de desempenho da função de contratação pública, para o alcance dos seguintes objetivos?

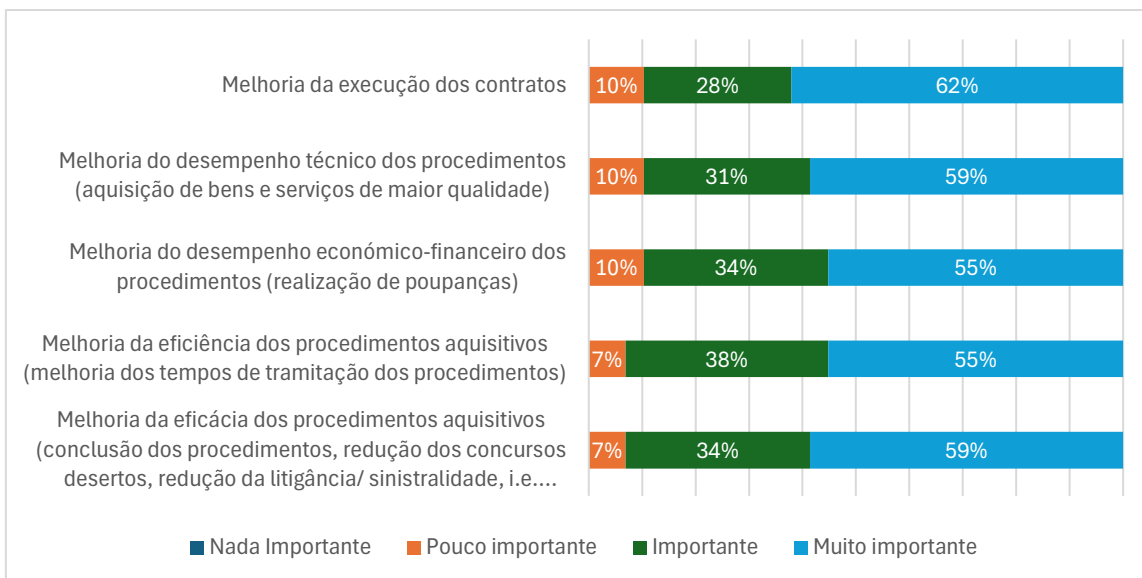


Gráfico A2 – Q2. Indique pf qual a situação da entidade que representa face à adoção de práticas de monitorização e avaliação de desempenho da função compras nos seguintes parâmetros/ âmbitos.

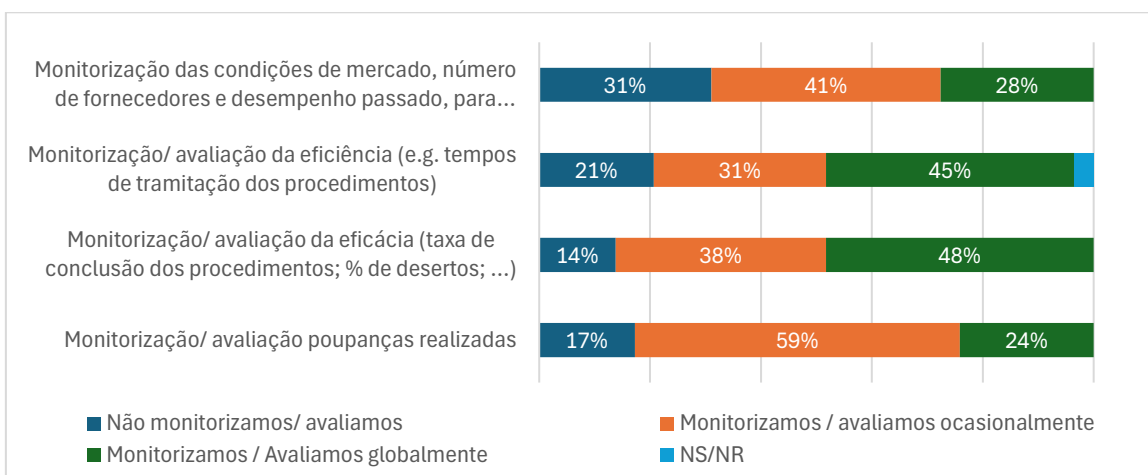


Gráfico A3 – Q3. Que apreciação faz da adequação dos meios de que dispõe e da ação da entidade que representa para nos seguintes parâmetros?

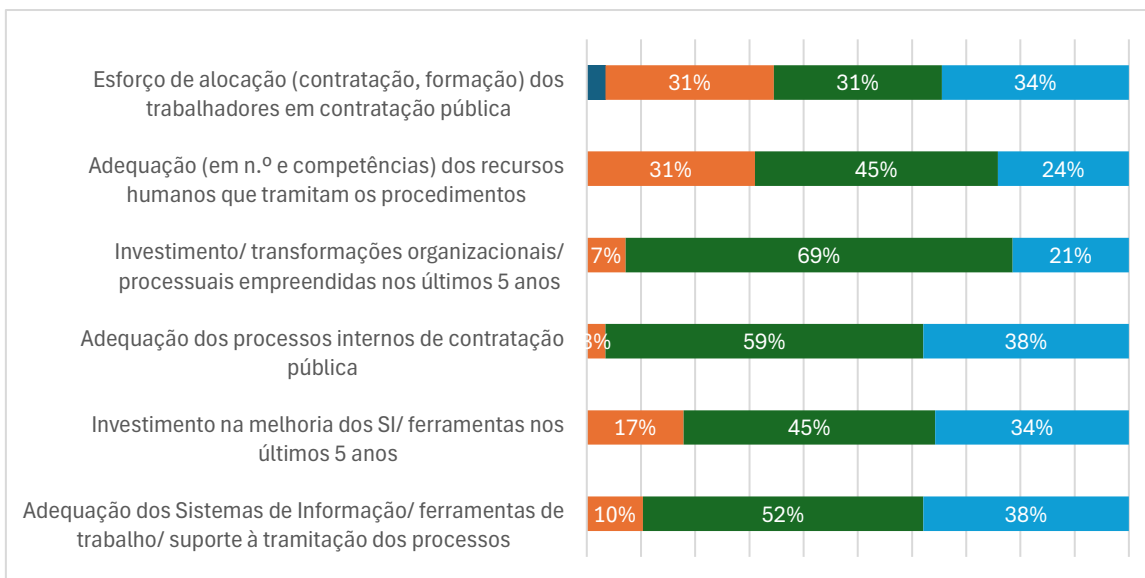
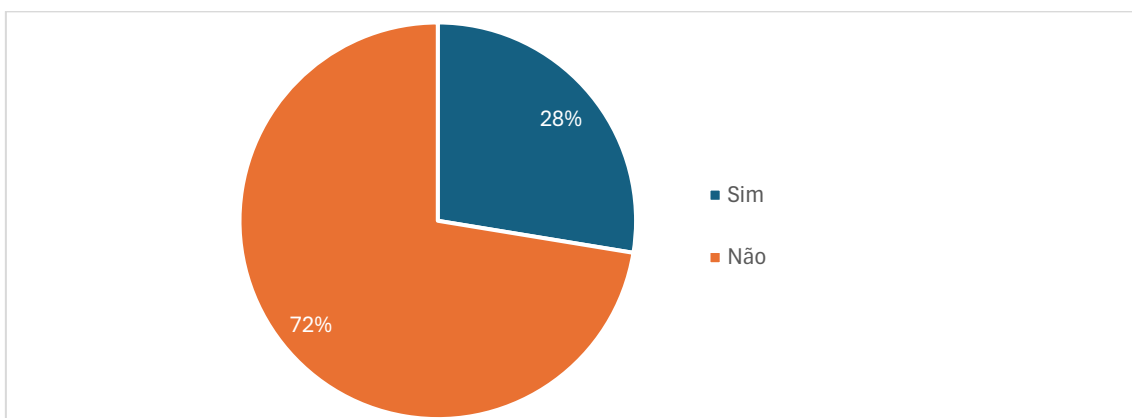


Gráfico A4 Q4. A sua organização / o seu departamento tem definidos níveis de serviço (SLA) para o desempenho dos procedimentos de compras?



Caixa A1 – Q4.1. Se respondeu “Sim” por favor indique exemplos de indicadores se encontram definidos enquanto SLA:

Tempos médios de tramitação de um procedimento de formação de um contrato; percentagem de procedimentos desertos.

É avaliado cada fornecedor pela qualidade relativamente a qualidade, preço e observância do cumprimento dos prazos

n.º de dias entre Cabimento e envio do Despacho de Abertura

Tempos de tramitação - nas várias fases;; Nº procedimentos com critérios ambientais; nº formações no âmbito da contratação; avaliação do grau de satisfação com o serviço de compras

Medição do lead time decorrido desde a colocação da necessidade aquisitiva pelo "Cliente Interno" até à formalização da adjudicação.(para procedimentos de ajuste direto, consulta prévia e concurso público).

Caixa A2 – Q4.2. Que outros indicadores monitorizam habitualmente no âmbito do

desempenho da função de compras?

Além de poupanças, agregação de compras por categoria ou contratos a longo prazo.

Duração tramitação procedimentos

Porcentagem de procedimentos de formação de contrato com erro; Porcentagem de procedimentos devolvidos na fase de instrução dos mesmos aos serviços requisitantes

Garantias de bens adquiridos ao abrigo de contratos

Evolução dos preços de mercado e de novos produtos e/ou fornecedores ou prestadores de serviços

N.º de dias entre a informação de adjudicação e o Projeto de Decisão/Relatório final

Relatórios trimestrais de compras, com a evolução dos tipos de procedimento.

Avaliação de fornecedores

Programa de trabalhos

Os indicadores são criados e monitorizados pelos Gestores de contrato, mediante a necessidade e adequação ao resultado a alcançar

N.º NE; Tempo execução procedimento e número de procedimentos

Avaliação de fornecedores (fixação de critérios de identificação, seleção e otimização do painel de fornecedores), avaliação do risco.

Gráfico A5 – Q5. Que apreciação faz do desempenho da sua organização no âmbito da função de compras, nos seguintes parâmetros, em função da incidência (verificação da ocorrência) desse parâmetro nos procedimentos aquisitivos?

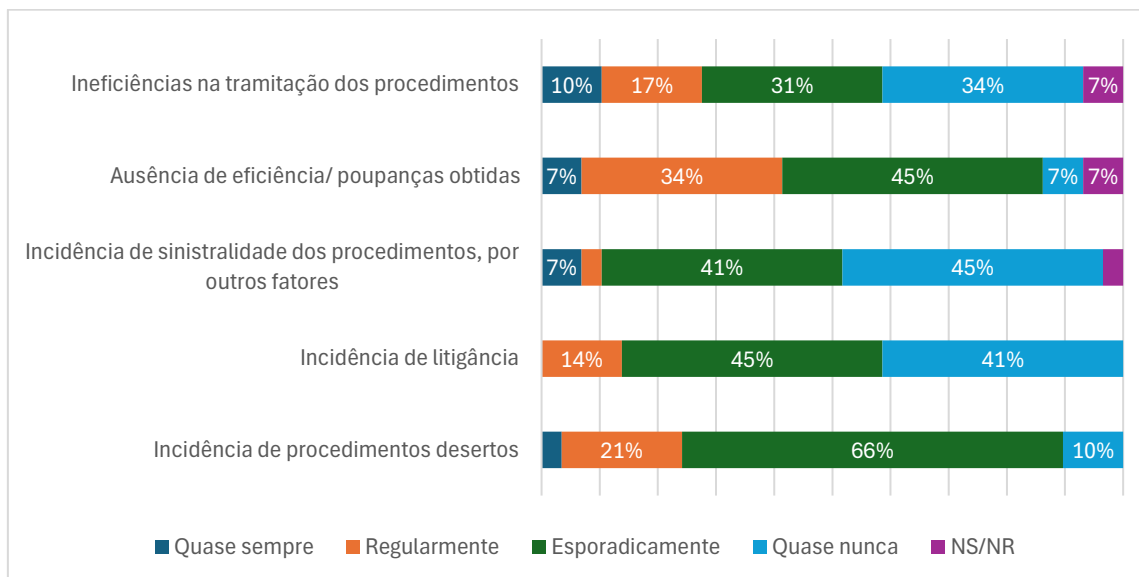
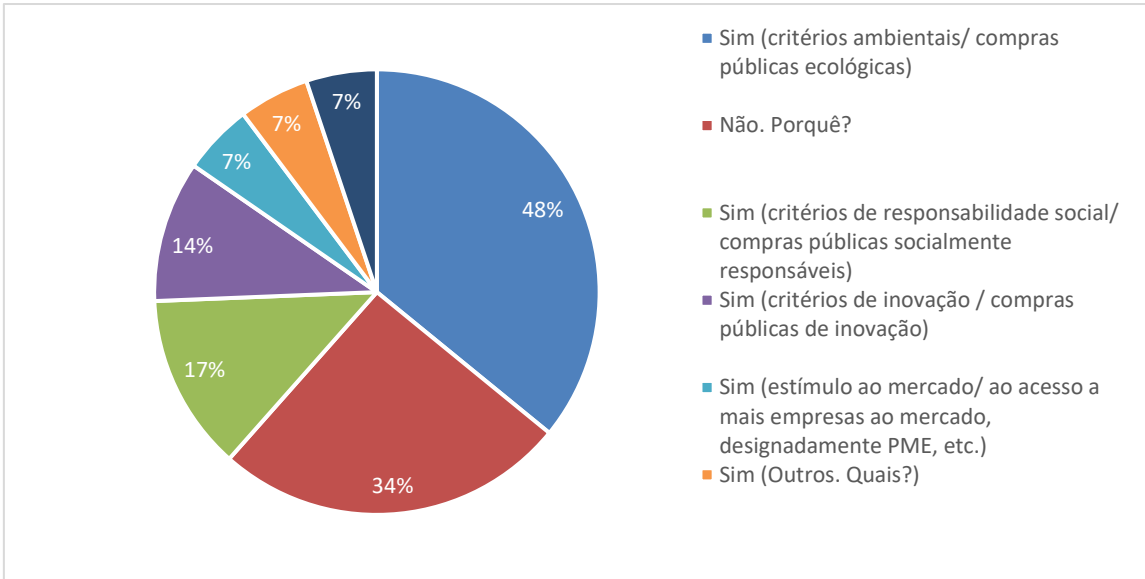


Gráfico A6 – Q6. Indique pf se na sua organização realizaram no último ano procedimentos aquisitivos onde tivessem incorporado objetivos secundários e quais:



Caixa A3 – Q6. Não. Porquê?

"ISO 45001 -segurança no trabalho
 ISO 27001 - segurança de sistemas de informação
 ISO 14298 - segurança da produção"
 "Os critérios ambientais são possíveis através das especificações técnicas. Os restantes critérios não podem ser solicitados a não ser em processos em duas fases (prévia qualificação) que são mais demorados.
 Quanto ao acesso, os concursos tramitam-se em plataformas de acesso público e generalizado pelo que não há forma de excluir ou incluir empresas por dimensão."

Caixa A4 – Q6. Outros. Quais?

A contratação publica é composta essencialmente por aquisição de serviços de trabalhos de concepção
 Por decisão dos serviço internos

Gráfico A7 – Q6.1 Para cada um dos tipos de critérios indique pf o peso (médio/ indicativo) dos procedimentos com esses critérios, no total de procedimentos aquisitivos do último ano.

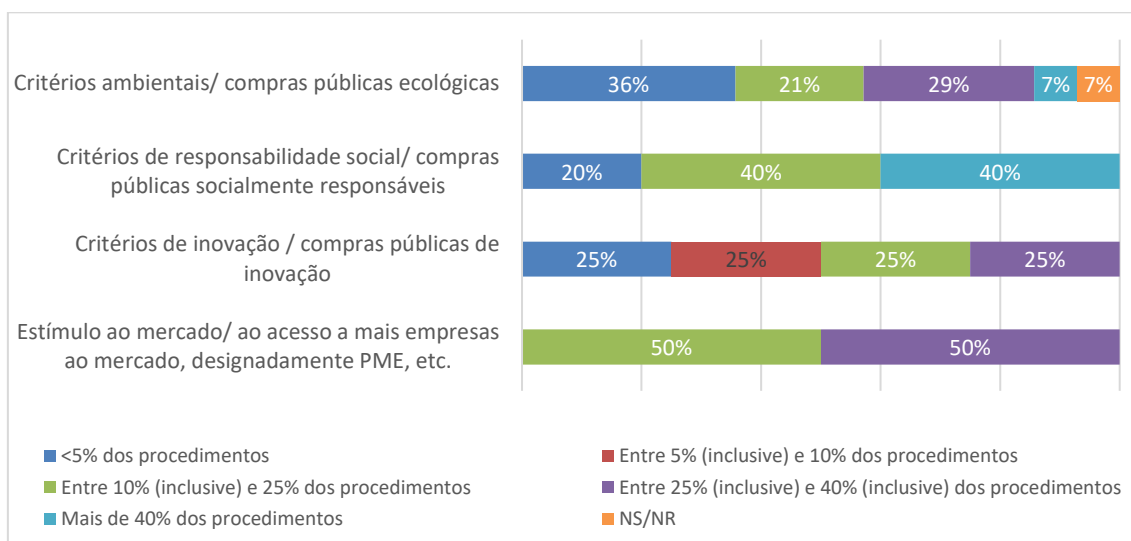


Gráfico A8 – Q7. Porque razão foram introduzidos os objetivos secundários nos procedimentos aquisitivos na sua organização? (selecione até três principais motivos)

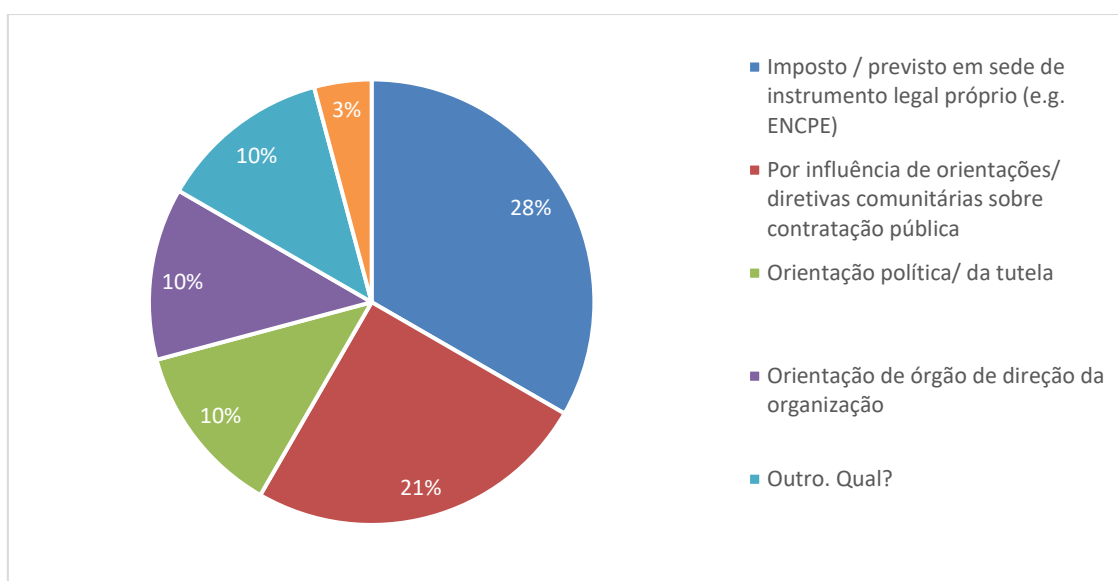


Gráfico A9 – Q8. Por meio de que mecanismos introduzem os critérios aplicados nos procedimentos de contratação?

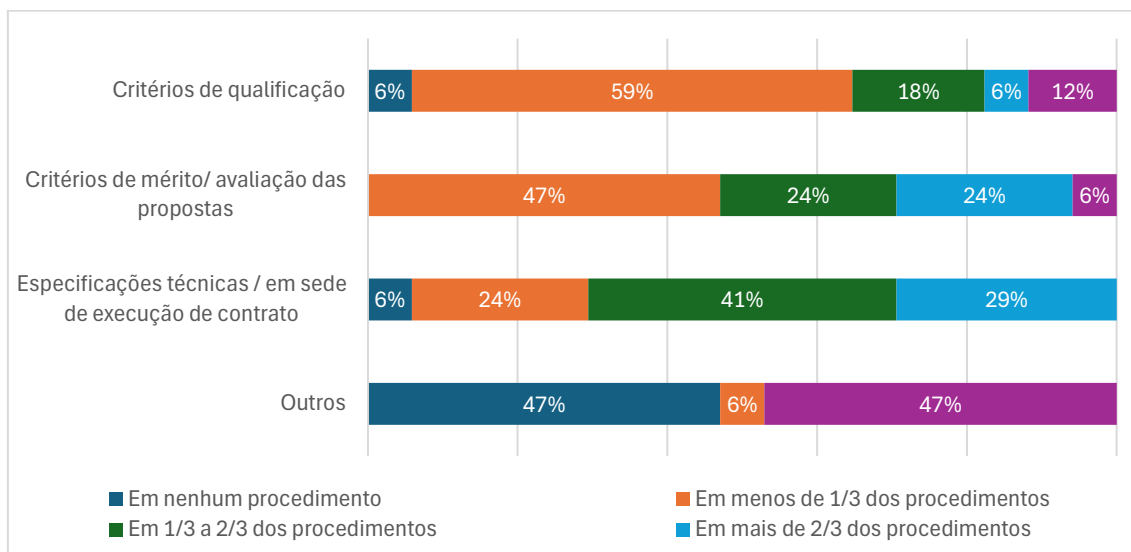


Gráfico A10 – Q9. Indique qual a forma de verificação do cumprimento das condições, para os diferentes mecanismos identificados na pergunta anterior:

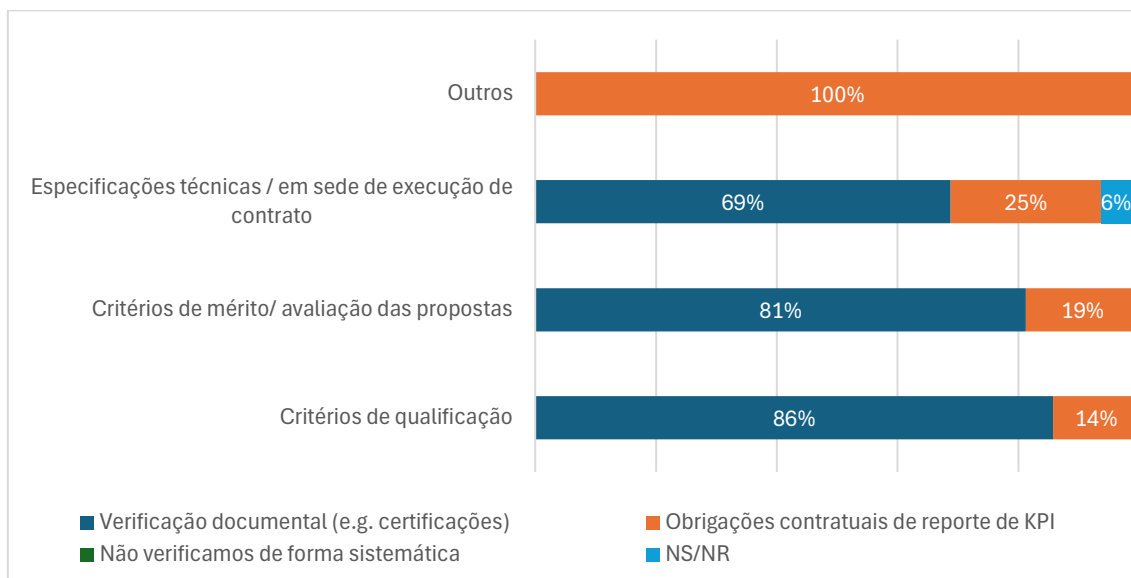
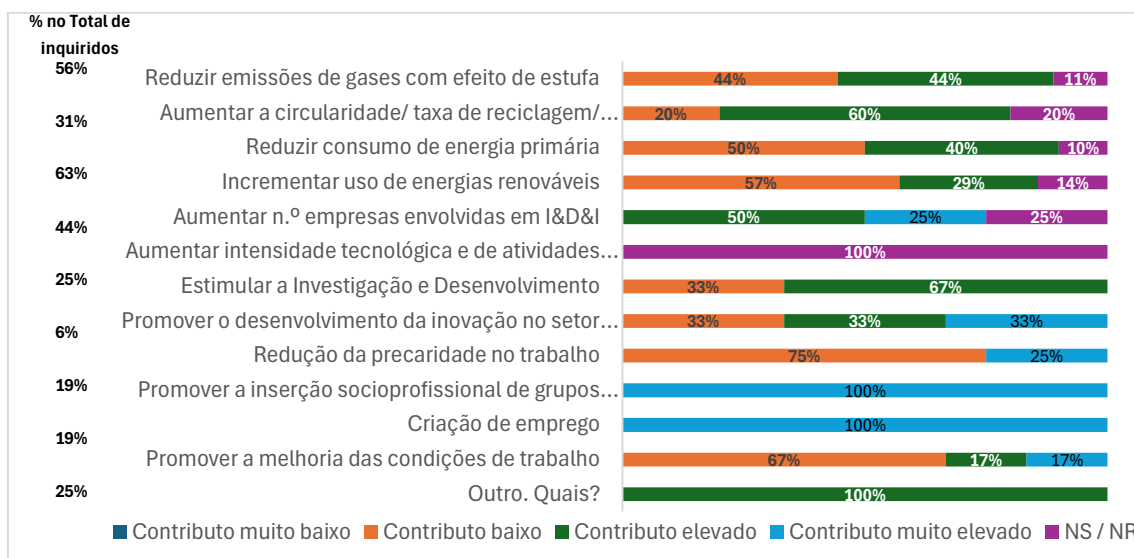


Gráfico A11 – Q10. Que objetivos pretendia alcançar e que apreciação faz da aplicação destes critérios para contribuir para os mesmos



Caixa A5 – Q10.1 Se indicou contributo baixo ou nulo, explique porquê, designadamente, as barreiras que considera terem existido à obtenção dos resultados previstos.

Falta de maturidade no mercado

Não sabermos na prática como as empresas aplicam os critérios apesar das declarações de compromisso

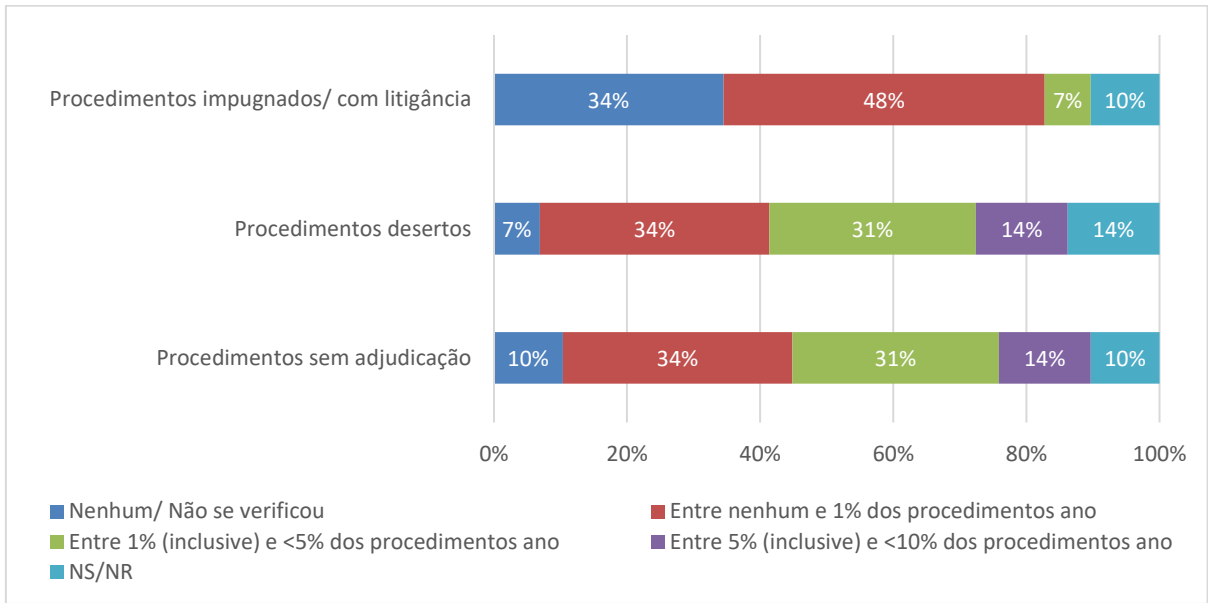
A redução da emissão de gases com efeito estufa e as condições de trabalho estão associadas ao desenho das instalações fabris e não a critérios secundários

Limitações de implementar nos edifícios da organização por não sermos os proprietários

As medidas/ objetivos tendem a acarretar custos. Atendendo que as orientações e imposições legais às entidades adquirentes públicas impõem a necessidade constante de reduzir encargos e diminuir a despesa, é difícil implementar os objetivos secundários.

As empresas portuguesas não estão preparadas; o tecido empresarial/fornecedores em Portugal são muito pouco recetivos a este tipo de questões

Gráfico A12 – Q11. Indique, tanto quanto for do seu conhecimento, em que intervalo percentual se situa a sua organização nos seguintes indicadores, no último ano:



Anexo C – Análise de Dados

Para suporte à elaboração da presente dissertação, foram recolhidos dados através do portal de dados abertos da administração pública (dados.gov.pt), concretamente nos conjuntos de dados respeitantes aos contratos públicos celebrados e anúncios no Diário da República relativos a processos de contratação pública registados no base.gov. Tendo em vista o estabelecimento de uma base histórica suficientemente extensa, optou-se por recolher dados dos últimos 5 anos completos disponíveis, no caso 2020-2024.

Do universo de contratos em análise, analisou-se (subcapítulo **Error! Reference source not found.**) a evolução por tipo de procedimento, CPV e consoante se o procedimento foi desenvolvido de forma centralizada ou não. Uma vez que em muitos registos, um contrato não diz respeito unicamente a um CPV, esses contratos foram excluídos da análise. Assim, para um universo de 911.726 contratos (70,26 mil milhões de euros) no período em análise, sempre que se apresentam dados por CPV, o universo restringe-se a 902.995 contratos (69,61 mil milhões de euros).

No subcapítulo são apresentadas análises ao desempenho dos contratos públicos em Portugal em diferentes parâmetros, como seja o desvio entre preço base e preço contratual (*proxy* das poupanças realizadas) ou tempo médio entre anúncio e decisão da entidade adjudicante.

Neste âmbito, além de ser necessário circunscrever a análise aos procedimentos objeto de publicidade (concursos públicos, normais ou urgentes, e concursos limitados por prévia qualificação), foi igualmente necessário proceder a algumas “exclusões” da base de procedimentos, por forma a expurgar de registos que continham potenciais erros no carregamento de informação ou *outsiders*, duplicados ou registos com diferenciais extremamente elevados (e.g. potenciais erros, casos de procedimentos por lotes onde possivelmente uma parte diminuta terá sido adjudicada, a julgar pelos diferenciais Preço Base – Preço Contratual muito elevados). Assim, foram excluídos registos nas seguintes situações:

- **Ao nível da análise de preços, foram excluídos registos:**
 - de anúncios que não de procedimento, excluindo assim anúncios de alteração/ de prorrogação de prazo;
 - duplicados, i.e. registos provavelmente carregados 2 vezes;
 - Em que o preço contratual registo era em +20% superior ao preço base (limite definido pelo CCP, caso contrário, não pode haver lugar a adjudicação – cfr. n.º 6 do art.º 70 do CCP);
 - Foram ainda desconsiderados os procedimentos sem preço base.
- **Ao nível da análise dos tempos entre anúncio e decisão, foram excluídos registos:**
 - Procedimentos sem data de anúncio e/ ou decisão;
 - Procedimentos com diferencial entre data de anúncio e data de decisão superiores a 1 ano (ainda que possíveis, o muitas vezes pouco plausível tempo decorrido reportado levou a que, por conservadorismo, se assumisse este critério) ou negativos.

Destes procedimentos, resultou um listagem de operações que se circunscreveu ao seguinte:

- **Total sob análise:** 60.023 procedimentos (7% do total) e 22,53 mil milhões de euros (32% do total);
- **Sub-total análise de tempos de decisão:** 43.145 procedimentos e 14,62 mil milhões de euros (cerca de 5% do n.º de procedimentos total e 21% do preço contratual total);
- **Sub-total análise de preços:** 32.706 procedimentos e 11,72 mil milhões de euros (cerca de 4% do n.º de procedimentos total e 17% do preço contratual total).

Tabela A9 Evolução do N.º e Valor dos Contratos, por tipo 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024	Total	%
N.º de Contratos							
AD	78 611	96 481	90 470	88 658	108 074	462 294	51%
AQ	18 910	22 169	23 845	28 230	31 876	125 030	14%
CLPQ	289	309	295	308	457	1 658	0%
CP	17 442	21 338	22 287	30 367	33 873	125 307	14%
Cprev	35 089	37 357	36 976	41 369	40 867	191 658	21%
CExc	2	19	137	463	4 095	4 716	1%
PNego	1	7	16	18	10	52	0%
Outros	3	31	52	172	753	1 011	0%
Valor (M€)							
AD	2 418	2 334	2 392	2 566	2 634	12 343	18%
AQ	1 230	1 573	2 237	2 404	2 735	10 179	14%
CLPQ	781	484	1 364	653	510	3 792	5%
CP	5 480	7 125	5 701	7 746	9 964	36 017	51%
Cprev	1 137	1 310	1 107	1 364	1 448	6 367	9%
CExc	3	3	64	33	322	426	1%
PNego	1	249	135	578	92	1 053	1%
Outros	2	5	6	13	52	78	0%

Fonte: Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

Notas: AD – Ajuste Direto | AQ - Ao abrigo de Acordo Quadro (art.ºs 258.º e 259.º do CCP | CLPQ – Concurso Limitado por Prévia Qualificação | CP – Concurso Público (normal ou simplificado) | Cprev – Consulta Prévia | CExc – Contratação Excluída | PNego - Procedimento de Negociação | Outros – inclui: Parcerias para a Inovação; Serviços Sociais e outros serviços específicos e Setores Especiais

Tabela A10 Evolução do N.º e Valor dos Contratos, por CPV 2020-2024

	2020	2021	2022	2023	2024	Total	%
N.º de Contratos							
Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	45 447	59 934	54 730	56 638	73 184	289 933	32%
Construção	12 668	13 907	9 956	12 469	13 861	62 861	7%
Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	9 157	10 142	11 568	12 615	13 216	56 698	6%
Serviços de reparação e manutenção	7 876	9 387	9 179	9 426	9 867	45 735	5%
Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspecção	6 614	7 090	7 384	8 566	9 918	39 572	4%
Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	5 739	6 350	6 521	6 953	7 671	33 234	4%
Serviços recreativos, culturais e desportivos	3 517	4 748	6 825	7 581	8 788	31 459	3%
Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática, excepto mobiliário e pacotes de programas (software)	4 990	5 435	5 180	5 313	5 758	26 676	3%
Produtos alimentares, bebidas, tabaco e produtos afins	4 501	4 546	5 380	6 117	5 845	26 389	3%
Mobiliário (incl. de escritório), acessórios, aparelhos domésticos (excl. iluminação) e produtos de limpeza	3 677	4 300	4 402	5 249	5 578	23 206	3%
Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	3 619	4 071	4 045	4 360	5 087	21 182	2%

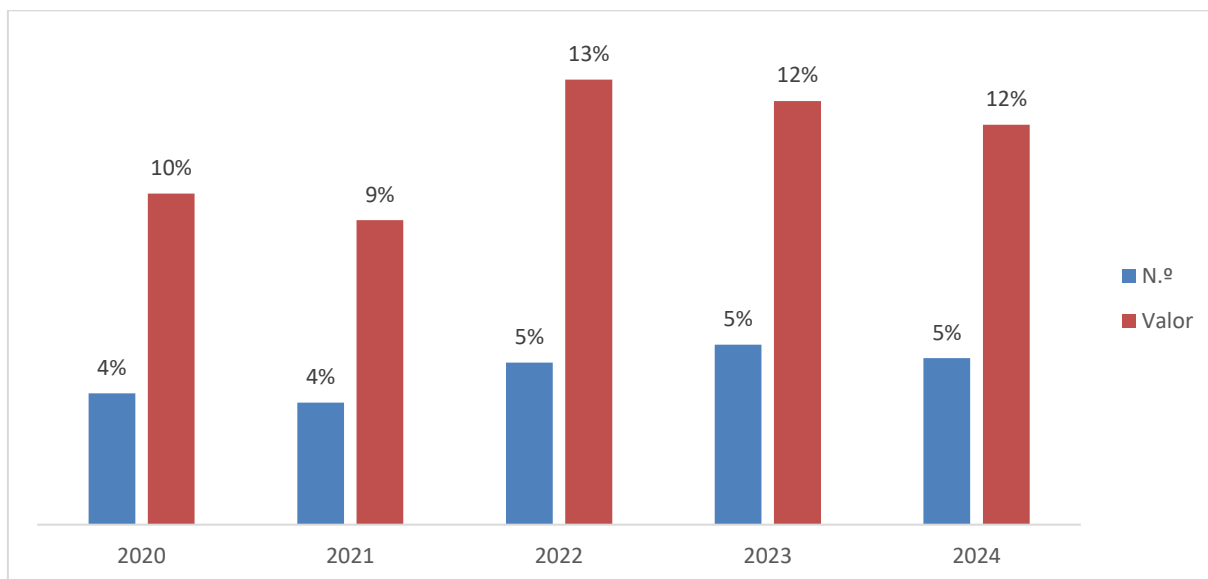
	2020	2021	2022	2023	2024	Total	%
Estruturas e materiais de construção; produtos auxiliares de construção (excepto aparelhos eléctricos)	4 066	4 216	3 498	3 903	4 033	19 716	2%
Equipamento e produtos auxiliares de transporte	3 367	3 277	3 502	3 747	3 899	17 792	2%
Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	2 071	2 684	3 211	3 513	4 149	15 628	2%
Serviços de transporte (excl. transporte de resíduos)	2 382	2 563	2 886	3 426	3 995	15 252	2%
Serviços de ensino e formação	2 626	2 749	2 627	2 637	4 059	14 698	2%
Serviços de saúde e acção social	2 345	2 875	2 869	2 674	3 737	14 500	2%
Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	1 865	1 906	2 369	2 736	2 192	11 068	1%
Pacotes de software e sistemas de informação	1 883	2 081	2 082	2 290	2 357	10 693	1%
Maquinaria, aparelhagem, equipamento e consumíveis eléctricos; iluminação	2 059	2 242	2 047	2 080	2 243	10 671	1%
Valor (M€)							
Construção	3 961	3 749	2 743	4 526	5 401	20 380	29%
Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	1 923	2 147	2 514	2 767	3 477	12 828	18%
Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	522	469	908	1 056	670	3 625	5%
Serviços de transporte (excl. transporte de resíduos)	260	1 553	486	400	596	3 296	5%
Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	456	591	586	545	819	2 997	4%

	2020	2021	2022	2023	2024	Total	%
Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	461	472	527	625	760	2 844	4%
Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	308	398	568	518	647	2 440	3%
Equipamento e produtos auxiliares de transporte	365	525	399	475	660	2 424	3%
Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspecção	361	425	398	447	474	2 105	3%
Serviços de reparação e manutenção	302	277	262	534	436	1 811	3%
Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	299	332	292	339	456	1 719	2%
Serviços de saúde e acção social	101	158	1 024	123	230	1 636	2%
Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática, excepto mobiliário e pacotes de programas (software)	218	317	192	193	256	1 176	2%
Pacotes de software e sistemas de informação	129	160	179	205	294	967	1%
Serviços de finanças e seguros	169	174	163	186	243	935	1%
Produtos alimentares, bebidas, tabaco e produtos afins	101	131	144	223	229	829	1%
Serviços recreativos, culturais e desportivos	68	82	122	166	178	615	1%
Equipamento de segurança, combate a incêndios, polícia e defesa	50	33	79	370	39	571	1%

	2020	2021	2022	2023	2024	Total	%
Mobiliário (incl. de escritório), acessórios, aparelhos domésticos (excl. iluminação) e produtos de limpeza	72	80	88	212	112	564	1%
Maquinaria, aparelhagem, equipamento e consumíveis eléctricos; iluminação	65	68	68	160	147	509	1%

Fonte: Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

Gráfico A 13 Evolução da proporção dos Contratos celebrados por via de procedimentos centralizados no total do n.º e valor dos contratos 2020-2024



Fonte: Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

ANÁLISES DESCRITIVAS DO DESEMPENHO DOS CONTRATOS PÚBLICOS EM PORTUGAL

Tabela A11 Análise da “poupança” (Preço Base - Preço Contratual), por CPV 2020-2024

Categoria de CPV	% no Total do Preço Contratual	Média Poupança (%)	Desvio Padrão Poupança (%)	Poupança Adicional Potencial (M€)
Construção	38%	11%	10%	468
Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	7%	11%	11%	77
Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	6%	12%	14%	97
Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	4%	10%	13%	43
Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	4%	6%	10%	36
Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	4%	9%	12%	51
Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	4%	12%	13%	53
Equipamento e produtos auxiliares de transporte	3%	9%	12%	34
Serviços de transporte (excl. transporte de resíduos)	3%	10%	12%	43

Categoria de CPV	% no Total do Preço Contratual	Média Poupança (%)	Desvio Padrão Poupança (%)	Poupança Adicional Potencial (M€)
Serviços de finanças e seguros	3%	12%	11%	32
Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspecção	2%	20%	15%	38
Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática, excepto mobiliário e pacotes de programas (software)	2%	14%	14%	37
Pacotes de software e sistemas de informação	2%	7%	10%	26
Serviços de reparação e manutenção	2%	10%	13%	26
Produtos alimentares, bebidas, tabaco e produtos afins	2%	15%	13%	26
Serviços de saúde e acção social	1%	10%	13%	14
Mobiliário (incl. de escritório), acessórios, aparelhos domésticos (excl. iluminação) e produtos de limpeza	1%	18%	14%	20
Serviços de agricultura, silvicultura, horticultura, aquicultura e apicultura	1%	17%	14%	13
Serviços públicos	1%	14%	14%	18
Serviços anexos e auxiliares dos transportes; serviços de agências de viagens	1%	7%	13%	11
Outros	8%	12%	13%	131
Total	100%	12%	13%	1 293

Fonte: Elaboração própria, com base no Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

Tabela A12 Análise da “poupança” (Preço Base - Preço Contratual), por entidade adjudicante 2020-2024

Entidade Adjudicante	Preço Contratual Médio (€)	% no Total do Preço Contratual	Média Poupança (%)	Posicionamento
IP - Infraestruturas de Portugal, S.A.	912 604	3%	16%	Acima da Média
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	887 594	2%	17%	Acima da Média
Município de Sintra	452 051	1%	9%	Abaixo da Média
Município de Oeiras	400 530	1%	11%	Acima da Média
Município de Lisboa	857 241	1%	10%	Dentro da Média
Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência	8 243 085	1%	12%	Acima da Média

Entidade Adjudicante	Preço Contratual Médio (€)	% no Total do Preço Contratual	Média Poupança (%)	Posicionamento
SPMS- Serviços Partilhados do M. da Saúde, E.P.E.	540 640	1%	15%	Acima da Média
Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas	2 513 803	1%	13%	Acima da Média
Município de Loures	933 743	1%	14%	Acima da Média
Unidade Local de Saúde de São José, E. P. E.	289 404	1%	12%	Acima da Média
Águas do Algarve, S.A.	2 287 043	1%	13%	Acima da Média
Autoridade Tributária e Aduaneira	392 739	1%	3%	Abaixo da Média
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana E. M., S. A.	3 044 798	1%	15%	Acima da Média
Município de Cascais	821 219	1%	16%	Acima da Média
Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia	52 973 196	1%	11%	Acima da Média
Município de Loulé	328 318	1%	15%	Acima da Média
Município de Coimbra	681 514	1%	9%	Dentro da Média
Secretaria-Geral do MAI	907 973	1%	12%	Acima da Média
Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea	470 906	1%	14%	Acima da Média
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	1 583 846	1%	14%	Acima da Média

Fonte: Elaboração própria, com base no Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

Tabela A13 Análise do tempo entre data do anúncio e data da decisão, por CPV 2020-2024

Categoria de CPV	% no Preço Contratual	Média de dias Anuncio - Decisão	Desvio Padrão Anuncio - Decisão	Ganho Adicional Potencial (Dias)
Construção	35%	67,64	44,42	43,63
Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	6%	53,92	39,88	32,86
Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	6%	80,76	56,10	49,77
Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	6%	47,07	32,55	28,33
Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	4%	43,98	34,44	25,41

Categoria de CPV	% no Preço Contratual	Média de dias Anuncio - Decisão	Desvio Padrão Anuncio - Decisão	Ganho Adicional Potencial (Dias)
Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	4%	56,16	46,80	35,82
Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	4%	57,63	45,40	36,46
Equipamento e produtos auxiliares de transporte	3%	57,22	40,22	35,76
Serviços de transporte (excl. transporte de resíduos)	4%	41,60	33,33	26,26
Serviços de finanças e seguros	3%	42,35	29,18	24,41
Pacotes de software e sistemas de informação	3%	45,93	36,75	30,04
Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática, excepto mobiliário e pacotes de programas (software)	3%	54,81	36,77	32,82
Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspecção	2%	81,61	59,66	53,28
Serviços de reparação e manutenção	2%	54,61	37,35	33,07
Produtos alimentares, bebidas, tabaco e produtos afins	2%	41,87	29,46	25,17
Serviços de saúde e acção social	1%	55,76	42,91	34,53
Serviços de agricultura, silvicultura, horticultura, aquicultura e apicultura	1%	64,02	43,87	38,09
Mobiliário (incl. de escritório), acessórios, aparelhos domésticos (excl. iluminação) e produtos de limpeza	1%	62,44	44,97	38,24
Serviços anexos e auxiliares dos transportes; serviços de agências de viagens	1%	51,45	44,67	31,68
Serviços públicos	1%	56,11	44,18	37,35
Outros	8%	57,14	43,91	36,05
Total	100%	55,91	41,28	34,72

Fonte: Elaboração própria, com base no Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

Tabela A14 Análise do tempo entre data do anúncio e data da decisão, por entidade adjudicante 2020-2024

Entidade	% no Preço Contratual	Média de dias Anuncio - Decisão	Desvio Padrão Anuncio - Decisão	Ganho Adicional Potencial (Dias)
IP - Infraestruturas de Portugal, S.A.	2%	72,97	50,95	62%

Entidade	% no Preço Contratual	Média de dias Anuncio - Decisão	Desvio Padrão Anuncio - Decisão	Ganho Adicional Potencial (Dias)
Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência	2%	60,17	21,79	49%
Município de Sintra	2%	59,13	33,46	66%
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	1%	82,17	48,56	52%
Município de Lisboa	1%	104,58	63,34	55%
Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas	1%	124,30	70,65	53%
SPMS- Serviços Partilhados do M. da Saúde, E.P.E.	1%	64,13	51,09	57%
Município de Oeiras	1%	62,59	45,71	66%
Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia	1%	50,50	26,16	58%
Unidade Local de Saúde de São José, E. P. E.	1%	88,04	50,17	56%
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana E. M., S. A.	1%	105,33	75,31	60%
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	1%	48,56	27,35	68%
Autoridade Tributária e Aduaneira	1%	43,00	28,23	66%
Município de Loures	1%	85,81	56,93	53%
Município de Loulé	1%	69,83	47,08	61%
Unidade Local de Saúde de Santa Maria, E. P. E.	1%	61,35	45,54	65%
Unidade Local de Saúde de Lisboa Ocidental, E. P. E.	1%	92,56	57,84	56%
Companhia Carris de Ferro de Lisboa, E. M., S. A.	1%	73,10	36,64	40%
Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea	1%	56,06	37,39	58%
Águas do Tejo Atlântico, SA	1%	106,36	72,44	60%

Fonte: Elaboração própria, com base no Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

Tabela A15 Análise do n.º médio de concorrentes por procedimento, por CPV e quartil de preço base 2020-2024

Categoria de CPV	N.º Procedimentos	% no Preço Contratual	# Médio Concorrentes	1Q	2Q	3Q	4Q	Leque de Atratividade
Construção	14209	37%	4,88	4,14	4,95	4,99	5,46	1,32
Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	2960	6%	5,43	4,10	5,35	5,55	6,72	2,62
Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	7242	6%	5,86	5,11	5,95	6,64	5,76	0,64
Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	1377	5%	3,62	3,19	3,68	3,61	4,01	0,82
Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	944	4%	3,15	1,95	3,00	3,44	4,21	2,25
Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	2608	4%	2,53	2,26	2,22	2,46	3,15	0,89
Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	2927	4%	4,43	3,81	4,23	4,55	5,13	1,32
Equipamento e produtos auxiliares de transporte	2542	3%	2,89	2,89	2,57	2,83	3,25	0,36
Serviços de transporte (excl. transporte de resíduos)	1223	3%	2,63	2,08	2,35	2,73	3,36	1,29
Serviços de finanças e seguros	1601	3%	3,58	3,17	3,57	3,69	3,91	0,75
Pacotes de software e sistemas de informação	1259	2%	2,39	2,56	2,33	2,20	2,47	- 0,09
Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática, excepto mobiliário e pacotes de programas (software)	1780	2%	4,43	4,47	4,36	4,41	4,47	0,00
Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspecção	2441	2%	5,44	4,02	5,57	5,56	6,56	2,54
Serviços de reparação e manutenção	2175	2%	3,05	2,56	2,59	3,33	3,72	1,16

Categoria de CPV	N.º Procedimentos	% no Preço Contratual	# Médio Concorrentes	1Q	2Q	3Q	4Q	Leque de Atratividade
Produtos alimentares, bebidas, tabaco e produtos afins	1709	2%	3,77	2,78	3,38	4,12	4,77	1,99
Serviços de saúde e acção social	817	1%	2,79	2,40	3,13	2,85	2,78	0,38
Serviços de agricultura, silvicultura, horticultura, aquicultura e apicultura	985	1%	6,89	5,09	6,69	6,75	9,01	3,93
Mobiliário (incl. de escritório), acessórios, aparelhos domésticos (excl. iluminação) e produtos de limpeza	1214	1%	5,00	4,49	5,15	5,18	5,19	0,70
Serviços anexos e auxiliares dos transportes; serviços de agências de viagens	572	1%	6,96	3,81	7,28	7,75	8,97	5,16
Serviços públicos	218	1%	3,66	3,20	2,98	3,44	5,00	1,80

Fonte: Elaboração própria, com base no Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

Tabela A16 Análise do n.º médio de concorrentes por procedimento, por entidade adjudicante e quartil de preço base 2020-2024 – top 20, por peso no valor contratual

Categoria de CPV	N.º Procedimentos	% no Preço Contratual	# Médio Concorrentes	1Q	2Q	3Q	4Q	Leque de Atratividade
IP - Infraestruturas de Portugal, S.A.	703	3%	4,41	3,26	3,68	4,05	5,14	1,88
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	482	2%	4,88	4,15	5,17	5,45	5,03	0,88
Município de Sintra	715	1%	4,44	3,87	3,81	4,71	5,73	1,86
Município de Oeiras	710	1%	4,51	3,89	4,53	4,70	4,80	0,91
Município de Lisboa	315	1%	4,31	3,75	3,73	4,29	4,57	0,82
Secretaria-Geral do Ministério da Educação e Ciência	32	1%	5,97	2,67	9,33	4,00	4,30	1,63
SPMS- Serviços Partilhados do M. da Saúde, E.P.E.	460	1%	4,21	3,93	4,28	3,85	4,54	0,61
Secretaria Regional de Equipamentos e Infraestruturas	94	1%	5,11	4,00	4,47	6,05	4,98	0,98
Município de Loures	218	1%	5,63	2,70	4,95	6,39	5,70	3,00
Unidade Local de Saúde de São José, E. P. E.	666	1%	5,41	3,18	3,81	5,77	6,37	3,19
Águas do Algarve, S.A.	80	1%	5,14	4,40	5,80	4,52	5,40	1,00
Autoridade Tributária e Aduaneira	451	1%	1,88	1,63	1,42	1,96	2,33	0,70
Lisboa Ocidental, SRU - Sociedade de Reabilitação Urbana E. M., S. A.	53	1%	7,81	-	3,00	5,60	9,03	9,03
Município de Cascais	196	1%	4,47	3,22	4,03	4,44	4,83	1,61
Secretaria Regional dos Transportes, Turismo e Energia	3	1%	1,67	-	-	-	1,67	1,67
Município de Loulé	452	1%	4,26	3,96	4,49	3,67	4,89	0,93
Município de Coimbra	194	1%	4,63	4,81	4,42	4,85	4,46	- 0,35

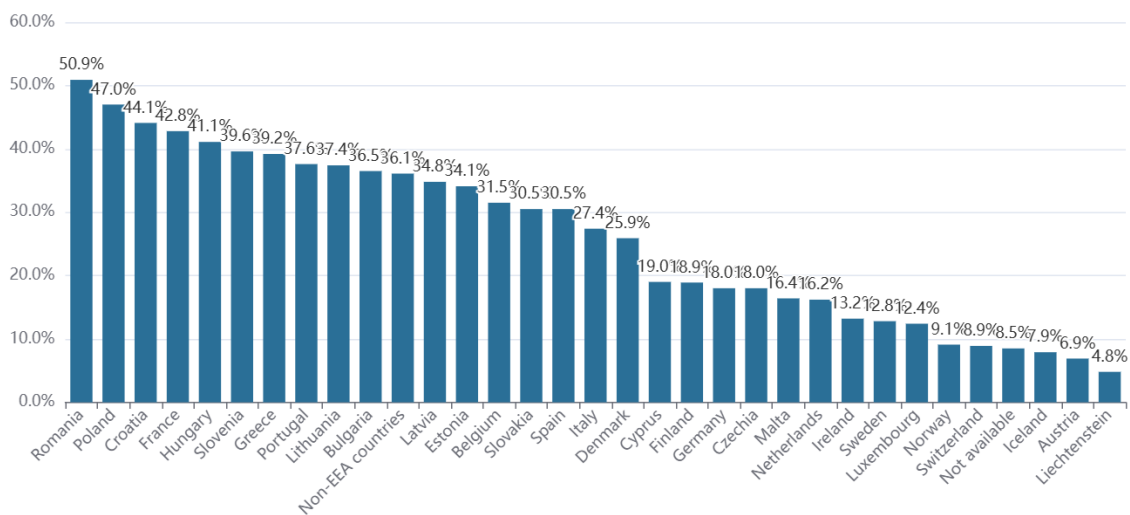
Categoria de CPV	N.º Procedime ntos	% no Preço Contratual	# Médio Concorrent es	1Q	2Q	3Q	4Q	Leque de Atratividade
Secretaria-Geral do MAI	164	1%	3,72	2,89	4,78	2,57	3,88	0,99
Centro de Formação Militar e Técnica da Força Aérea	314	1%	3,14	2,80	3,08	3,09	3,63	0,83
Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais	90	1%	4,78	2,60	5,41	4,00	6,00	3,40

Fonte: Elaboração própria, com base no Base.gov (extraído de dados.gov.pt)

INDICADORES CHAVE DE DESEMPENHO DE PORTUGAL FACE À EU

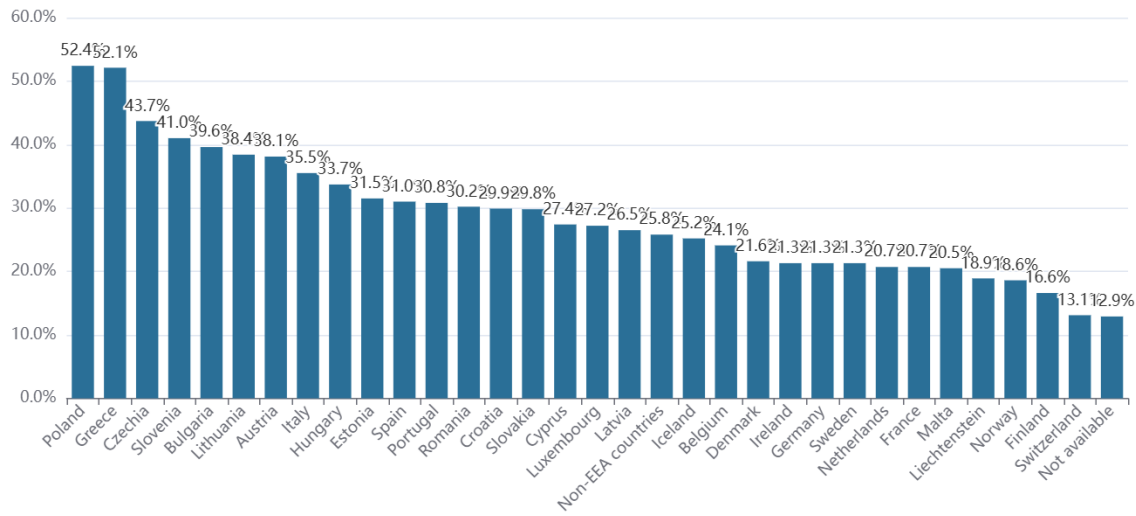
De forma complementar, procedeu-se ainda à recolha e sistematização de indicadores de desempenho da função de contratação pública em Portugal, face aos congéneres europeus, com base nos dados disponíveis no [Public Procurement Data Space](#), permitindo assim não apenas uma análise aos contratos a nível interno (de Portugal), mas também numa perspetiva comparada com o que se verifica a nível europeu.

Gráfico A14 Proporção de concursos públicos subdivididos em lotes, por país 2021-2025



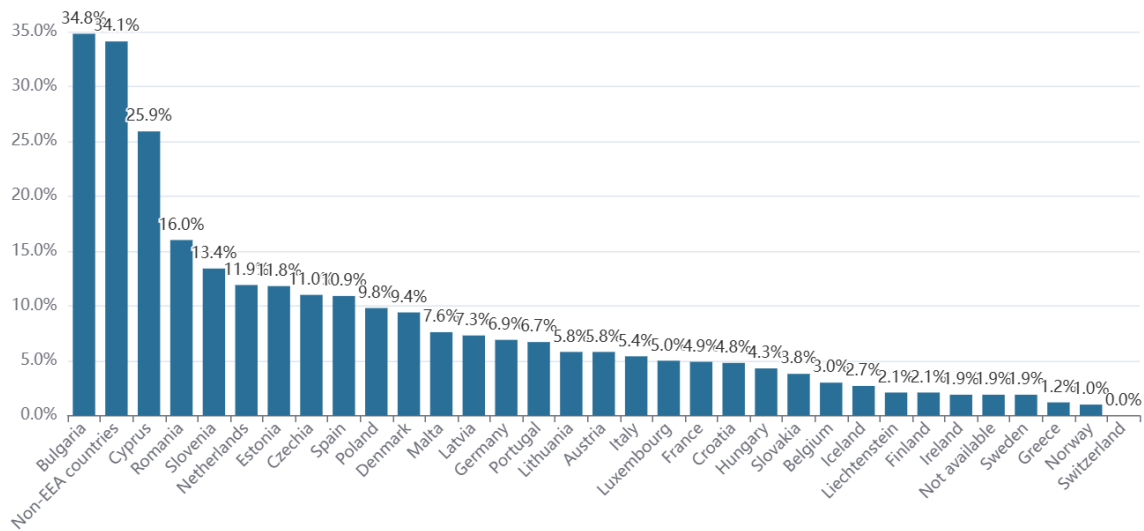
Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A15 Proporção de procedimentos de contratação pública com apenas um licitante, por país 2021-2025



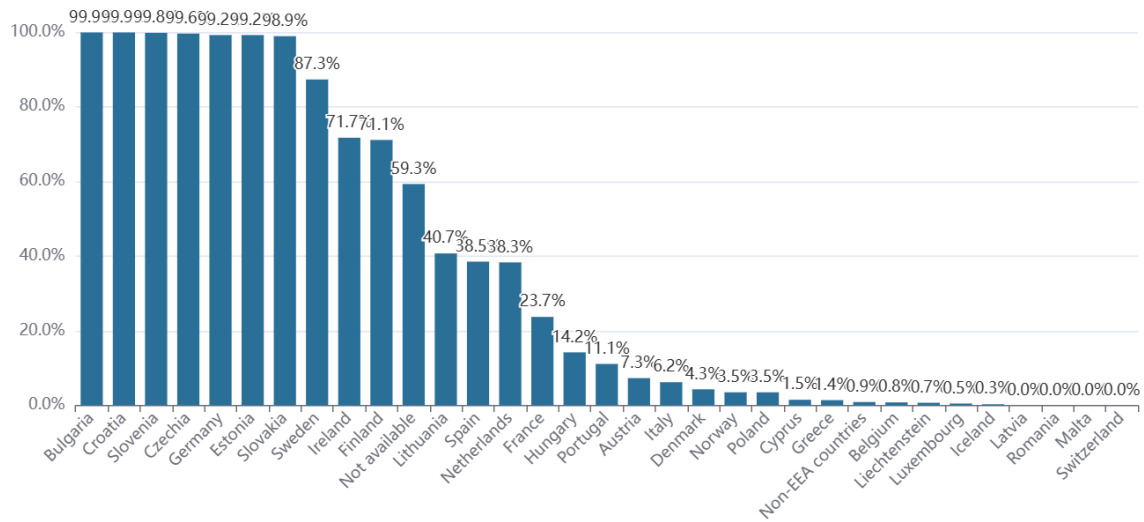
Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A16 Proporção de contratos públicos atribuídos sem concurso, por país 2021-2025



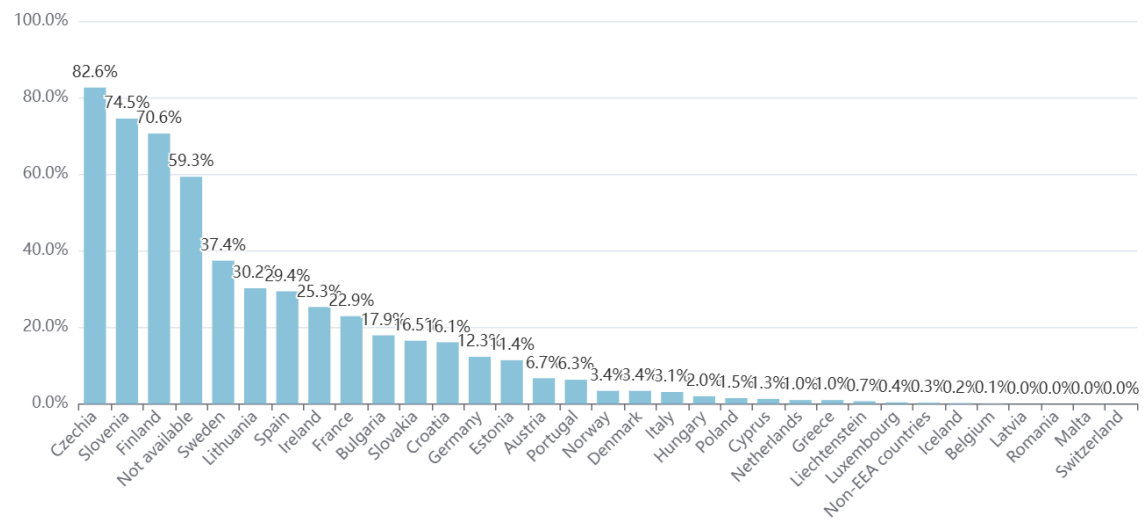
Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A17 Proporção de procedimentos de contratação pública com o campo “Strategic Procurement” preenchido 2021-2025



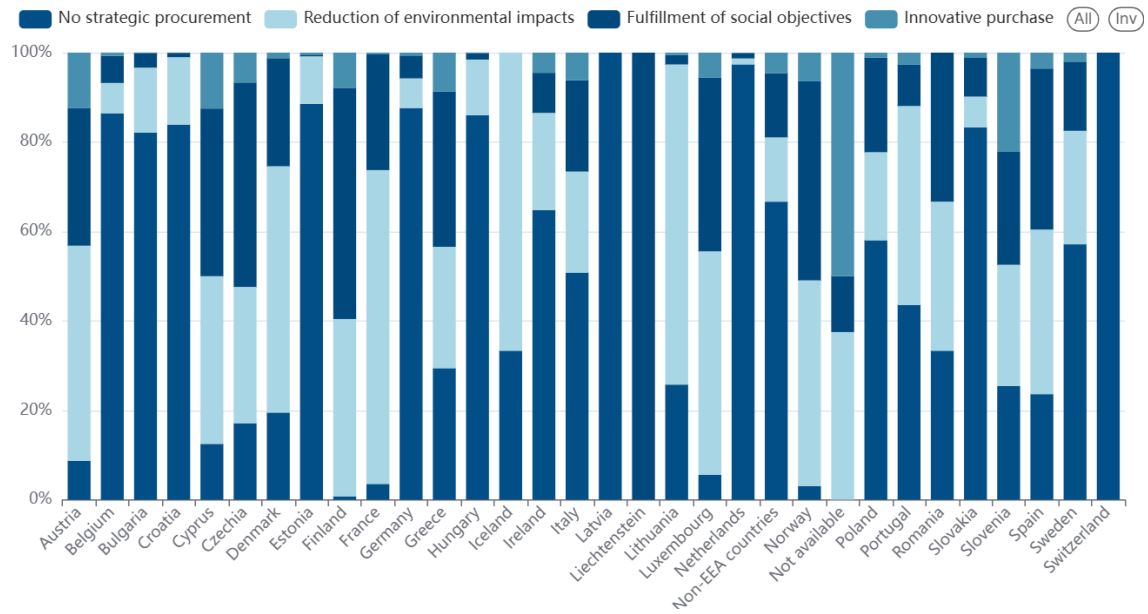
Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A18 Proporção de procedimentos de contratação pública estratégicos 2021-2025



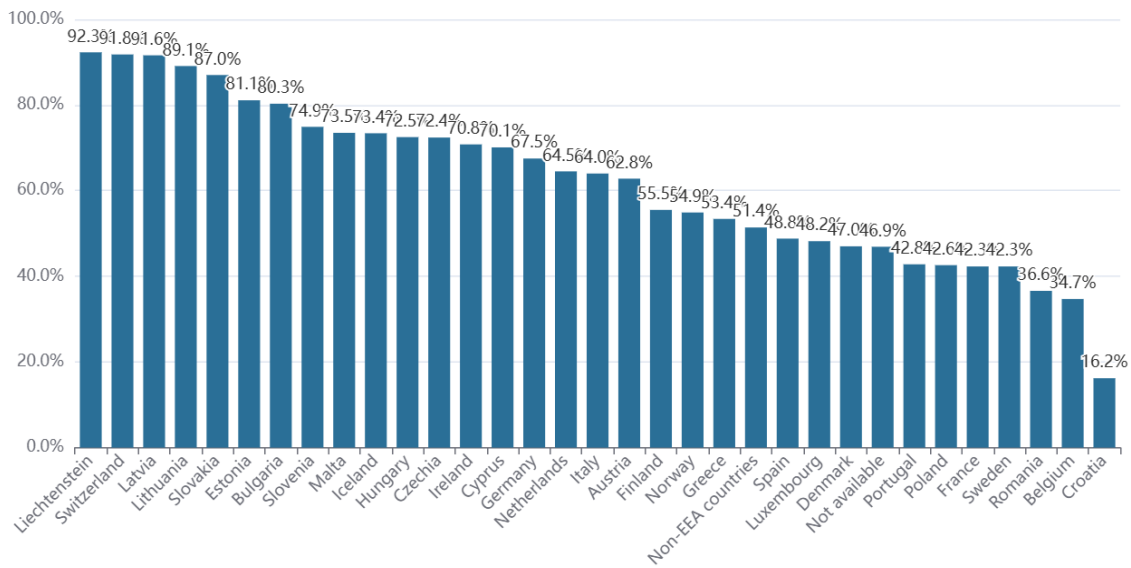
Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A19 Proporção de procedimentos de contratação pública estratégicos, por categoria 2021-2025



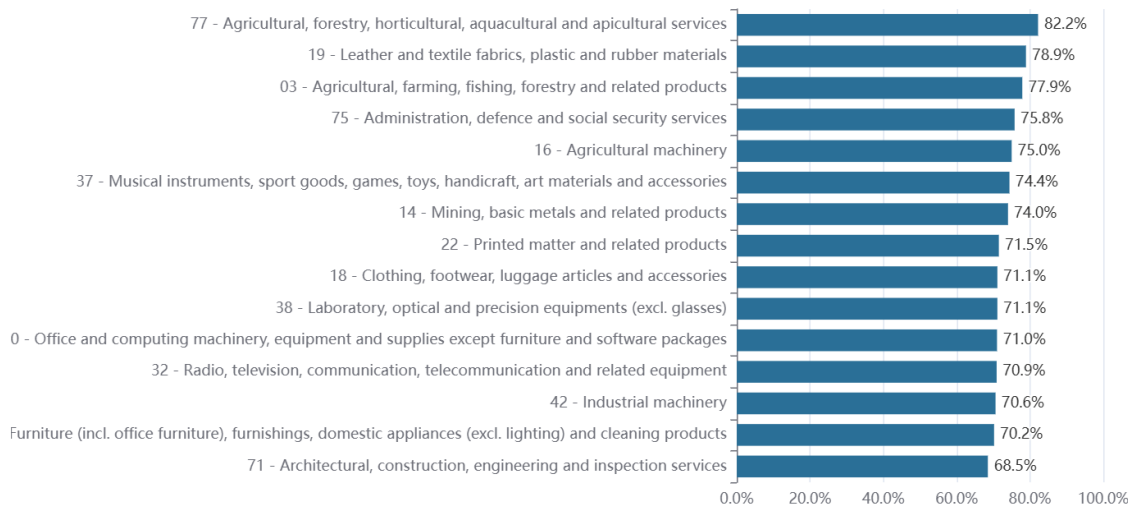
Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A20 Proporção de contratos públicos com PME 2021-2025



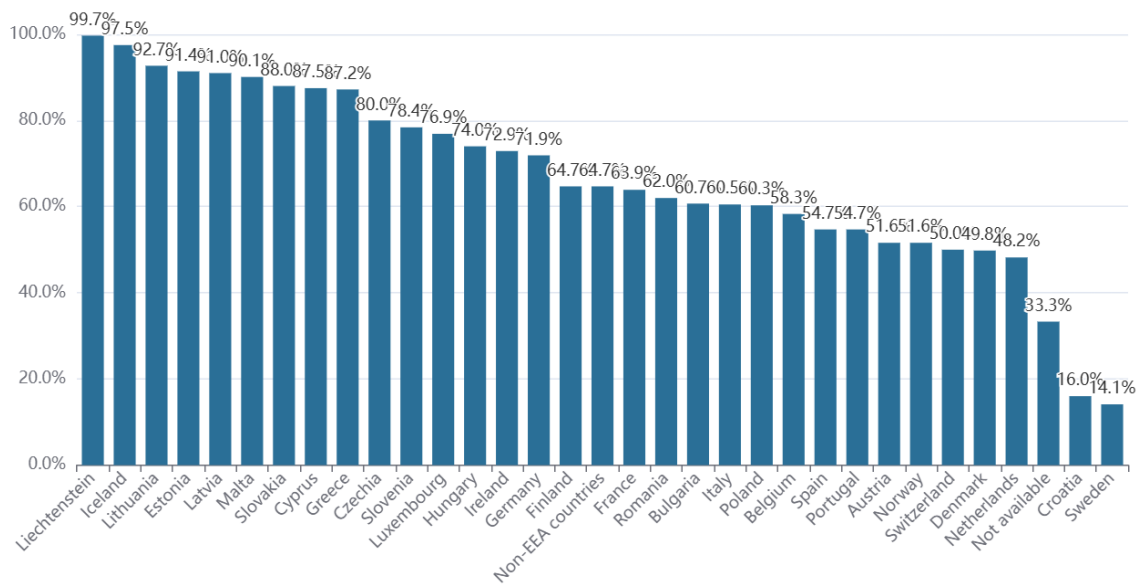
Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A21 Proporção de contratos públicos com PME – top 15 CPV 2021-2025



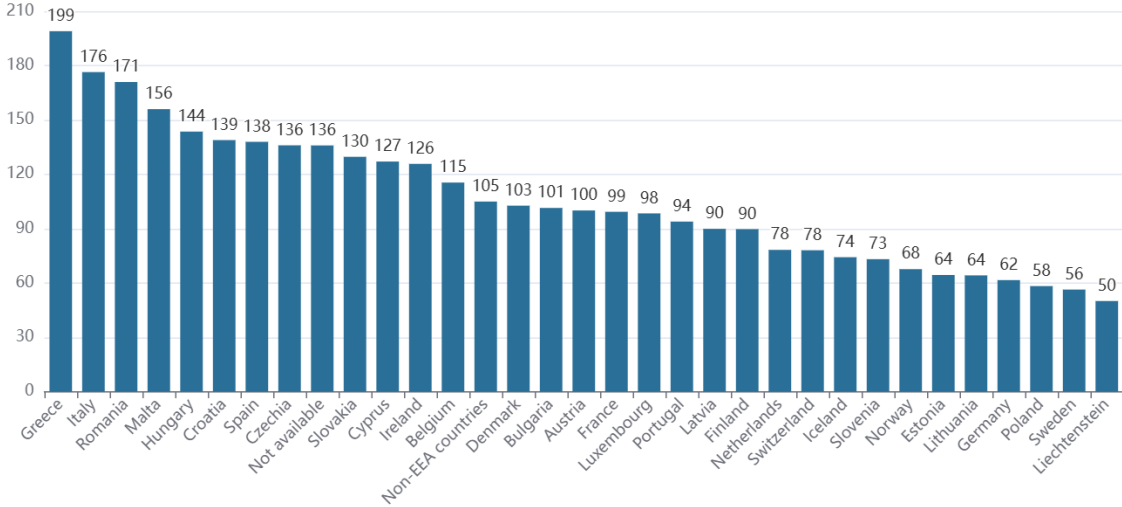
Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A22 Proporção de propostas provenientes de PME face ao total 2021-2025



Fonte: Public Procurement Data Space

Gráfico A23 Tempo médio de decisão por país 2021-2025



Fonte: Public Procurement Data Space