



# FICHA TEMÁTICA DO SEMESTRE EUROPEU

## CONTRATOS PÚBLICOS

### 1. INTRODUÇÃO

Todos os anos, as autoridades públicas da UE consagram aos contratos públicos cerca de 14 % do PIB, o que equivale a mais de 1,9 biliões de EUR<sup>1</sup>. Os contratos públicos são claramente importantes para a competitividade devido à sua dimensão. Tal é sobretudo o caso nos setores da energia, dos transportes, da defesa, das TI ou da prestação de serviços de saúde, em que o setor público é um vetor primordial da procura.

Um sistema de contratação pública eficaz é fundamental para a resolução dos inúmeros grandes desafios estratégicos com que a UE se depara, designadamente o crescimento e o emprego, a disciplina orçamental, a modernização da administração pública, a luta contra a corrupção e a colusão, o acesso das PME ao mercado, a confiança dos cidadãos nas autoridades públicas e na democracia, bem como a inovação e o crescimento sustentável do ponto de vista ambiental e social.

As despesas produtivas e o investimento dos fundos públicos são instrumentos fundamentais para a retoma do crescimento económico, especialmente aquando da contenção dos orçamentos

---

<sup>1</sup> Esta é a última estimativa que não inclui as despesas por empresas de serviços de utilidade pública. As estimativas anteriores, incluindo os contratos de serviços públicos, apontavam para cerca de 19 % do PIB da UE, ou seja, em torno de 2,3 biliões de EUR.

públicos. Para os Estados-Membros, os contratos públicos constituem um instrumento essencial para a concretização das políticas governamentais e a consecução dos objetivos estratégicos nacionais. O bom funcionamento dos mercados de contratos públicos fomenta a competitividade nacional graças à melhoria das finanças públicas, dos investimentos e da qualidade dos serviços, tais como as infraestruturas ou a administração pública em linha.

Os contratos públicos que excedem os limiares fixados ao nível da UE<sup>2</sup> têm de ser publicados em toda a União Europeia, na base de dados TED (Diário Eletrónico dos Concursos)<sup>3</sup>. O objetivo consiste em integrar os mercados de contratos públicos em toda a UE, aumentar a concorrência e obter uma melhor relação custo-benefício na utilização dos fundos públicos. Em 2015, os concursos públicos publicados ao nível da UE totalizaram 450 mil milhões de EUR.

---

<sup>2</sup> A legislação da União Europeia estabelece regras mínimas harmonizadas para os concursos cujo valor monetário excede um determinado montante. Tal pode ser consultado em [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_pt](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_pt).

<sup>3</sup> <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>

## 2. PRINCIPAIS DESAFIOS ESTRATÉGICOS

O reforço da contratação pública desempenha um papel fundamental nos esforços envidados pelas autoridades públicas para criar uma sociedade mais justa, baseada na igualdade de oportunidades, num crescimento económico sustentável e na participação generalizada no mercado. Por outro lado, um sistema de contratação pública eficiente pode contribuir, em grande medida, para a sustentabilidade das finanças pública.

No âmbito do atual quadro regulamentar da UE, a avaliação da qualidade e eficácia dos sistemas de contratação pública é essencial para identificar os pontos fortes e os pontos fracos nos Estados-Membros.

Dessa avaliação deverão resultar estratégias e medidas corretivas. Os contratos públicos modernos têm por base alguns elementos fundamentais:

- Relação qualidade/preço: fornecimento económico, eficiente e eficaz dos bens, das empreitadas e dos serviços necessários;
- Transparência: divulgação de informações relacionadas com os procedimentos de adjudicação de contratos públicos de forma compreensível, acessível e atempada;
- Equidade: o processo de contratação pública deve ser imparcial e assegurar a igualdade de tratamento de todos os proponentes;
- Boa governação: a contratação pública não deve ser encarada como um processo administrativo. Pelo contrário, representa uma oportunidade para concretizar diversos objetivos societários através de uma despesa inteligente, podendo induzir uma maior confiança nos governos e promover a ecologia e inovação social.

A disponibilidade e a qualidade dos dados comunicados são fundamentais para analisar os contratos públicos e

preparar ações e respostas estratégicas adequadas. O fornecimento de dados de melhor qualidade e mais acessíveis sobre contratos públicos a todas as partes interessadas poderá suscitar uma maior atenção da comunidade científica quanto a esta temática (podendo dar origem a novas ideias sobre como suprir algumas deficiências) e otimizar a interação com a sociedade em geral (fortalecendo a confiança e exercendo pressão pública para melhorar o desempenho dos sistemas de contratação pública).

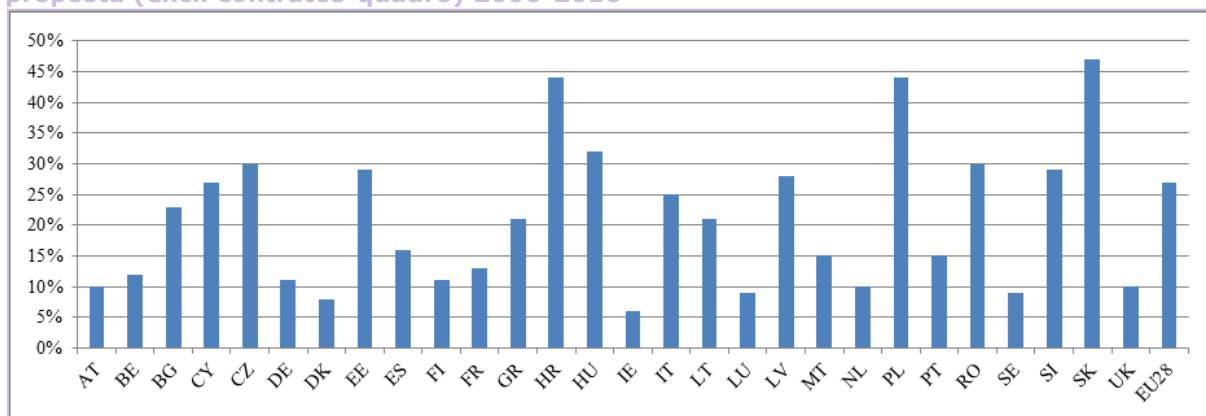
### Relação qualidade/preço

#### 2.1. Concorrência no quadro dos contratos públicos

Os anúncios de adjudicação de contratos publicados no TED registam o número de propostas submetidas. Este é um indicador importante do grau de concorrência existente nos mercados de contratos públicos. A concorrência entre proponentes para a adjudicação de contratos públicos é uma das principais formas de atingir o derradeiro objetivo da política de contratação pública, a saber, a obtenção da melhor relação qualidade/preço. Entre 2006 e 2016, o número de concursos em que só foi apresentada uma única proposta aumentou, tendo passado de 14 % para 29 %. Isto revela a ausência de um processo competitivo ou a perda da sua intensidade. De um modo geral, as empresas enfrentam mais dificuldades em termos de acesso aos mercados de contratos públicos.

Ao nível da UE-28, registaram-se 27 % de anúncios com um único proponente no período de 2006-2016. Os novos Estados-Membros são aqueles que apresentam os valores mais elevados. A percentagem em Itália foi igualmente elevada, próxima da média da UE-28. De um modo geral, observa-se que um número crescente de Estados-Membros da UE apresenta uma elevada percentagem de contratos com uma única proposta, ou seja, com uma concorrência insuficiente (Figura 1).

**Figura 1: Percentagem de contratos em relação aos quais só foi apresentada uma única proposta (excl. contratos-quadro) 2006-2016**



Fonte: Comissão Europeia, com base em dados do JO/TED (Croácia 2013-2016, Roménia e Bulgária 2007-2016)

## 2.2. Nível de contratos públicos transfronteiras

As condições criadas pelas regras de contratação pública da UE deveriam aumentar o número de concursos transfronteiras. Em geral, existem dois tipos de contratos públicos transfronteiras: os diretos<sup>4</sup> e os indiretos<sup>5</sup>. Entre 2009 e 2015, os níveis de contratos públicos transfronteiras diretos aumentaram de modo geral, tanto em termos de percentagem do valor total dos contratos adjudicados (tendo passado de 2,5 % para 3,5 %), como em termos de percentagem do número total de contratos adjudicados (1,5 % para 2 %). No mesmo período, também os contratos públicos transfronteiras indiretos registaram uma tendência de crescimento global: a percentagem do número total de contratos adjudicados aumentou de 19,9 % para 22,6 %, enquanto a percentagem do valor total dos contratos adjudicados aumentou de 18,6 % para 21,4 %. Verifica-se, porém, que esta tendência de crescimento não tem sido estável ao longo do tempo.

Entre 2009 e 2015, a proporção de contratos públicos transfronteiras diretos no número total de contratos adjudicados apenas foi superior a 10 % em três países: Malta (12 %), Irlanda (13 %) e Luxemburgo (17 %). Nestes três países de pequena dimensão, a oferta local afigura-se insuficiente para dar resposta às necessidades dos adquirentes. Na maioria dos Estados-Membros da UE-28, a percentagem de contratos públicos transfronteiras diretos no número total de contratos adjudicados permaneceu abaixo de 5 % (Figura 2).

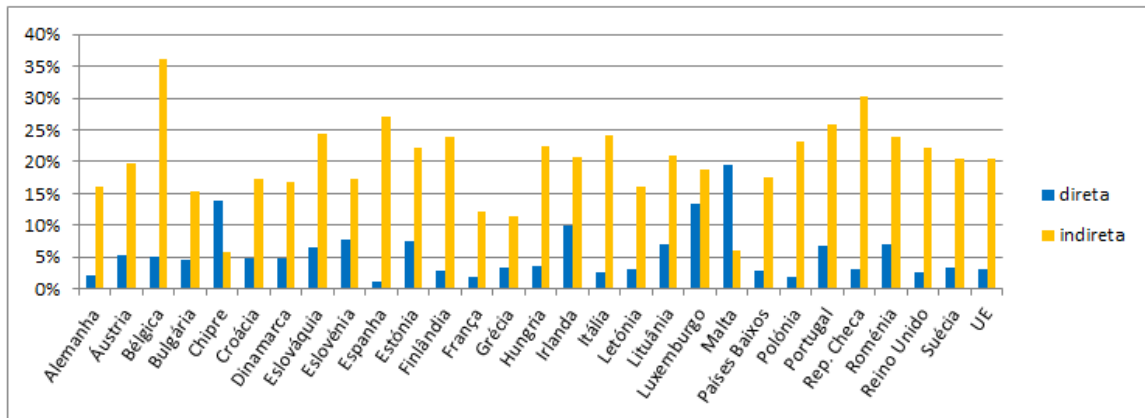
Entre 2009 e 2015, os contratos públicos transfronteiras indiretos excederam 15 % na maioria dos Estados-Membros. A percentagem de contratos públicos transfronteiras indiretos em termos de número de contratos adjudicados oscilou entre 2,1 % a 34,8 % (e entre 5,9 % e 36 % em termos de valor) em todos os países da UE-28.

<sup>4</sup> Quando o proponente selecionado não se situa no mesmo país que a autoridade adjudicante e não é uma empresa nacional.

<sup>5</sup> Quando o proponente selecionado se encontra estabelecido no mesmo país que a autoridade adjudicante, sendo todavia uma filial de uma empresa estrangeira.

O facto de o nível de contratos públicos transfronteiras indiretos ser geralmente elevado quando o nível de contratos públicos transfronteiras diretos é reduzido pode ser reflexo da existência, efetiva ou aparente, de obstáculos aos concursos transfronteiras, que levam as empresas a recorrer a filiais locais para as suas vendas transfronteiras<sup>6</sup>.

**Figura 2: Percentagem de contratos adjudicados (direta e indiretamente) a empresas estrangeiras em função do valor 2009-2015**



<sup>6</sup> À medida que a estratégia de internacionalização das empresas evolui, é mais provável que estas venham a estabelecer uma filial para defrontar a complexidade dos requisitos específicos de cada país. Os proponentes a nível transfronteiras consideram vantajoso ter uma presença local, até porque as autoridades adjudicantes parecem ter preferência por contratantes que falem a sua língua e não se encontrem geograficamente afastados.

## Transparência e equidade

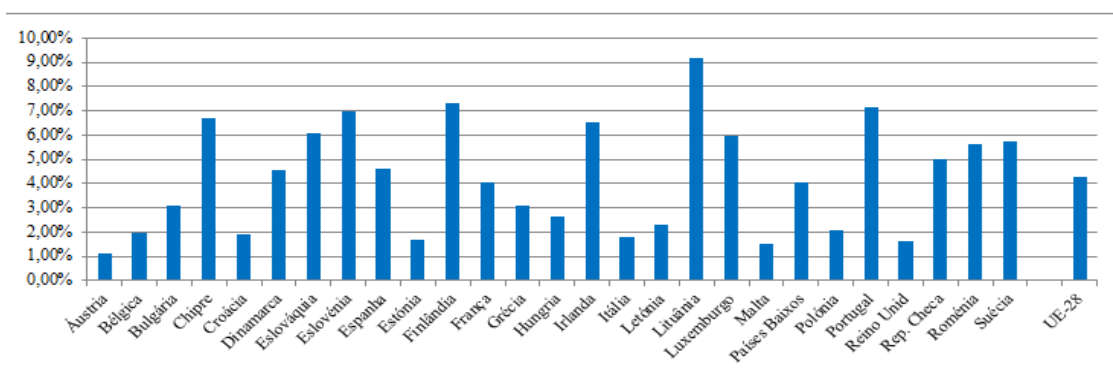
### 2.3. Publicação dos concursos públicos ao nível da UE

Um indicador-chave é o número de concursos públicos publicados ao nível da UE<sup>7</sup>. A tendência geral tem-se mantido relativamente estável nos últimos quatro anos. Contudo, o nível de publicação varia significativamente consoante os países. Em alguns países, o valor dos contratos públicos publicados em relação ao PIB é bastante inferior à média da UE, que se situa nos 4,25 % (2012-2015) (Figura 3).

como sejam a redução dos custos de pesquisa tendo em vista concursos futuros ou o alargamento da lista de potenciais participantes. Além disso, embora beneficiem da abertura dos mercados de outros Estados-Membros, esses países não oferecem oportunidades equivalentes às empresas europeias de outros Estados-Membros. Trata-se de um aspeto muito importante para a relação entre Estados-Membros deficitários e excedentários. A Alemanha é o Estado-Membro com a menor taxa de publicação na UE (1,2 %).

Em contrapartida, quando é utilizado o

Figura 3: Valor dos concursos publicados em percentagem do PIB por Estado-Membro, 2012-2015



Fonte: Comissão Europeia, com base em dados do JO/TED (Croácia 2013-2015)

### 2.4. Abertura dos procedimentos de contratação pública

Os mercados de contratos públicos transparentes caracterizam-se por um elevado grau de abertura e um potencial de forte concorrência, o que significa que as empresas que ganham os concursos são aquelas que oferecem o melhor produto ao melhor preço, tendo em vista alcançar os melhores resultados.

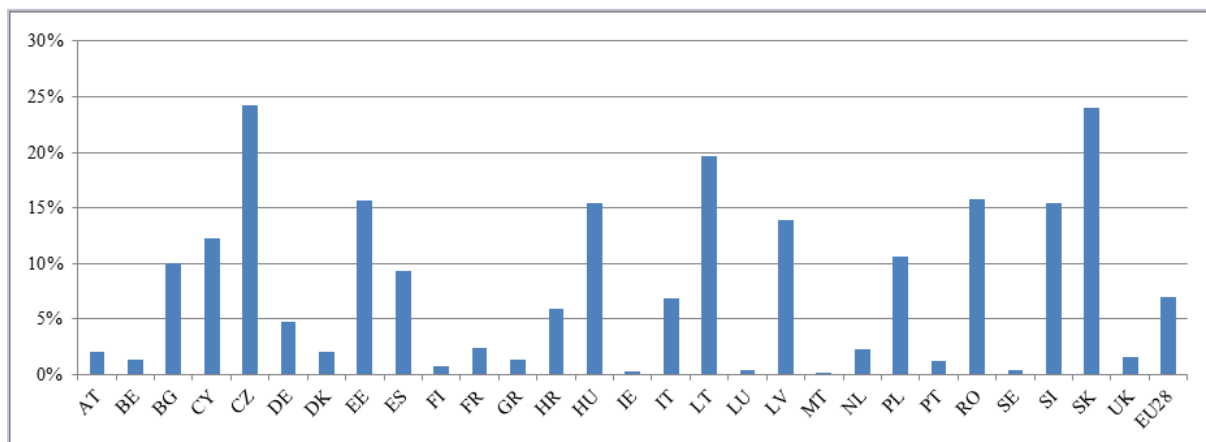
Um indicador importante do grau de transparência é o tipo de procedimentos utilizados. Em caso de procedimento aberto, afigura-se mais provável haver uma elevada transparência e concorrência. Os países onde o valor dos concursos publicados é relativamente reduzido face ao PIB não tirarão proveito dos benefícios de uma maior publicidade,

procedimento de negociação sem publicação prévia de anúncio, é provável que os níveis de transparência e concorrência sejam bastante inferiores.

Na UE-28, a percentagem de contratos adjudicados por negociação sem publicação prévia de anúncio foi de 7 % entre 2006-2016 (ver Figura 4). Tal indica que a parte visível dos contratos públicos é bastante transparente. A tendência geral observada desde 2006 aponta para uma estabilidade relativa, embora existam discrepâncias significativas entre Estados-Membros. Não obstante, alguns setores destacam-se devido à utilização muito frequente de procedimentos de negociação sem publicação prévia de anúncio. É o caso, por exemplo, da contratação pública de soluções de TI, onde a dependência face a determinados fornecedores é um fenómeno bastante corrente.

<sup>7</sup> Incluindo serviços de utilidade pública e o setor da defesa.

**Figura 4: Percentagem de contratos adjudicados por negociação sem publicação prévia de anúncio, 2006-2016**



Fonte: Comissão Europeia, com base em dados do JO/TED (Croácia 2013-2016, Roménia e Bulgária 2007-2016)

## 2.5. Qualidade dos dados comunicados

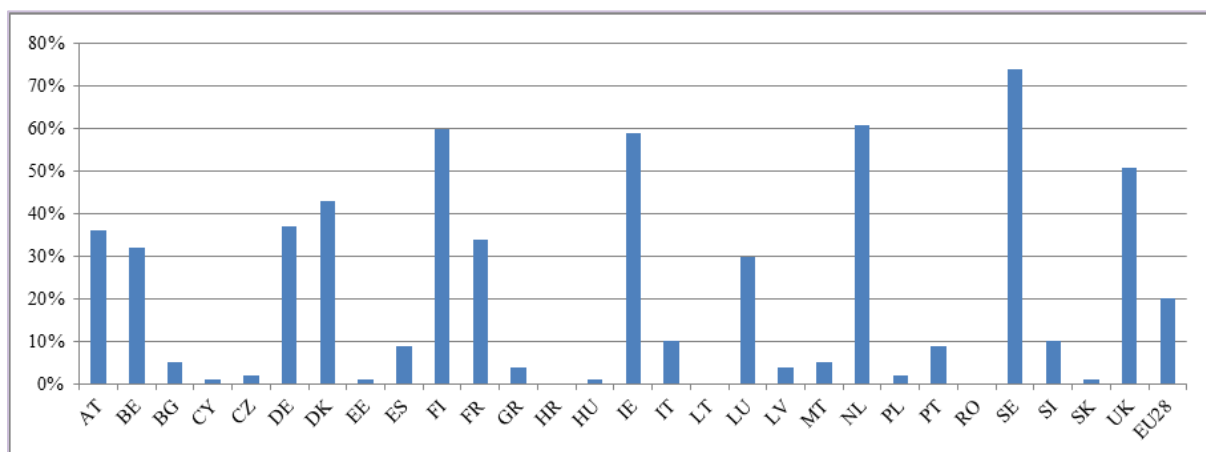
A importância dos dados é amplamente reconhecida. A OCDE constatou, por exemplo, que «embora os países membros recolham cada vez mais dados elementares sobre os contratos públicos, raros são aqueles que efetuam uma análise sistemática destas informações para avaliar o desempenho do sistema de contratação pública». Além disso, os estudos da Comissão têm recomendado a melhoria da qualidade dos dados relativos aos contratos públicos, bem como dos dados relativos aos meios de recurso. Foram realizados estudos específicos sobre este tema em alguns Estados-Membros como, por exemplo, por parte dos governos britânico, alemão e sueco e pelos setores não-governamentais croata, checo e húngaro.

Regra geral, o custo das soluções propostas não é muito elevado, nem em termos absolutos, nem em comparação com as despesas de contratação pública em particular. Por exemplo, o custo de um registo de contratos na Eslováquia era inferior a 25 000 EUR. Além disso, já se encontram disponíveis dados em matéria de auditoria, o que significa que, nesta fase, as principais alterações terão de incidir nos processos operacionais. Por último, nalguns Estados-Membros

procedeu-se a uma análise sofisticada dos dados com base nos orçamentos modestos de ONG.

Um dos indicadores utilizados para ilustrar a qualidade dos dados é a taxa de anúncios publicados no TED sem informações sobre o valor do contrato. Ao nível da UE, a percentagem de contratos sem indicação do valor foi de 20 % em 2006-2016. Contudo, essa percentagem era bastante mais elevada em dez Estados-Membros, encabeçados pela Suécia, Países Baixos, Finlândia e Irlanda. Além disso, alguns países que apresentam uma elevada percentagem de anúncios sem indicação do valor não têm registado melhorias a este nível ao longo do tempo, sendo os casos mais graves a Suécia e Países Baixos.

Figura 5: Anúncios sem informação registada sobre o valor do contrato, 2006–2016



Fonte: Comissão Europeia, com base em dados do JO/TED (Croácia 2013-2016, Roménia e Bulgária 2007-2016)

## Boa governação

### 2.6. Agregação da procura

O panorama da contratação pública caracteriza-se por uma fragmentação significativa do número de adquirentes. Estima-se que existam mais de 350 000 autoridades adjudicantes individuais em toda a UE. Contudo, muitos Estados-Membros não dispõem de dados fiáveis sobre o número de autoridades adjudicantes, pelo que este número deve ser considerado meramente indicativo.

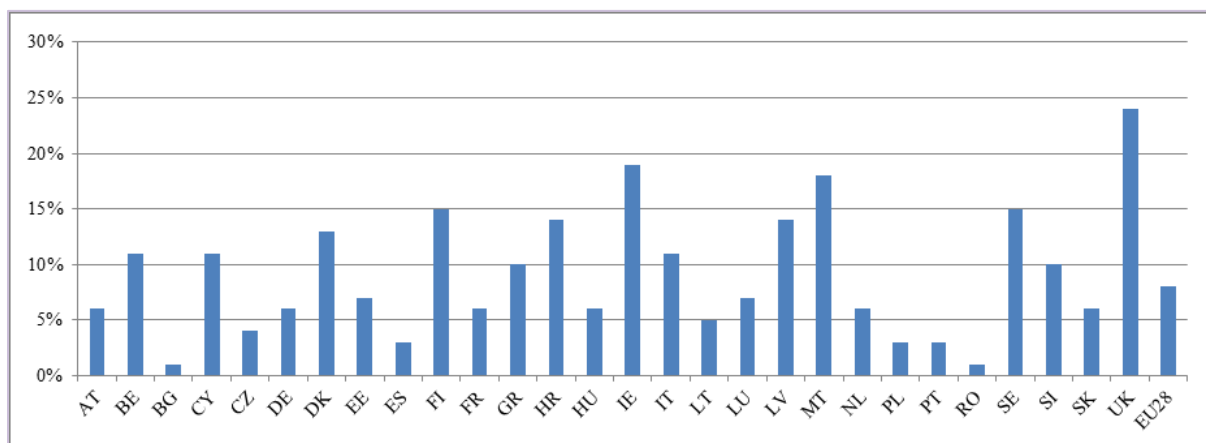
As restrições financeiras e a crescente exigência da opinião pública no sentido de uma maior responsabilização obrigam as autoridades públicas a centralizar e normalizar os contratos públicos. Simultaneamente, a agregação da procura ao nível dos contratos públicos encerra o potencial de ajudar as autoridades públicas a concretizar objetivos fundamentais, como sejam:

- a melhor relação qualidade/preço resultante dos benefícios de grandes economias de escala;
- objetivos sociais ou ecológicos;
- a profissionalização dos adquirentes;
- a garantia de maior eficácia no planeamento e acompanhamento do ciclo de contratação pública;
- a aplicação de ferramentas eletrónicas.

O setor da energia, por exemplo, tornou-se um dos casos de maior sucesso na adjudicação de contratos em regime de cooperação no Reino Unido. Em 2010, todos os departamentos da administração central foram incumbidos de contratar serviços energéticos através do *Government Procurement Service*, o que resultou numa poupança de 51 milhões de libras esterlinas. As duas opções de agregação da procura consistem na (i) aquisição através de uma central de compras (CC) estabelecida ou (ii) através da contratação conjunta com outras entidades. São visados por estas boas práticas produtos como a eletricidade e o gás, o mobiliário e o equipamento de escritório.

Ao nível da UE-28, a percentagem média de anúncios de adjudicação de contrato em que a autoridade adjudicante está a contratar por conta de outras autoridades adjudicantes foi de 8 % (Figura 6) em 2009-2015, com o Reino Unido a ocupar o primeiro lugar. O recurso à contratação conjunta ou à aquisição através de centrais de compras regista uma forte variação face à média da UE-28. Contudo, a evolução relativamente estável ao longo do tempo demonstra que, apesar das restrições orçamentais, os Estados-Membros não estão a tirar proveito da agregação da procura (nos casos em que seria conveniente).

**Figura 6: Percentagem de anúncios de adjudicação de contrato em que a autoridade adjudicante está a contratar por conta de outras autoridades adjudicantes (através da contratação conjunta ou de centrais de compras), 2006–2016**



Fonte: Comissão Europeia, com base em dados do JO/TED (Croácia 2013-2016, Roménia e Bulgária 2007-2016)

## 2.7. Utilização divergente dos critérios de qualidade

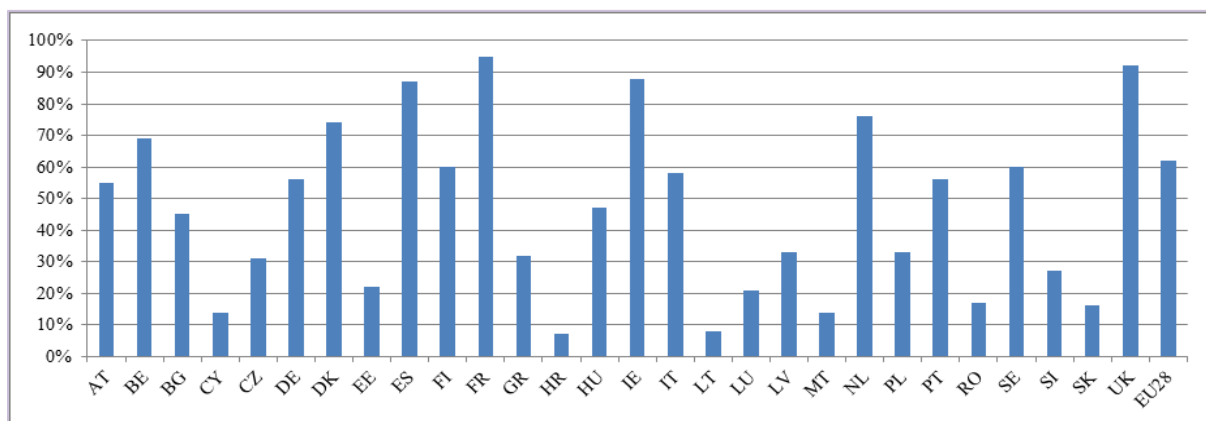
São raros os Estados-Membros que se têm empenhado ativamente em aplicar políticas de contratação pública inovadoras ou responsáveis do ponto de vista ambiental e social. Consequentemente, verifica-se uma utilização excessiva do critério de adjudicação pelo preço mais baixo, o que nem sempre corresponde à melhor relação qualidade/preço.

Em contrapartida, a Comissão promove a integração de critérios de qualidade no denominado princípio da «proposta economicamente mais vantajosa» (PEMV). No entanto, a utilização deste

princípio pelos Estados-Membros diverge significativamente (Figura 7). A França e o Reino Unido aplicam o princípio da PEMV em mais de 90 % dos concursos, ao passo que na Croácia e na Lituânia essa percentagem é inferior a 10 %. A média da UE situa-se em 62 %.

Devido ao facto de só recorrerem numa medida reduzida ao princípio da PEMV, os Estados-Membros podem estar a desperdiçar a oportunidade de usar de forma inteligente e estratégica as verbas avultadas consagradas aos contratos públicos, por forma a gerar maiores repercussões económicas positivas. Esta questão é particularmente relevante para os Estados-Membros da Europa Central e Oriental.

**Figura 7: Utilização do critério da PEMV na avaliação das propostas, 2006–2016**



Fonte: Comissão Europeia, com base em dados do JO/TED (Croácia 2013-2016, Roménia e Bulgária 2007-2016)



### 3. SOLUÇÕES PARA OS ESTADOS-MEMBROS

#### 3.1. Soluções

Medidas claras e concretas podem transformar a contratação pública num poderoso instrumento da política económica de todos os Estados-Membros, conduzindo a benefícios substanciais em termos de resultados no domínio dos contratos públicos. É o que a Comissão defende na sua comunicação adotada em 3 de outubro de 2017<sup>8</sup>, que estabelece um quadro estratégico para melhorar as práticas de adjudicação de contratos na UE. A abordagem proposta baseia-se numa parceria. A adoção de medidas em domínios prioritários também permitiria aos Estados-Membros corrigir as deficiências identificadas na secção anterior.

Como referido na comunicação, essas medidas abrangem seis domínios prioritários:

- Garantir a adoção generalizada da contratação pública estratégica;
- Profissionalizar os adquirentes públicos;
- Melhorar o acesso aos mercados da contratação;
- Aumentar a transparência e a integridade e melhorar a qualidade dos dados;
- Impulsionar a transformação digital da contratação;
- Cooperar com vista à contratação conjunta.

No que diz respeito à **contratação pública estratégica**, esta deve desempenhar um papel mais preponderante com vista a responder aos desafios económicos, ambientais e sociais. Na prática, tal implica a integração de critérios inovadores, sociais e ecológicos<sup>9</sup>, uma utilização mais alargada de consultas prévias de mercado ou avaliações qualitativas

(PEMV<sup>10</sup>), bem como contratos para soluções inovadoras na fase pré-comercial. Alguns Estados-Membros tornaram a «proposta economicamente mais vantajosa», incluindo a inclusão de critérios ecológicos, obrigatórios no âmbito dos seus processos de contratação. Em todo o caso, para obter os melhores resultados possíveis em matéria de contratos públicos, convém aplicar de forma sistemática critérios estratégicos. Tal pode ser viabilizado por um extenso apoio prático, abrangendo a divulgação de normas, metodologias para os parâmetros de referência, atualizações regulares de rótulos<sup>11</sup> e critérios de avaliação, bem como a disponibilidade de uma coletânea de boas práticas.

A **profissionalização** é outro aspeto importante. O maior recurso à contratação pública estratégica requer uma maior utilização de práticas flexíveis, o conhecimento dos mercados e ferramentas inovadoras. O setor público necessita de implementar uma estratégia global para compensar a aversão ao risco e para atrair e desenvolver competências em todo o domínio da contratação pública. Os Estados-Membros encontram-se em fases diferentes da sua trajetória em direção à profissionalização. A partilha de experiências irá permitir-lhes melhorar as suas práticas de contratação pública e aumentará o impacto dos contratos públicos na consecução dos objetivos estratégicos das autoridades públicas. Estratégias de profissionalização a longo prazo a nível nacional são essenciais para dispor das pessoas certas com as competências e ferramentas adequadas para produzir os melhores resultados.

Outro aspeto importante diz respeito ao **acesso aos mercados da contratação pública**. As PME são cruciais para a criação de emprego, o crescimento e a inovação, mas enfrentam dificuldades de acesso aos contratos públicos.

---

<sup>8</sup> COM (2017) 572 final.

<sup>9</sup> Devem também incluir a obrigação de garantir a acessibilidade das pessoas com deficiência.

<sup>10</sup> Proposta economicamente mais vantajosa que permite dar mais relevo à qualidade.

<sup>11</sup> Como, por exemplo, rótulos ecológicos, e em matéria da energia ou do comércio equitativo.

Atualmente, as PME obtêm 45 % do valor total dos contratos acima dos limiares da UE — diretamente ou como proponentes conjuntos ou subcontratantes. As diretivas de 2014 incluem medidas<sup>12</sup> para facilitar o acesso das PME aos contratos públicos. Estas oportunidades reforçadas em matéria de contratação pública a favor das PME precisam de ser comunicadas de forma mais vigorosa ao público em geral, às empresas e às autoridades adjudicantes. O objetivo é aumentar a proporção das PME no âmbito dos contratos públicos em consonância com o seu peso global na economia.

Outra maneira de melhorar o acesso é fomentar a confiança entre os intervenientes no mercado, nomeadamente as PME, com vista a participarem nos procedimentos de contratação pública. Para o efeito, convém facultar meios equitativos e eficientes de resolução de problemas e vias de recurso independentes a respeito das decisões em matéria de contratação. Além disso, a UE é o mercado de contratos públicos mais aberto à escala mundial mas, em contrapartida, o acesso facultado às nossas empresas noutros países nem sempre é assegurado numa base recíproca. Os principais parceiros comerciais da UE mantêm medidas discriminatórias que afetam as empresas da UE através da concessão de um tratamento preferencial aos proponentes nacionais.

A boa governação dos contratos públicos depende de **dados** fiáveis. Estes são essenciais para preparar medidas estratégicas adequadas. Devem ser disponibilizados dados de melhor qualidade e mais acessíveis sobre contratos públicos<sup>13</sup>. Estes propiciam uma vasta gama de oportunidades para avaliar melhor o desempenho das

---

<sup>12</sup> Medidas destinadas a melhorar o acesso das PME aos mercados de contratos públicos incluem incentivos para dividir os contratos em lotes, limites quanto ao volume de negócios exigido para participar num concurso e uma redução dos requisitos de documentação.

<sup>13</sup> Embora respeitando os direitos fundamentais e, em particular, o direito à proteção dos dados pessoais, na medida do aplicável.

políticas de contratação pública e influenciar as futuras decisões estratégicas. Com a utilização de sistemas de contratação pública eletrónica será possível produzir dados que também proporcionam um meio para detetar irregularidades.

Além disso, o acesso a dados relativos aos contratos públicos deve permitir o diálogo com a sociedade civil e obrigar a administração central a prestar contas neste domínio. As autoridades públicas estarão assim em melhores condições de combater a fraude e a corrupção<sup>14</sup>. Para o efeito, recomenda-se vivamente a criação de registos de contratos<sup>15</sup> acessíveis ao público, garantindo a transparência dos contratos adjudicados e das suas alterações. Além disso, permitir a comunicação de casos de corrupção através da criação de mecanismos de informação eficazes e proteger os denunciante contra represálias pode também contribuir para melhorar a transparência dos contratos públicos e poupar dinheiro público<sup>16</sup>.

As novas tecnologias digitais oferecem boas oportunidades para racionalizar e simplificar o processo de contratação pública através da implantação da contratação pública por via eletrónica. As diretivas relativas aos contratos públicos

---

<sup>14</sup> De acordo com o Relatório Anticorrupção de 2014 da Comissão, o custo da corrupção para a sociedade na UE ascende a cerca de 120 mil milhões de EUR por ano. De acordo com um estudo de 2013 (elaborado por PwC e Ecorys para a Comissão Europeia), os custos diretos globais da corrupção associada aos contratos públicos em apenas cinco setores (vias rodoviárias e ferroviárias, água e resíduos, construção urbana/equipamentos, formação, e investigação e desenvolvimento) e em somente oito países da UE oscilou entre 1,4 mil milhões e 2,2 mil milhões de EUR.

<sup>15</sup> Na medida em que esse registo contenha dados pessoais, deve cumprir os requisitos da legislação em matéria de proteção de dados.

<sup>16</sup> De acordo com o estudo de 2017, «*Estimating the economic benefits of whistleblower protection in public procurement*» (Estimativa dos benefícios económicos da proteção dos denunciante no domínio dos contratos públicos) (elaborado por Milieu para a Comissão Europeia), os benefícios potenciais de uma proteção eficaz dos denunciante para o conjunto da UE no domínio dos contratos públicos são da ordem dos 5,8 a 9,6 mil milhões de EUR por ano.

preveem que a apresentação eletrónica de propostas deverá ser obrigatória até outubro de 2018. No entanto, os benefícios da contratação eletrónica só serão plenamente aproveitados se todo o **processo de contratação pública for sujeito a transformação digital**. As novas tecnologias oferecem a possibilidade de reestruturar a fundo a forma como a contratação pública e os setores relevantes das administrações públicas são organizados. Trata-se de uma oportunidade única para redefinir os sistemas relevantes.

A **adjudicação de contratos em regime de cooperação** começa a generalizar-se em toda a UE<sup>17</sup>. A título de agregadores, as centrais de compras (CC) gerem uma parte crescente dos mercados de contratos públicos. Têm vindo a tornar-se intervenientes atores importantes na promoção da reforma dos contratos públicos, incluindo a implementação de uma abordagem estratégica. Tornam possível reforçar o efeito de alavanca dos adquirentes públicos, um aspeto indispensável em determinados mercados dominados por um pequeno número de operadores do mercado. As CC podem ser criadas com um mandato geral a nível nacional, visar setores específicos (tais como a saúde ou as TI) ou especializar-se em domínios como a contratação pública regional/municipal.

Os grandes volumes de contratação das CC podem ser utilizados para proceder à alavancagem da contratação estratégica, por exemplo, através da fixação de objetivos em matéria de contratos públicos inovadores ou ecológicos. O seu conhecimento do mercado representa também um elemento fundamental para a profissionalização da contratação pública. Os conhecimentos especializados das CC são fonte de importantes repercussões, uma vez que prestam frequentemente apoio a outras autoridades adjudicantes.

Há também muito a ganhar com uma cooperação mais forte entre autoridades adjudicantes. A contratação pública conjunta transfronteiras, em que as autoridades adjudicantes de diferentes países organizam conjuntamente os seus procedimentos de contratação, é facilitada em grande medida pelas novas normas da UE. Vários exemplos recentes demonstram a viabilidade de tais parcerias.

### 3.2. Quadro regulamentar da UE

As diretivas da UE relativas aos contratos públicos aplicam-se aos concursos cujo valor previsto seja superior a um determinado limiar, embora os Estados-Membros também tenham de cumprir os princípios consignados nas diretivas da UE no quadro dos concursos que não atingem esses limiares. Os princípios fundamentais das diretivas são a transparência, a igualdade de tratamento, a livre concorrência e a boa gestão processual. Têm por objetivo a realização de um mercado de contratos públicos competitivo, aberto e bem regulado, que é essencial para garantir uma boa utilização dos fundos públicos. A aplicação das diretivas também pode contribuir significativamente para a concretização dos objetivos da boa relação qualidade/preço, da transparência, da equidade e da boa governação.

As diretivas sofreram alterações profundas por ocasião da reforma de 2014. As novas regras simplificam e flexibilizam os procedimentos de contratação pública, o que irá beneficiar os adquirentes públicos e as empresas, em especial as PME, nomeadamente.

- A simplificação dos procedimentos para as autoridades adjudicantes abrirá o mercado de contratos públicos da UE, evitará políticas destinadas a favorecer as empresas nacionais e promoverá a livre circulação de mercadorias e serviços. Consequentemente, as autoridades adjudicantes irão obter uma melhor relação qualidade/preço.

---

<sup>17</sup> A agregação da procura refere-se às autoridades adjudicantes ou outras que operem através de centrais de compras (CC) que atuem como grossistas ou intermediários.

- As novas regras, incluindo a nova declaração eletrónica sob compromisso de honra para os proponentes (Documento Europeu Único de Contratação Pública - DEUCP), lançam os alicerces para a digitalização da contratação pública, que aumentará consideravelmente a eficiência do sistema de contratação pública. Por exemplo, somente a empresa vencedora do concurso terá de submeter toda a documentação que comprova a sua elegibilidade para o contrato. Tal irá reduzir drasticamente o volume de documentos necessários para a seleção das empresas.
- A limitação dos requisitos relativos ao volume de negócios e a utilização da opção de dividir os concursos em lotes facilitarão o acesso das PME aos contratos públicos.
- A contratação pública está a tornar-se um instrumento de estratégia política. De acordo com as novas regras, os procedimentos de contratação pública também ajudarão os adquirentes públicos a aplicar não só políticas ambientais, mas também políticas de integração social e de inovação.

As diretivas relativas aos contratos públicos deviam ser transpostas pelos Estados-Membros, o mais tardar, até 18 de abril de 2016. Em setembro de 2017, quatro Estados-Membros tinham ainda de transpor as três diretivas. Dois outros Estados-Membros tinham ainda de transpor a diretiva relativa aos contratos de concessão.

#### 4. CASOS COROADOS DE ÊXITO

Existem bons exemplos de como fazer face a muitos dos grandes desafios referidos nas secções anteriores.

No que diz respeito à **contratação pública estratégica**, a política adotada pela Suécia corresponde a uma boa prática. Recentemente, o Governo sueco adotou uma Estratégia Nacional de Contratação Pública, que tem por objetivo permitir que as autoridades adjudicantes apliquem a contratação estratégica. A estratégia contém

propostas de medidas concretas que são relevantes para todas as atividades do setor público. Estabelece sete objetivos estratégicos, entre os quais a «contratação pública responsável em termos de ambiente». Para alcançar este objetivo, é necessário reforçar os contratos públicos ecológicos, sobretudo nas categorias de produtos com forte impacto ambiental. As preocupações ambientais e uma perspetiva do ciclo de vida dos produtos devem ser tidas em conta nas diferentes fases do processo de contratação pública. A Agência Nacional de Contratação Pública, instituída em 2015, foi incumbida de aplicar e dar seguimento à Estratégia Nacional de Contratação Pública. Trata-se de uma autoridade independente cujo papel principal consiste em prestar apoio eficaz às autoridades adjudicantes do país, mediante orientações, formação, etc.

Outra dimensão da contratação pública estratégica é a denominada contratação social. Esta consiste em recorrer aos contratos públicos para alcançar objetivos sociais, tais como a inclusão de pessoas desfavorecidas. No seu plano de ação nacional de 2015 para uma contratação pública sustentável, a França estabeleceu o objetivo de incluir aspetos sociais em, pelo menos, 25 % dos seus concursos públicos até 2020. Para atingir este objetivo, o plano de ação prevê um conjunto de ações, recomendações e ferramentas de comunicação com vista a sensibilizar as autoridades adjudicantes para estes aspetos.

No que diz respeito à **adjudicação de contratos em regime de cooperação**, a Itália levou a cabo uma reforma importante para racionalizar o funcionamento da contratação pública. A fragmentação do sistema de contratação pública (com mais de 36 000 autoridades adjudicantes em Itália) é uma deficiência corrente destes sistemas ao nível da UE. A excessiva fragmentação da contratação pública encerra um conjunto de problemas:

- impossibilidade de alcançar economias de escala suficientes e

redução do poder de negociação das autoridades adjudicantes;

- profissionalização insuficiente e falta de conhecimento dos mercados por parte dos adquirentes;
- elevados custos de transação;
- agravamento e aumento do risco de irregularidades nos procedimentos de adjudicação de contratos;
- excessiva dispersão dos preços para o mesmo produto fornecido por entidades diferentes.

No âmbito da sua revisão da despesa pública, Itália decidiu que, para 19 categorias de bens e serviços (principalmente no setor da saúde), a contratação pública teria de ser realizada através de um grupo de «entidades agregadoras», composto principalmente por centrais de compras nacionais ou regionais. Essa medida também permitiu resolver as importantes dispersões de preços verificadas entre adquirentes (no caso das endopróteses vasculares, foram relatadas diferenças superiores a 300 % na mesma região). Daí resultaram poupanças significativas em 2015: uma média de 23 % nos procedimentos de adjudicação de contratos já concluídos, com uma variação de 6 % a 59 %. Os resultados também são patentes, na medida em que as partes envolvidas criaram um sistema para planificar e coordenar a contratação pública do produto pertinente.

A digitalização dos sistemas de contratação pública facilita a monitorização dos contratos públicos, que representam uma parte significativa da despesa pública. Os registos de contratos são uma ferramenta eficiente em termos de custos, tanto para a gestão dos contratos como para uma maior **transparência, integridade e qualidade dos dados**. Trata-se de registos onde se armazenam os contratos digitalizados, os respetivos resumos estruturados, incluindo as condições de execução do contrato, as condições de fornecimento e as alterações subsequentes. Em alguns países, os contratos que não sejam publicados nestes registos são considerados nulos. Estes registos ajudam as autoridades adjudicantes a

gerir os seus contratos e contribuem para uma melhor governação dos contratos públicos. Em Portugal, o portal de contratos públicos «Base»<sup>18</sup> permite a supervisão das despesas e do volume de contratos públicos, bem como a elaboração de estatísticas sobre o tipo de aquisições, concursos ganhos por empresas, etc.

A transição para a **contratação eletrónica** representa uma oportunidade para modernizar o sistema de contratação pública. Constituem exemplos de boas práticas neste âmbito:

- a criação de um portal único a nível nacional, que inclua todas as notificações e com ligação ao TED;
- a existência de um mercado concorrencial para os serviços de contratação eletrónica;
- a disponibilidade de um registo de contratos com divulgação de informações completas sobre os contratos adjudicados;
- a simplificação dos requisitos de assinatura, sendo que a utilização da assinatura eletrónica está a diminuir;
- a aplicação do princípio da declaração única».

Igualmente importante é que as empresas (ou os cidadãos) apenas tenham de fornecer as informações uma única vez a todas as repartições da administração pública. O «princípio da declaração única» é uma prática de interação entre o Estado e as empresas (ou cidadãos). Baseia-se na premissa de que nunca se devem solicitar às empresas (ou aos cidadãos) informações passíveis de serem obtidas internamente na administração pública utilizando várias referências (como o número de contribuinte). Este princípio pode ser assegurado, quer diretamente através dos registos nacionais (como na Estónia), quer através de um sistema de agregação (como os sistemas de pré-qualificação) em que as empresas fornecem as informações uma única vez às administrações.

---

<sup>18</sup> <http://www.base.gov.pt>

## 5. CONCLUSÕES

Nos últimos anos, foram introduzidas melhorias no quadro da contratação pública, tanto a nível da UE como a nível nacional, mas persistem ainda alguns desafios. Os Estados-Membros afetam uma parte considerável das suas despesas públicas aos contratos públicos. Mas, em vários países, a taxa de publicação permanece baixa, o que resulta numa abertura insuficiente face às oportunidades comerciais transfronteiras. O recurso a procedimentos de adjudicação de contratos que limitam a concorrência, como os procedimentos de negociação sem publicação prévia de anúncio, diverge muito consoante os países, variando desde valores próximo dos 0 % até níveis superiores a 20 %, ao mesmo tempo que permanece elevada a percentagem de contratos em relação aos quais só é apresentada uma única proposta. Esta situação verifica-se, de modo particular, em alguns setores (como as TI) onde a dependência face a determinados fornecedores é um fenómeno que se observa com frequência. Tudo isto indica que o mercado único em matéria de contratos públicos não está ainda suficientemente integrado e que uma maior abertura poderá aumentar a eficiência económica e o crescimento.

A utilização de critérios de qualidade na adjudicação dos contratos varia significativamente entre os Estados-Membros, oscilando entre valores inferiores a 10 % na Croácia e na Lituânia até mais de 90 % em França e no Reino Unido. De modo geral, muitos Estados-Membros da Europa Central e Oriental utilizam frequentemente o critério do preço mais baixo, perdendo assim a oportunidade de promover a inovação ou de prosseguir objetivos sociais ou ecológicos.

As vantagens de uma contratação pública em regime de cooperação baseada na agregação da procura estão a ser exploradas pelos Estados-Membros como forma de aumentar a eficiência das suas despesas públicas. Todavia, há ainda grande margem para melhorias. Outro desafio reside na necessidade de profissionalização, ou seja, na necessidade de a contratação pública ser realizada por profissionais que disponham das competências e dos conhecimentos técnicos ou processuais necessários.

A contratação eletrónica é uma forma de aumentar a transparência e a eficiência dos procedimentos de adjudicação de contratos, estando a ser progressivamente implementada nos Estados-Membros. Contudo, a qualidade dos serviços introduzidos em matéria de contratação eletrónica ainda pode ser melhorada.

Data: 22.11.2017