



© João Freitas, 2016

João Filipe Calaça Freitas

# CONTRATAÇÃO PÚBLICA E CONCORRÊNCIA A EFICIÊNCIA NA AFETAÇÃO DOS RECURSOS

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre em Gestão

Julho de 2016



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



**FEUC** FACULDADE DE ECONOMIA  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

João Filipe Calaça Freitas

# Contratação Pública e Concorrência

A Eficiência na Afetação dos Recursos

Relatório de Estágio apresentado à Faculdade de Economia da  
Universidade de Coimbra para obtenção do grau de Mestre em  
Gestão

Supervisora do estágio: Doutora Ana Sofia Rodrigues

Orientador: Prof. Doutor Arnaldo Coelho

Coimbra, julho de 2016

## Agradecimentos

Primeiramente, quero agradecer a todas as pessoas que contribuíram de alguma forma e sem as quais não seria possível a realização deste estágio e, conseqüentemente, deste relatório. Foi uma etapa importante para o crescimento pessoal e profissional que sempre recordarei.

Ao Gabinete de Saídas Profissionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, concretamente, à Dra. Paula de Albuquerque Matos, que me esclareceu todas as dúvidas que lhe coloquei e se mostrou sempre disponível para me ajudar, em especial, durante o período de intercâmbio na Universidade de Valência.

À Unidade de Recursos Humanos da Autoridade da Concorrência, em especial à Dra. Teresa Weber, pela oportunidade de estágio nesta organização e a atenção dada.

Ao Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercados (GEA) da Autoridade da Concorrência, em especial à Doutora Ana Sofia Rodrigues, a minha supervisora do estágio, pelo voto de confiança no meu trabalho e toda a atenção prestada; também ao Doutor Jorge Rodrigues e à Doutora Cátia Felisberto, pelo seu trabalho de cossupervisão.

A todos os outros colaboradores do GEA pela sua simpatia e acolhimento nesta equipa de trabalho, com um agradecimento especial ao Doutor Hugo Brito pela preocupação manifestada pela minha integração, ao longo de todo o estágio.

Ao Centro de Documentação e Informação, às bibliotecárias Sra. Manuela Louro e Sra. Manuela Oliveira, por toda a atenção disponibilizada.

À Autoridade da Concorrência como um todo, pelo seu trabalho em defender e promover a concorrência na economia portuguesa.

Ao Doutor Arnaldo Coelho, o meu orientador do estágio, pela sua disponibilidade e orientação.

À Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, por toda a formação dada aos seus alunos.

E, por último, mas não menos importante, à minha família e amigos pelo apoio e compreensão manifestados, para que saibam que os tenho em consideração.

A todos, muito obrigado!

## Resumo

O presente relatório tem por base o tema de trabalho desenvolvido no estágio curricular, realizado no Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercados (GEA) da Autoridade da Concorrência (AdC), no período entre 15 de fevereiro a 20 de junho de 2016, com vista à conclusão do Mestrado em Gestão da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC).

O objetivo deste trabalho é analisar as potencialidades que a concorrência pode trazer à contratação pública, uma atividade económica muito importante em qualquer sociedade moderna, independentemente do seu nível de desenvolvimento, responsável por 10% a 20% do PIB mundial. Pela sua natureza pública, constitui uma atividade sensível a práticas de conluio e corrupção, que corrompem o bem-estar social ao desviar fundos públicos, que poderiam ser afetados a outras áreas de investimento público.

A existência de concorrência nos mercados leva a melhores resultados, devido a motivação (isto é, possibilidade de obtenção de renda) que os envolvidos neste processo têm para se superar, apresentando melhorias nos seus bens e/ou serviços a fim de se distinguirem dos demais. Portanto, se for assegurada a concorrência genuína entre operadores económicos nos mercados de contratação pública, gerará uma otimização da afetação dos recursos públicos, não só pela aquisição mais eficiente, como também pela economia de fundos que poderão, assim, ser alocados a outras áreas de atuação do governo.

Para alcançar estes resultados, é fundamental a atividade das autoridades da concorrência, que atuam como defensoras do interesse público, ao garantir que as empresas cumprem com as regras do normal funcionamento do mercado. Além disso, a contratação pública pode, também, ser utilizada como instrumento para promover políticas sociais, ambientais e económicas, sendo para isso necessário criar consciência e empregar funcionários capacitados para atender a estes objetivos.

**Palavras-chave:** contratos públicos; concorrência; governo; autoridade da concorrência; otimização dos recursos; eficiência pública; fundos públicos; entidade adjudicante.

## Abstract

This report is based on the work theme developed in the traineeship held at the Bureau of Studies and Market Monitoring (GEA) of the Portuguese Competition Authority (PCA), from the 15<sup>th</sup> of February to the 20<sup>th</sup> of June 2016, aiming the conclusion of the Master in Management of the Faculty of Economics of the University of Coimbra (FEUC).

This work goal is to analyze the potential which competition can bring to public procurement, a very important economic activity in any modern society, regardless of their level of development, accounting for 10% to 20% of world GDP. Due to its public nature, it is a sensitive activity to collusion and corruption, corrupting the social welfare as it diverts public funds that could be allocated to other areas of public investment.

Ensuring competition in the markets leads to better results, due to motivation (*i.e.*, the possibility of obtaining rent) which those involved in this process have to overcome, with improvements in their goods and/or services in order to distinguish themselves from others. Therefore, if ensured fair competition between economic operators in procurement markets, it will generate an optimal allocation of public resources, not only through more efficient acquisition, as well as through the economy of funds that can then be allocated to other areas of government action.

To achieve these results, it is crucial the activity of competition authorities, which act as defenders of the public interest by ensuring that companies comply with the rules of the normal market functioning. In addition, public procurement can also be used as a tool to promote social, environmental and economic policies, thus the need to create awareness and employ skilled staff to meet these goals.

**Keywords:** public procurement; competition; government; competition authority; resources optimization; public efficiency; public funds; contracting authority.

## Lista de Siglas e Abreviaturas

**ACP** – Acordo sobre Contratos Públicos

**AdC** – Autoridade da Concorrência

**CCP** – Código dos Contratos Públicos

**CEE** – Comunidade Económica Europeia

**DR** – Diário da República

**CDI** – Centro de Documentação e Informação da AdC

**EEE** – Espaço Económico Europeu

**eSPap** – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P.

**FEUC** – Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

**FMI** – Fundo Monetário Internacional

**GATT** – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (do inglês, *General Agreement on Tariffs and Trade*)

**GEA** – Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercados da AdC

**IMPIC** – Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.

**IVA** – Imposto sobre o valor acrescentado

**JOUE** – Jornal Oficial da União Europeia

**OCDE** – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

**OMC** – Organização Mundial do Comércio

**ONU** – Organização das Nações Unidas

**PEMV** – Proposta economicamente mais vantajosa

**PIB** – Produto Interno Bruto

**PME** – Pequenas e médias empresas

**SNCP** – Sistema Nacional de Compras Públicas

**TFUE** – Tratado de Funcionamento da União Europeia

**TIC** – Tecnologias da informação e comunicação

**UE** – União Europeia

## Lista de Figuras

**Figura 1** – Contratação pública em percentagem do PIB e do total de despesas públicas, nos países da OCDE, em 2013

**Figura 2** – Utilização de procedimentos abertos por país da UE

**Figura 3** – Componentes da metodologia de avaliação de propostas, conforme o CCP

**Figura 4** – Casos de cartéis em Portugal, por método

**Figura 5** – Organograma da estrutura interna da AdC

## Lista de Tabelas

**Tabela 1** – Critérios utilizados na adjudicação de contratos públicos

**Tabela 2** – Principais eventos na liberalização da contratação pública, no âmbito da OMC.

**Tabela 3** – Limiares europeus para a contratação pública (sem IVA)

**Tabela 4** – Formas mais comuns de conluio

# Índice

<b>Introdução</b> .....	1
<b>1. Contextualização</b> .....	3
1.1. Definição.....	3
1.2. Princípios.....	3
1.3. A sua importância económica.....	4
<b>2. Objetivos</b> .....	7
2.1. Objetivo principal.....	7
2.2. Outros objetivos (estratégicos).....	10
<b>3. A Evolução Histórica</b> .....	13
3.1. Protecionismo económico: Pré-Segunda Guerra Mundial.....	13
3.2. Liberalização do comércio internacional: No âmbito da OMC.....	13
3.3. Liberalização do comércio internacional: No âmbito da UE e nacional.....	15
3.4. Atualidade: Crise e desafios.....	17
<b>4. O Processo Adjudicatório</b> .....	19
4.1. Sistema institucional.....	19
4.2. Central de compras.....	19
4.3. Etapas.....	20
4.4. Escolha do procedimento.....	20
4.5. Contratação eletrónica (leilão eletrónico).....	22
<b>5. A Importância da Concorrência</b> .....	25
5.1. Definição e importância.....	25
5.2. Concorrência na contratação pública na UE.....	25
5.3. Procedimentos abertos à concorrência.....	26
5.4. Propostas de preço anormalmente baixo.....	29
5.5. Diferenças entre contratação pública e contratação privada.....	29
<b>6. Práticas que Distorcem a Concorrência</b> .....	31
6.1. Conluio.....	31
6.2. Atividade sensível/propensa à corrupção.....	34



<b>7. Profissionalização da Função de Compras</b> .....	35
<b>8. O Estágio Curricular</b> .....	36
8.1. Apresentação da entidade e unidade orgânica de acolhimento.....	36
8.2. Acolhimento.....	37
8.3. Trabalho desenvolvido.....	39
8.4. Outras atividades.....	43
8.5. Análise de contribuições e propostas de melhoria.....	43
<b>Conclusão e Considerações Pessoais</b> .....	46
<b>Referências</b> .....	488
<b>Anexos</b> .....	54
Anexo 1 – Glossário	
Anexo 2 – Algumas definições para o conceito <i>value for money</i>	
Anexo 3 – A importância económica da contratação pública	
Anexo 4 – Notas sobre a liberalização do comércio no âmbito da OMC	
Anexo 5 – Quadro-resumo da evolução das diretivas de contratação pública	

## Introdução

O relatório de estágio consiste no desenvolvimento de um tema pertinente, que esteja relacionado com as atividades realizadas no estágio curricular e com a área temática do curso de Gestão e, igualmente, na descrição do estágio curricular. Com a finalidade de obtenção do grau de Mestre em Gestão pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC).

O estágio curricular foi realizado na Autoridade da Concorrência (AdC), mais especificamente no Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercados (GEA) da referida entidade, durante o período compreendido entre 15 de fevereiro de 2016 e 20 de junho de 2016, num total de 700 horas.

O objetivo do estágio foi o de proporcionar ao estudante um primeiro contacto com o mercado laboral, possibilitando o desenvolvimento da sua experiência profissional, através do desempenho de atividades que lhe foram incumbidas pela entidade de acolhimento. Essas atividades relacionaram-se com as matérias de contratação pública e concorrência, parte do Plano Estratégico da AdC, nomeadamente, pela elaboração de trabalhos e estudos nessas áreas.

Portanto, a escolha do tema do presente relatório foi motivada pelo trabalho desenvolvido no estágio, com vista a abordar de uma forma geral as principais temáticas relativas à eficiência da contratação pública na afetação dos recursos públicos, que se associa intimamente com a presença de concorrência. A sua relevância prende-se com a importância económica desta atividade, que tem um impacto determinante em vários setores e indústrias e que é responsável por entre 10% a 20% do PIB mundial, situando-se nos 9,8% em Portugal, o equivalente a mais de 16 mil milhões de euros.

A sua natureza pública faz com que seja uma atividade sensível e propensa a práticas desleais, por parte dos seus intervenientes, sejam eles apenas concorrentes ou concorrente(s) e funcionário(s) com responsabilidade pela adjudicação. Desse modo, a contratação pública é afastada do resultado eficiente, o que significa tanto uma aquisição com condições menos favoráveis, por exemplo, em termos de qualidade, como uma aquisição mais onerosa para os cofres do Estado, desperdiçando fundos públicos.

Por outras palavras, a concorrência distorcida na contratação pública prejudica o bem-estar social, privando a sociedade de maior investimento público em áreas como saúde, educação, investigação, infraestruturas públicas e apoios sociais, pode, também, significar um agravamento de impostos para fazer frente às necessidades públicas, comprometendo o desenvolvimento socioeconómico.

A fim de abordar este tema de uma forma concisa, em que se explique em que consiste cada fenómeno e se desenvolva as suas problemáticas de modo geral, o relatório encontra-se dividido em capítulos, os quais se subdividem em subcapítulos.

Assim, a parte teórica começa com o capítulo 1, que contextualiza, definindo o que se entende por contratação pública, evidenciando os princípios associados e abordando a sua importância económica. O capítulo 2 descreve em que consiste o seu objetivo principal e as implicações e refere outros objetivos estratégicos que se podem associar aos contratos públicos. O capítulo 3 faz um apanhado histórico da evolução da contratação pública, desde o protecionismo económico até aos nossos dias, abordando também os desafios. O capítulo 4 refere-se ao processo adjudicatório, abordando o sistema institucional, as etapas e os procedimentos de adjudicação e a contratação eletrónica. O capítulo 5 define o que é a concorrência e a sua importância nos contratos públicos, falando dos fatores que envolvem a estruturação de um procedimento aberto à concorrência e outras problemáticas. O capítulo 6 desenvolve as práticas que distorcem a concorrência. Por fim, o capítulo 7 fala sobre a profissionalização da função de contratação para melhorar a eficiência.

Já a parte de descrição do estágio inicia-se com o capítulo 8, que apresenta a entidade de acolhimento e o gabinete onde se desenvolveu o estágio, seguidamente descreve o acolhimento na AdC, especialmente, no GEA, depois fala sobre o trabalho desenvolvido e, por último, as outras atividades envolvidas.

# 1. Contextualização

## 1.1. Definição

A contratação pública é um processo que envolve a aquisição de bens e serviços, incluindo as obras públicas<sup>1</sup>, por entidades adjudicantes ao setor privado, através de recursos públicos para cumprir as suas funções e obrigações públicas<sup>2</sup> (Çentikaya, 2014; Georghiou *et al.*, 2014; McKeivitt *et al.*, 2012; OCDE, 2007; Rodrigues, 2013). Compreende, deste modo, uma ampla gama de setores, destacando-se os da construção, da saúde, do transporte e da defesa (Georghiou *et al.*, 2014). Em Portugal, o código legal que determina a sua disciplina é o Código dos Contratos Públicos (CCP).

## 1.2. Princípios

De acordo com o número 4 do artigo 1.º do CCP, os princípios que regem a contratação pública são os da transparência, da igualdade e da concorrência. O primeiro princípio, o da transparência, significa que o processo de contratação pública é efetuado de forma tão aberta quanto possível, garantindo o acesso público à informação, o que implica que haja publicitação da intenção de contratar, publicação e definição clara e precisa das regras aplicáveis ao procedimento e existência de meios para controlar a legitimidade das decisões procedimentais, tais como a fundamentação dos atos administrativos e a audiência prévia.

Já o princípio da igualdade quer dizer que deve ser concedido um tratamento estritamente igual a todos os participantes, que se encontrem sob as mesmas circunstâncias legais e factuais, impedindo, assim, que as entidades adjudicantes adotem medidas, diretas ou indiretas, de discriminação que possam beneficiar ou prejudicar ilegitimamente qualquer ou quaisquer concorrentes. Este princípio assume uma relevância ampliada no seio da União Europeia (UE), por ser nele, e também no da

---

<sup>1</sup> Com “aquisição de bens e serviços” inclui-se a empreitada e a concessão de obras públicas, a concessão de serviços públicos, a locação ou aquisição de bens móveis e a aquisição de serviços (art.º 6.º, n.º. 1 do CCP).

<sup>2</sup> Segundo Rodrigues (2013: 13) “não existe uma noção precisa de contratação pública”, tendo aqui sido utilizada uma definição genérica, baseada nas diferentes fontes referenciadas.

concorrência, que assenta a construção do mercado único, o Espaço Económico Europeu (EEE)<sup>3</sup>.

Por fim, o princípio da concorrência, que é o elemento estrutural da contratação pública e em cujo respeito e promoção assenta atualmente o valor dos procedimentos adjudicatórios, refere-se a que os requisitos de participação se aplicam igualmente a todos os concorrentes, não restringindo infundadamente a concorrência, e implica que um fornecedor ou grupo de fornecedores não possa ser subjetivamente discriminado, por exemplo, através de requisitos de capacidade financeira desproporcionais, que limitem ou impeçam a participação de empresas nos concursos ou especificações demasiado desenvolvidas que subentendam uma determinada marca oferecida por uma dada empresa (Krivinsh e Vilks, 2013; Oliveira, 2008).

Vários teóricos acrescentam outros princípios ou renomeiam-nos, havendo alguns que até os decompõem em princípios associados, possivelmente para salientar a sua importância e reforçar a sua observância nos contratos públicos, visto que os mesmos podem ser inferidos ou subentendidos nos três supramencionados. Entre esses princípios desagregadores encontram-se, por exemplo, os da não discriminação, da probidade, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade, da reciprocidade, entre outros (Georghiou *et al.*, 2014; Karjalainen e Kemppainen, 2008; Krivinsh e Vilks, 2013; Mateus *et al.*, 2010; Oliveira, 2008; Snider e Rendon, 2008; Viana, 2008).

### **1.3. A sua importância económica**

A contratação pública é uma atividade económica e governamental muito importante, em qualquer economia moderna, pois representa uma proporção significativa da procura global de bens e serviços, tendo um impacto determinante na procura total em vários setores e indústrias, como, por exemplo, a farmacêutica, a dos

---

<sup>3</sup> A sua importância na construção do mercado comum deve-se ao facto de garantir a não discriminação de empresas de outros países pertencentes ao EEE num dado Estado membro, em razão da sua nacionalidade. É, igualmente, um princípio que assegura os compromissos assumidos no ACP pelos Estados signatários, entre eles, Portugal, no âmbito da liberalização mundial do comércio promovida pela OMC.

transportes, a da energia e a da defesa (CE, 2011a; García-Alonso e Levine, 2008; Georghiou *et al.*, 2014; Nogueiro e Ramos, 2014; OCDE, 2016; Oliveira e Santos, 2015; Snider e Rendon, 2008; Vagstad, 1995).

Segundo as diferentes fontes consultadas, é responsável por entre 10 a 20% do PIB total, a nível mundial<sup>4</sup> (Auriol, 2006; CE, 2011a; García-Alonso e Levine, 2008; OCDE, 2007; Rodrigues, 2013; Snider e Rendon, 2008; Vagstad, 1995), o que corresponde a cerca de 5,9 a 13,2 biliões de euros<sup>5</sup>. A nível da União Europeia, a sua representatividade no PIB está próxima a 19%, correspondendo a 2,4 biliões de euros (CE, 2011a), já no que respeita a Portugal esse valor situa-se nos 9,8%, o que equivale a 16,7 mil milhões de euros, e representa 19,5% do total das despesas governamentais – abaixo da média dos países da OCDE, que se situa nos 29%, como se pode observar na Figura 1 (OCDE, 2015)<sup>6</sup>.

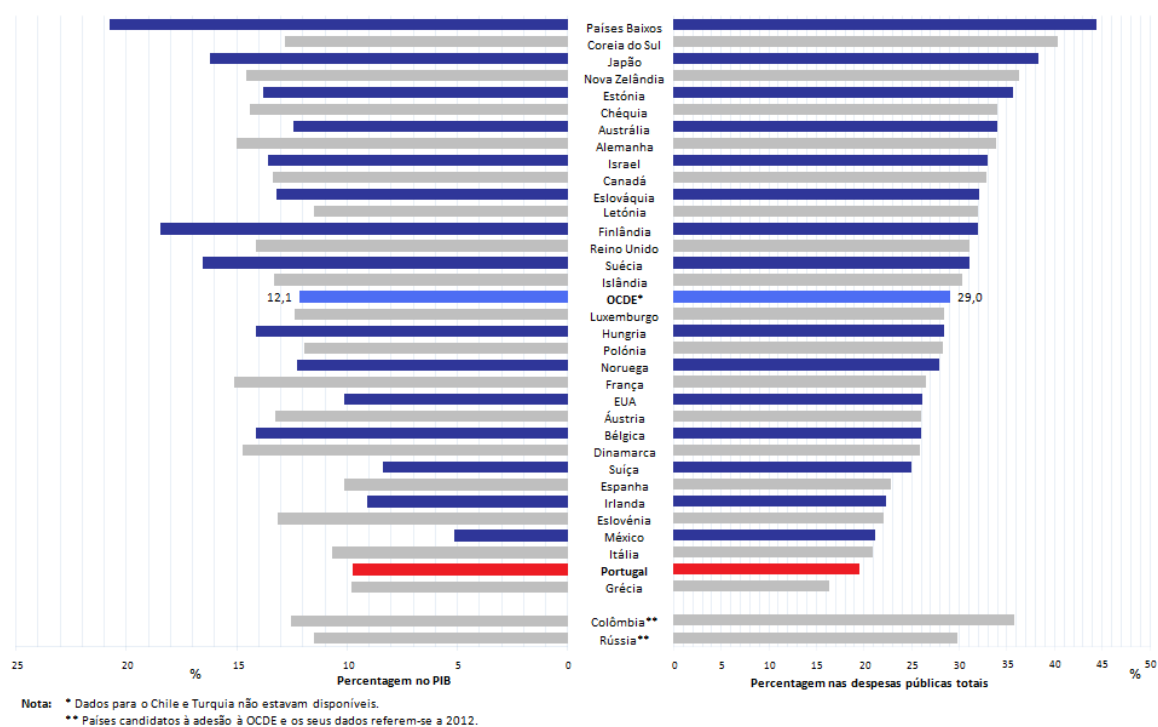
---

<sup>4</sup> A quantificação do tamanho da contratação pública é uma tarefa difícil, devido à inexistência de parâmetros de medição uniformes, detalhados e/ou consistentes entre a maioria dos mercados de contratação pública dos vários países (Hunsaker, 2009; OCDE, 2016).

<sup>5</sup> Diferentes estudos, que abordam o valor monetário mundial correspondente aos gastos com a contratação pública, apontam diferentes estimativas, ver *Anexo 1*.

<sup>6</sup> Os dados sobre a UE são relativos a 2011 e os dados sobre Portugal e a OCDE reportam-se a 2013.

**Figura 1 – Contratação pública em percentagem do PIB e do total de despesas públicas, nos países da OCDE, em 2013**



Adaptado de: OCDE (2015)

Estes dados evidenciam a importância da contratação pública como ferramenta para assegurar uma boa, eficaz e transparente gestão dos recursos públicos, uma vez que são responsáveis por uma parte significativa destes (OCDE, 2013).

## 2. Objetivos

### 2.1. Objetivo principal

O objetivo principal e orientador da contratação pública é a obtenção da eficiência económica, isto é, a otimização da afetação dos recursos, referido na literatura internacional como a realização do *value for money* (CE, 2011a; Evenett e Hoekman, 2005; Freitas e Maldonado, 2013; Gonçalves, 2010; McKeivitt *et al.*, 2012; OCDE, 2007; Rodrigues, 2013). Isso significa assegurar um melhor resultado para a adjudicação e, por consequência, uma melhor aplicação do dinheiro público (Dimitri, 2013, OCDE, 2015).

Para alcançar este objetivo, as entidades adjudicantes devem utilizar uma avaliação multicritério das propostas, que tem em conta as necessidades e restrições orçamentais, selecionando a oferta que apresente a melhor relação qualidade-preço, combinando fatores: monetários ou quantitativos, como custos fixos e custos variáveis; e não monetários ou qualitativos, como, por exemplo, ciclo de vida, tempo de entrega ou de conclusão, resistência, grau de inovação, características técnicas, impacto ambiental, qualificações do pessoal envolvido, entre outros (Bergman e Lundberg, 2013; Celentani e Ganuza, 2002; Dimitri, 2013; Kiiver e Kodym, 2015).

Com a entrada em vigor da mais recente diretiva, 2014/24/UE<sup>7</sup>, que revoga a diretiva 2004/18/UE, a que está na base do atual CCP, foi dada uma nova ênfase a esta abordagem multicritério (o chamado critério da proposta economicamente mais vantajosa, ou PEMV)<sup>8</sup>, em vez da tradicional abordagem da adjudicação à proposta que apresenta o preço mais baixo, adicionando, deste modo, maior complexidade ao processo de contratação (Bergman e Lundberg, 2013). Embora o atual CCP já fizesse a adoção do PEMV uma prioridade, sempre que aplicável, apenas 44% das adjudicações de contratos públicos em Portugal são feitas segundo este critério, como se vê na Tabela 1,

---

<sup>7</sup> Ainda está a ser transposta para o ordenamento jurídico português, embora o prazo para a sua finalização tenha terminado em 18 de abril de 2016.

<sup>8</sup> A nova diretiva dispõe no art.º 67.º, n.º 2, que “[o]s Estados-Membros podem prever que as autoridades adjudicantes não possam utilizar o preço ou o custo como único critério de adjudicação, ou podem restringir essa utilização exclusiva a determinadas categorias de autoridades adjudicantes ou a determinados tipos de contratos”.



embora esteja acima da média da UE, 41%, e da média da zona euro, cerca de 43%<sup>9</sup> (CE, 2016a).

**Tabela 1** – Critérios utilizados na adjudicação de contratos públicos

	Portugal	UE <sup>6</sup>	Zona Euro <sup>6</sup>
Preço mais baixo (%)	56	59	47
PEMV (%)	44	41	43

Adaptado de: CE (2016a: 103-104)

Quanto à forma para proceder a essa avaliação, recorre-se, normalmente, a fórmulas de pontuação, que traduzem as preferências do adquirente em relação aos fatores que a proposta a ser adjudicada deve atender. Portanto, são atribuídos pontos a cada um dos fatores a considerar, convertendo os aspetos quantitativos e os qualitativos em números – ao fazer isto, o comprador expressa, também, quanto está disposto a gastar por um aumento na qualidade –, que, no final da avaliação, serão inseridos na fórmula escolhida, dando um valor final para a proposta, que poderá, assim, ser seriada e comparada a outras propostas (Bergman e Lundberg, 2013, apud Verdeaux, 2003; Dimitri, 2013; Kiiver e Kodym, 2015).

Kiiver e Kodym (2015) criticam os rácios qualidade-preço de adjudicação abordados na atual diretiva europeia 2014/24/UE sobre contratação pública, na medida em que dizem que uma pontuação ponderada de preço mais uma pontuação ponderada de qualidade é, na verdade, uma soma<sup>10</sup>. Eles referem que essa abordagem torna-se problemática em mercados com baixa concorrência e alto risco de conluio entre os participantes, uma vez que estes podem acumular pontos por conta da qualidade, mas em contrapartida de um preço exagerado. Todavia, os autores apontam uma solução para este problema, que consiste em dividir a pontuação de qualidade pela pontuação de preço, uma interpretação literal do conceito *value for money* (“valor por dinheiro”). O resultado desta divisão é, portanto, o montante de qualidade em pontos por cada

<sup>9</sup> Estes dados são referentes a 2014 dos 27 Estados-membros, exceto a Grécia, por ausência de dados.

<sup>10</sup> A dita diretiva não provê nenhuma fórmula, apenas refere que “[a] autoridade adjudicante especifica nos documentos do concurso a ponderação relativa que atribui a cada um dos critérios escolhidos para determinar a proposta economicamente mais vantajosa” (art.º 67.º, n.º 5).

unidade monetária, podendo-se intuitivamente ver quanta qualidade se obtém por cada euro gasto.

No entanto, existem dificuldades inerentes ao estabelecimento de uma fórmula que traduza e mensure otimamente essa combinação de fatores<sup>11</sup>, por motivos como (Brekke *et al.*, 2010; Dimitri, 2013; Kiiver e Kodym, 2015; McCue *et al.*, 2015):

- Dificuldade em medir elementos qualitativos, já que são, muitas vezes, intangíveis, perecíveis, impassíveis de homogeneizar e suscetíveis a diferentes interpretações na sua descrição e especificação;
- As variáveis heterogéneas envolvidas. Por exemplo, na avaliação da instalação de um novo *software*, há diferentes medidas em análise, como as características do computador serem as mais apropriadas e a própria qualidade do programa;
- O *tradeoff* entre preço e qualidade, dado ter que escolher entre um preço mais alto por uma qualidade superior – arriscando a exceder o orçamento, a pagar mais do que o valor real ou a ter dificuldades em justificar o investimento – ou um preço mais baixo por uma qualidade inferior – podendo ficar aquém das expectativas de utilidade<sup>12</sup>;
- A falta de consenso entre *stakeholders* sobre o peso a atribuir a cada fator considerado. Por exemplo, os gestores financeiros irão atender mais ao custo, os gestores de projetos irão querer grandes empreitadas, já os consumidores irão olhar mais para a funcionalidade;
- E a complexidade da própria definição de otimização da afetação de recursos.

Estas dificuldades podem estar na origem do desenvolvimento de fórmulas matemáticas cada vez mais complexas na adjudicação contratual (Kiiver e Kodym, 2015).

---

<sup>11</sup> Para uma abordagem teórica sobre a metodologia de avaliação de propostas e os problemas derivados da atribuição de pesos na fórmula utilizada para a adjudicação, ver Chen (2008) e Mateus *et al.* (2010).

<sup>12</sup> Caldwell *et al.* (2005) dão o exemplo do Serviço Nacional de Saúde britânico (NHS), cujo único critério de adjudicação de contratos era o do preço mais baixo, levando, assim, a que os ofertantes recorressem a materiais mais baratos para manterem os preços das propostas baixos, o que originou, mais tarde, altos custos de reparação e manutenção.

## 2.2. Outros objetivos (estratégicos)

A relevância e o impacto que a contratação pública tem na economia, como se pode inferir pelos dados evidenciados no capítulo anterior, constituem um facto comum a todas as sociedades modernas, sejam desenvolvidas ou estejam em desenvolvimento. A consciência dessa importância tem levado ao crescimento da sua utilização estratégica para prosseguir objetivos públicos secundários, de natureza socioeconómica, ambiental e de inovação<sup>13</sup>, como se pode inferir pela atenção que lhe foi dada nas novas diretivas de 2014, relativas à contratação pública (OCDE, 2013, 2015; Oliveira e Santos, 2015; Viana, 2008).

Assim, a contratação pública pode: estimular o crescimento económico, através do investimento público que viabiliza as empresas que dependem dos contratos públicos, permite que algumas destas ganhem dimensão e cria emprego; e promover a inclusão de grupos desfavorecidos, como pessoas com deficiência e minorias étnicas<sup>14</sup>, pela definição de quotas para os negócios geridos por membros destes grupos ou pela atribuição de um fator de ponderação adicional, que tenha em conta as empresas que empreguem pessoas nestas condições de desvantagem social (Gonçalves, 2010; McCrudden, 2004).

Além disso, tem vindo a ser reconhecido o papel potencial das pequenas e médias empresas (PME) nos contratos públicos, não só para aumentar a concorrência nos procedimentos, pela entrada de mais participantes, como também incentivar a inovação, encorajar o empreendedorismo e contribuir para a criação de empregos. As PME<sup>15</sup> não financeiras representam 99,9% do total de empresas em Portugal – 99,8% na UE –, empregando 80,5% do pessoal ao serviço e assumindo 58,8% do volume de negócios do setor empresarial português. No entanto, estão sub-representadas na adjudicação de contratos públicos, em termos de valor – apenas 34% do valor total dos contratos publicitados no JOUE foram adjudicados a PME –, tanto em Portugal como na UE. Por

---

<sup>13</sup> Já no s. XIX se fazia uso instrumental da contratação pública para prosseguir políticas socioeconómicas, como pela promoção de condições de trabalho (*e.g.*, definir um número máximo de horas de trabalho para poder celebrar contratos) e pelo investimento público para combater o desemprego (McCrudden, 2004).

<sup>14</sup> Nos EUA, inclui também veteranos e negócios geridos por mulheres, a chamada *ação afirmativa*.

<sup>15</sup> As PME são a espinha dorsal da economia europeia, uma vez que as *ca.* 20,8 milhões de PME registadas na UE produzem mais de metade do PIB europeu e empregam  $\frac{2}{3}$  ou *ca.* 100 milhões de trabalhadores do setor privado (Karjalainen e Kempainen, 2008; Thomassen *et al.*, 2014).

esses motivos, os governos nacionais, a UE e outros organismos têm desenvolvido guias e treinado os compradores públicos para facilitar o acesso destas empresas à contratação pública (Georghiou *et al.*, 2014; INE, 2015; Karjalainen e Kempainen, 2008; Thomassen *et al.*, 2014).

Entre as medidas que se podem adotar para alcançar este objetivo estão: dividir em lotes os contratos públicos de grande dimensão; reduzir o volume de negócios exigido para a participação nos procedimentos adjudicatórios; prever mecanismos de pagamento direto ao subcontratante, já que constitui um meio recorrente do seu envolvimento nos contratos públicos; promover o desenvolvimento das capacidades dos recursos humanos das PME; providenciar maior acesso à informação sobre os contratos públicos, através de, por exemplo, um serviço que enviasse os cadernos de encargos (requisitos) das propostas publicadas no jornal oficial, mediante a cobrança de uma taxa módica; reduzir os custos de participação, como, por exemplo, estandardizando a documentação exigida (CE, 2016a; OCDE, 2013; Karjalainen e Kempainen, 2008; Pereira, 2015).

A nível ambiental, a contratação pública também tem o poder de influenciar e alterar as práticas nos mercados a favor de bens e serviços sustentáveis e ecológicos, ao exigir ou considerar quesitos como o ciclo de vida, o impacto ambiental, a produção e o descarte sobre o ambiente (reciclagem) dos produtos. Deste modo, a compra pública sustentável pode servir para dar um sinal ao mercado acerca das práticas a adotar e, por consequência, produzir um efeito cascata neste sentido, contribuindo para melhorar a qualidade do meio ambiente e assegurar, sem comprometer, o futuro das gerações vindouras. Em Portugal, esta é ainda uma preocupação recente, que tem, todavia, estado a desenvolver-se (CE, 2016a; Couto e Coelho, 2015; Hunsaker, 2009; OCDE, 2013; Oliveira e Santos, 2015; Nogueiro e Ramos, 2014).

Mais uma vez, a contratação pública pode ter um papel chave, agora em relação à promoção da inovação, ao, por exemplo: adotar uma política proativa de adoção das inovações que vão surgindo nos mercados; investir em inovações pré-comerciais, as chamadas “parcerias de inovação”; e ao elaborar as especificações em termos funcionais, isto é, estabelecer requisitos de desempenho em vez de especificar a via pela qual se

alcança esse desempenho. Contudo, os compradores públicos ainda estão a aprender como fomentar a inovação, existindo ainda pouca evidência de como o fazer<sup>16</sup> (Georghiou *et al.*, 2014; OCDE, 2013).

Por último, importa salientar que a contabilização dos objetivos secundários na contratação pública acarreta também desafios, relativamente a como contabilizar estes objetivos no processo de avaliação, respeitando as leis e regulamentações, e ao risco de se verificarem as condições para a prática colusiva, dada a sua natureza subjetiva. É, ainda, de referir que os benefícios da adoção destas práticas serão, muitas vezes, apenas observados no longo prazo (Georghiou *et al.*, 2014; OCDE, 2013; Oruezabala e Rico, 2012).

---

<sup>16</sup> Apesar disso, uma pesquisa do governo austríaco estima que o aumento do investimento em inovação irá gerar entre 800 milhões a 2 mil milhões de euros em valor acrescentado (OCDE, 2013).

### 3. A Evolução Histórica

#### 3.1. Protecionismo económico: Pré-Segunda Guerra Mundial

A regulação da contratação pública emerge com o estabelecimento do Direito Administrativo, no século XVIII<sup>17</sup>, um ramo autonomizado do Direito Público para atender às necessidades e matérias afetas à administração pública. A visão jurídica de então, e dos séculos que se seguiram – s. XIX e início do s. XX –, refletia a compreensão reativa, pontual e cronologicamente estática de um mundo muito mais simples, em que só havia uma medida de tempo, a contratual – atuava-se pensando no curto prazo –, e uma só necessidade a ser satisfeita, o objeto do contrato (Moreira, 2013).

Durante esse período, que perdurou até ao fim da II Guerra Mundial, os países viviam num protecionismo económico, que privilegiava a aquisição doméstica ou preferencial de produtos, através da aplicação de mecanismo de discriminação para os produtos de origem estrangeira, a fim de estimular a indústria nacional e, desse modo, promover o bem-estar nacional. Este paradigma económico também se aplicava, naturalmente, à contratação pública (García-Alonso e Levine, 2008; Rodrigues, 2013).

#### 3.2. Liberalização do comércio internacional: No âmbito da OMC

A mudança do modelo económico viria a desenhar-se em plena II Guerra Mundial, com os Acordos de Bretton Woods, que definiram as regras que iriam reger as relações comerciais e financeiras a nível mundial finda a Guerra. O seu objetivo principal era criar uma política de livre comércio com vista a evitar, com o regresso da paz associada ao protecionismo económico, uma nova grande crise, como sucedeu após a I Guerra Mundial, com a Grande Depressão na década de 1930 (Rodrigues, 2013).

Nesta linha da liberalização do comércio, é estabelecido, em 1947, o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), que pretendia reduzir as barreiras alfandegárias

---

<sup>17</sup> O Direito Administrativo iniciou-se na França a seguir à implantação do Estado de Direito (*Rechtsstaat*), na sequência da Revolução Francesa (1789-1799), sendo consolidado no século subsequente (Tifine, 2013). Em Portugal, o Direito Administrativo surgiu no século XIX, inspirado no homólogo francês (Moreira, 2013).

ao comércio internacional, seguindo o princípio da reciprocidade entre os países membros. É no âmbito das negociações multilaterais do GATT, que, em 1979, é assinado o primeiro Acordo sobre Contratos Públicos (ACP)<sup>18</sup>, estabelecendo um conjunto de regras comuns, assentes nos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação, para a formação de contratos públicos afetos à aquisição de bens a partir de certos limiares (Arrowsmith e Anderson, 2011; Rodrigues, 2013; Viana, 2008). Com a assinatura deste acordo, Rodrigues (2013: 30) assinala que os governos esperavam conseguir “[a] redução da despesa pública, possibilitada pela concorrência internacional que resultaria da abertura da contratação pública” e “[o] incremento das exportações, face à conquista de novos mercados, resultantes da reciprocidade associada à liberalização da contratação pública”.

Contudo, o maior avanço no aprofundamento da globalização da contratação pública veio com a Ronda do Uruguai (1986-1994), realizada pelo GATT, que criou a Organização Mundial do Comércio (OMC), sucedendo o GATT, e que reviu e expandiu substancialmente o âmbito de aplicação do ACP, incluindo agora também os contratos para a aquisição de serviços e estabelecendo novos limiares sujeitos à sua disciplina, entre outros aspetos que visavam uma abertura cada vez maior dos mercados de contratação pública<sup>19</sup>. Atualmente, desde abril de 2014, vigora uma revisão do ACP de 1994, que basicamente simplificou e modernizou o texto da versão anterior e expandiu a sua aplicação<sup>20</sup> a mais entidades, serviços e outras áreas da contratação pública, antes sob o regime de exclusão, tendo ainda incorporado medidas para facilitar a adesão a novos membros (Arrowsmith e Anderson, 2011; OMC, 2014; Rodrigues, 2013; Viana, 2008). Abaixo, na Tabela 2, fica um resumo deste período.

---

<sup>18</sup> Apoiados no modelo ricardiano clássico, estudos económicos dispersos, anteriores a 1970, apontavam que as políticas discriminatórias seguidas na contratação pública prejudicavam o comércio internacional (Rodrigues, 2013).

<sup>19</sup> Esta revisão e expansão do ACP, que entrou em vigor em 1996, abriu ao comércio internacional (dos Estados parte) um volume de contratos públicos que ronda os 350 mil milhões de dólares por ano, um valor dez vezes superior ao dos contratos sujeitos ao ACP de 1979 (Rodrigues, 2013, *apud* King e Graff, 1994).

<sup>20</sup> Abre um acesso adicional aos mercados de contratação pública estimado nos 80 a 100 mil milhões de dólares por ano, às empresas dos Estados parte (OMC, 2014).

**Tabela 2** – Principais eventos na liberalização da contratação pública, no âmbito da OMC

Assinatura	Entrada em vigor	Acontecimentos
1944	1945	Acordos de Bretton Woods
1947	1948	Criação do GATT
1979	1981	Primeiro ACP
1987	1988	Pequenas modificações no ACP
1994	1995	Criação da OMC, sucedendo o GATT
1994	1996	Segundo ACP
2012	2014	Pequenas modificações no ACP

Fonte: Elaboração própria

### 3.3. Liberalização do comércio: No âmbito da UE e nacional

A liberalização dos mercados de contratação pública assume maior relevância no seio da UE, visto estar dentro dos objetivos de integração europeia, através da sua contribuição à afirmação e construção do mercado único (Pereira, 2015). Assim, as bases da regulação da contratação pública na UE são as disposições dos tratados que a constituem<sup>21</sup>, que proibem o estabelecimento e manutenção de barreiras ao comércio de bens e serviços em todo o seu território (CE, 2011b; Mateus *et al.*, 2010).

Contudo, estas disposições da legislação primária revelaram-se insuficientes na abertura dos mercados intracomunitários de contratação pública, devido à existência e aplicação de outros meios para contornar o seu cumprimento<sup>22</sup>. Assim, para colmatar estas falhas, foram e continuam a ser criadas diretivas, a chamada legislação secundária, que, além de tentar abrir cada vez mais estes mercados, expandiram o seu escopo para atender a outras finalidades (CE, 2011b).

Portanto, num primeiro momento legislativo, entre 1970 e 1977, foram estabelecidas diretivas relativas ao fornecimento de bens e adjudicação de contratos de

---

<sup>21</sup> Embora os tratados, nomeadamente o Tratado de Funcionamento da União Europeia (TFUE), e os seus antecessores – em especial o que estabeleceu a Comunidade Económica Europeia (CEE) –, não contenham nenhuma disposição específica sobre contratação pública, eles instituem os princípios fundamentais aplicados a esta disciplina – são a chamada legislação primária, sendo a secundária as diretivas (CE, 2011b).

<sup>22</sup> Nomeadamente, o uso de procedimentos fechados, de requisitos de produção ou emprego de mão de obra local ou nacional e de outros requisitos impeditivos (*e.g.*, especificações que, implicitamente, determinam a adjudicação a certas firmas), a adjudicação de contratos públicos sem justificações ou com justificações insuficientes sobre os critérios que determinaram tal desfecho, entre outros.



obras públicas no seio comunitário, sendo, anos mais tarde, em 1980, expandido o seu âmbito de aplicação a um nível internacional, com a transposição do ACP. Depois, em 1988 e 1989, o escopo e a regulação dessas diretivas foram aprofundados e, em 1990, apareceu a primeira diretiva sobre os setores especiais (*utilities*), passando estes a serem regulados a nível comunitário, com várias exceções de isenção (Bovis, 2012; CE, 2011b).

Em 1992, no seguimento da conclusão do acordo que determinou a criação do mercado único, o enfoque voltou-se para o setor dos serviços, com uma diretiva que lhe aplicou um regime semelhante ao existente para os contratos de aquisição de bens e realização de obras públicas; no entanto, essa diretiva excluiu do seu âmbito de execução vários serviços específicos, bem como concessões de serviços e distinguiu, com regimes diferentes, serviços prioritários de serviços não prioritários. No ano seguinte, em 1993, foram consolidadas as diretivas relacionadas com os contratos de fornecimento, de obras públicas e de setores especiais, a fim de simplificar e clarificar as disposições legislativas, que tinham sido alteradas por diversas vezes desde a sua instituição. Em 1997 e 1998, na sequência do ACP saído das negociações da Ronda do Uruguai, surgem duas novas diretivas que transpõem os resultados desse acordo, fortalecendo os princípios das obrigações de transparência, ajustando certos prazos e mudando limiares de sujeição à lei de concorrência internacional (Bovis, 2012; CE, 2011b; Viana, 2008).

Não obstante, a grande reforma na contratação pública europeia ocorreu em 2004, com uma nova consolidação das diretivas, que reuniu a regulação dos contratos públicos de aprovisionamento de bens, serviços e obras públicas numa única diretiva, mantendo, todavia, os setores especiais<sup>23</sup> numa diretiva à parte. Além de simplificar e clarificar a legislação existente, também introduziu um novo procedimento, o diálogo concorrencial e permitiu a formação de acordos-quadro (Bovis, 2012, CE, 2011b). Na sequência destas novas diretivas, e resultante da necessidade de transpô-las para o ordenamento jurídico nacional<sup>24</sup>, surgiu, em 2008, em Portugal o Código dos Contratos

---

<sup>23</sup> A partir desta data, substituiu-se as telecomunicações pelos serviços postais.

<sup>24</sup> O CCP, aprovado pelo decreto-lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, define-se como uma “transposição crítica” das diretivas que versam sobre a matéria (2004/17/CE e 2004/18/CE), na medida em que a regulação portuguesa legisla além do disposto nessas diretivas, por exemplo, obrigando que se indique o modelo completo de avaliação das propostas a ser usado e que se determine, antes do lançamento do

Públicos (CCP), o primeiro código nacional que reuniu a legislação afeta à matéria<sup>25</sup> (Andrade, 2010; Costa *et al.*, 2013; Mateus *et al.*, 2010). Em 2007, houve pequenas modificações legislativas a fim de melhorar a eficácia do recurso na adjudicação de contratos, entretanto incorporadas na legislação nacional (CE, 2011b).

Por último, a mais recente legislação europeia sobre os contratos públicos são as diretivas introduzidas em 2014, cuja transposição ainda está em curso em Portugal<sup>26</sup>, que pretendem simplificar, flexibilizar e aumentar a transparência com vista a fomentar a concorrência e, desta forma, garantir a eficiência e eficácia dos contratos públicos, bem como promover o uso da contratação para outros fins estratégicos, nomeadamente facilitar a participação das PME, incentivar a inovação e a atender a critérios de ordem social e ambiental. Além de dispor, pela primeira vez, de uma diretiva única para abordar a adjudicação de contratos de concessão (Bergman e Lundberg, 2013).

### **3.4. Atualidade: Crise e desafios**

Ao longo da sua história, a contratação pública deixou de ser vista como uma função rotineira e mundana para passar a estar na linha da frente das operações de negócios (Hunsaker, 2009; Snider e Rendon, 2008, *apud* Gordon *et al.*, 2000).

Atualmente, a sua visão tem uma natureza mais estratégica, tendo em conta os atuais objetivos, desafios e dilemas que se lhe colocam e o reconhecimento da sua importância e das suas potencialidades, bem como a mudança das tendências

---

concurso, a regra de pontuação segundo a qual os concorrentes serão avaliados em cada um dos critérios elementares (Andrade, 2010; Mateus *et al.*, 2010).

<sup>25</sup> Antes da adoção deste código, a disciplina para a contratação pública nacional regia-se pelos decretos-lei n.ºs 59/99 (relativo a empreitadas de obras públicas) e 197/99 (relativo a contratos de locação e aquisição de bens móveis e serviços). Esta anterior legislação também estava em conformidade com a legislação europeia anterior a 2004, dado que, desde a adesão de Portugal em 1986 à CEE – antecedente da UE –, o Direito português está sujeito à transposição do Direito comunitário (princípio do primado) no seu ordenamento jurídico; bem como às disposições emanadas dos acordos internacionais dos quais é signatário, desde que estes estejam em conformidade com a Constituição Portuguesa (Costa *et al.*, 2013; Martins, 2008).

<sup>26</sup> Portugal já está atrasado no prazo limite para a transposição destas diretivas (2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE), que terminou em 18 de abril de 2016. Esta situação também sucedeu com a transposição das diretivas de 2004, cujo prazo terminou em 31 de janeiro de 2006, mas só foram transpostas em 29 de janeiro de 2008.

macroeconómicas, acelerada a partir da última década do século XX até aos nossos dias, que influencia o ambiente em que se desenrolam os negócios e, em particular, os contratos públicos. Os fatores que impulsionaram essa mudança prendem-se com a expansão do processo de globalização e dos avanços tecnológicos – nomeadamente, por exemplo, a massificação do uso e acesso à Internet e a complexificação do *software* informático –, pelo aumento de exigências por recursos humanos cada vez mais qualificados, pelas alterações nos padrões de consumo, pela externalização das atividades fora do foco principal de negócio (*outsourcing*) e pela maior consciencização da responsabilidade social das organizações (Tassabehji e Moorhouse, 2008; Thai, 2009; Rodrigues, 2013; Snider e Rendon, 2008, *apud* Leenders e Ferason, 2007, McCue e Gianakis, 2001, Hinson e McCue, 2004 e Matthews, 2005).

Quanto a esses objetivos, desafios e dilemas<sup>27</sup> que a função de contratação pública enfrenta nos dias de hoje, estes podem referir-se, por exemplo, a: otimizar a afetação de recursos, no sentido de realizar a compra eficiente e eficaz, ou seja, adquirir aquilo que realmente faz falta e nas melhores condições possíveis; reduzir as despesas governamentais, relacionado com o défice orçamental e com a máxima “fazer mais, com menos”, que ganhou com o advento da crise económica e financeira, a chamada Grande Recessão, que se abateu sobre a Europa desde 2008, e no caso de Portugal, com maior intensidade, a partir de 2010; gerir e atender a um leque de metas, muitas vezes contraditório, como, por exemplo, promover a inovação *vs.* obter o produto pelo preço mais baixo e garantir a compra eficiente – adquirir uma inovação acarreta um certo risco, que as entidades adjudicantes, muitas vezes, não conseguem justificar, especialmente se algo não correr como previsto – e comprar um produto amigo do ambiente mais caro *vs.* comprar um produto não tão amigo do ambiente, mas muito mais barato. Tudo isto aumenta a complexidade organizacional e conceitual associada à contratação pública (Caldwell *et al.*, 2005; Hanák e Muchová, 2015; Nogueiro e Ramos, 2014; OCDE, 2013; Thai, 2009).

---

<sup>27</sup> Para um estudo aprofundado sobre dilemas na contratação pública, ver McCue *et al.* (2015).

## 4. O Processo Adjudicatório

### 4.1. Sistema institucional

A contratação pública em Portugal é da responsabilidade do Governo, especificamente do ministério responsável pelas finanças e administração pública, com o apoio da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública, I.P. (eSPap), e do ministério responsável pelas obras públicas, com o apoio do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC). Nas regiões autónomas, Madeira e Açores, a competência recai sobre as secretarias de funções homólogas (Bianchi e Guidi, 2010).

### 4.2. Central de compras

Uma central de compras é um organismo especializado na aquisição de bens e serviços de forma centralizada, estabelecido para desenvolver e gerir sistemas de contratação eletrónica, numa ótica G2B (*business-to-government*)<sup>28</sup>. O objetivo subjacente à sua criação prende-se com maximização da eficiência<sup>29</sup>, na medida em que: reduz os custos globais de transação, pela consolidação de pedidos; consegue melhores preços e descontos de quantidade, por envolver maior volume de negócios; os funcionários responsáveis pela aquisição têm, no geral, maior formação profissional e experiência, por serem especializados numa única tarefa (contratar); facilita o controlo de aquisições públicas e contribui para a prestação de contas; e tem um papel cada vez mais significativo na implementação de objetivos secundários (Sousa, 2013; Singer *et al.*, 2009; OCDE, 2015; Thai, 2009).

No caso português, o Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), gerido pela eSPap, integra as unidades ministeriais de compra e, também, outras entidades compradoras vinculadas, nomeadamente serviços de administração direta do Estado e

---

<sup>28</sup> G2B (*governo a negócio*) consiste na relação entre empresas privadas e entidade adquirente, que se desenvolve através de meios eletrónicos, proporcionando um avanço no uso das TIC e do cibercomércio.

<sup>29</sup> *E.g.*, o Governo britânico estimou que houve uma poupança na ordem dos 426 milhões de libras (*ca.* 486 milhões de euros) na redução de preços, resultantes da centralização da contratação pública (OCDE, 2013).

institutos públicos, e outras voluntárias, que podem ser entidades da administração autónoma (regional e local) e do setor empresarial público (Bianchi e Guidi, 2010; eSPap, 2012).

### 4.3. Etapas

O processo de contratação pública é constituído por várias etapas, que, de modo geral, se inicia com a identificação da necessidade, seguida da escolha e do planeamento do procedimento de aquisição, que resulta na adjudicação e formalização de um contrato, depois ocorre a execução do mesmo e, posteriormente, é realizado um controlo e avaliação da sua implementação (Alcalde e Dam, 2013; Bergman e Lundberg, 2013; Cabral, 2008; Freitas e Maldonado, 2013; Snider e Rendon, 2008). Portanto, implica a efetivação de um contrato bilateral, com direitos e obrigações para ambas as partes e com o pagamento de um preço pela entidade adjudicante, como contraprestação da realização do objeto do contrato, como a transferência de um bem ou a prestação de um serviço (OCDE, 2007; Oliveira e Santos, 2015, *apud* Câmara e Frossard, 2010).

### 4.4. Escolha do procedimento

Uma vez identificada a necessidade, chega o momento da escolha do procedimento que resultará na adjudicação do contrato, pela entidade adquirente. Assim, existem cinco tipos de procedimentos para a formação de contratos públicos, constantes no CCP (artigo 16.º, número 1), que são os seguintes:

- **Ajuste direto:** é um procedimento em que a entidade adquirente convida uma ou mais entidades privadas a apresentar propostas para o objeto contratual, podendo ter uma fase de negociação para discutir aspetos da sua execução<sup>30</sup>. É, portanto, um procedimento adjudicatório agilizado e o mais flexível, dado que permite uma maior margem de atuação ao ente adjudicante na escolha do contraente particular (Brito, 2010; Martins, 2008).

---

<sup>30</sup> Em termos gerais, este procedimento corresponde, na terminologia legislativa comunitária, ao procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio (Brito, 2010).

- **Concurso público:** é um procedimento concorrencial em que qualquer entidade privada, que esteja interessada na celebração do contrato, pode apresentar proposta (Cabral, 2008; Martins, 2008).
- **Concurso limitado por prévia qualificação:** é um procedimento concorrencial em que qualquer entidade privada pode solicitar a sua participação. No entanto, apenas os candidatos selecionados na fase de qualificação, onde se avalia a capacidade técnica e financeira, podem apresentar propostas (Martins, 2008).
- **Procedimento de negociação:** é um procedimento faseado, cujo início ocorre com a publicitação do anúncio, seguido pela apresentação de candidaturas e qualificação dos candidatos, no mínimo três, que, posteriormente, apresentarão as suas versões iniciais das propostas. Estas serão analisadas e negociadas entre concorrentes e entidade adjudicante, culminando com outra fase de análise das propostas finais e a adjudicação a um dos concorrentes. Assim, é o segundo procedimento em termos de flexibilidade na escolha do cocontratante (Brito, 2010; Kirkby, 2008; Martins, 2008).
- **Diálogo concorrencial:** é um procedimento recente, criado para atender a formação de contratos de elevada complexidade, onde a entidade adjudicante não consegue definir, minimamente, os contornos essenciais da prestação a adquirir, diferentemente do procedimento de negociação, onde essa definição é possível<sup>31</sup> (Kirkby, 2008; Martins, 2008).

Contudo, a entidade adjudicante está condicionada na escolha destes procedimentos, sendo livre de escolher entre concurso público e concurso limitado por prévia qualificação para qualquer valor contratual, desde que seja publicado no Diário da República (DR) e no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)<sup>32</sup> – se for publicado apenas no DR, o valor do contrato tem que ser inferior aos limiares presentes nas diretivas

---

<sup>31</sup> Este procedimento surgiu a partir da necessidade de flexibilidade contratual no domínio das grandes infraestruturas, sendo as redes transeuropeias de transportes o exemplo paradigmático (Kirkby, 2008).

<sup>32</sup> Os anúncios são publicados no suplemento do JOUE, o TED (*Tenders Electronic Daily*, em português Diário Eletrónico de Concursos).

afetas<sup>33</sup>, que se podem ver na Tabela 3. Já a opção pelo ajuste direto só pode ser utilizada até certos valores – tem um *teto* no preço base (ver artigos 19.º e 20.º) –, estando também sujeita a critérios materiais (ver artigo 24.º, número 1) e relativos a entidades que não podem ser convidadas. Por último, só se pode recorrer aos procedimentos especiais, isto é, procedimento de negociação e diálogo concorrencial, com base em critérios materiais<sup>34</sup> (Martins, 2008; Kirkby, 2008).

**Tabela 3** – Limiares europeus para a contratação pública (sem IVA)

CONTRATOS A CELEBRAR POR/PARA	BENS	SERVIÇOS	OBRAS PÚBLICAS
Entidades do governo central	€ 135.000	€ 135.000	€ 5.225.000
	€ 209.000 <sup>II</sup>	€ 750.000 <sup>I</sup> € 209.000 <sup>III</sup>	
Outras entidades adjudicantes	€ 209.000	€ 209.000	
		€ 750.000 <sup>I</sup>	
Setores especiais <sup>35</sup>	€ 418.000	€ 418.000	
		€ 1.000.000 <sup>I</sup>	
Concessões	—————	€ 5.225.000	

<sup>I</sup> Serviços sociais e outros serviços específicos, listados no Anexo XIV da diretiva 2014/24/UE (geral) e no Anexo XVII da diretiva 2014/25/UE (setores especiais).  
<sup>II</sup> Entidades a operar no domínio da defesa, para produtos não listados no Anexo III da diretiva geral.  
<sup>III</sup> Serviços subsidiados.

Adaptado de: CE (2016c)

#### 4.5. Contratação eletrónica (leilão eletrónico)

A contratação eletrónica (*e-procurement*), também chamada leilão eletrónico, consiste na utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC), nos procedimentos adjudicatórios pré-contratuais, proporcionando, assim, a interação à distância, através da Internet, entre concorrentes e entidade adjudicante ou entre representantes destes (Freitas e Maldonado, 2013; OCDE, 2015; Sousa, 2013).

<sup>33</sup> Apenas 20% da despesa pública total, em bens e serviços, está sujeita ao disposto nas diretivas comunitárias, cujo valor foi estimado, em 2009, nos 420 mil milhões de euros (CE, 2011a).

<sup>34</sup> Critérios materiais podem referir-se a: dificuldades na elaboração do caderno de encargos (definir os itens a constar no caderno de encargos, com o rigor exigido pela legislação) e na forma de proceder à avaliação das propostas (o modelo de avaliação das propostas presente no CCP não se adaptar ou não ser o adequado para fazer a seriação e escolha da proposta vencedora); ausência de participantes, interessados ou que cumprissem os requisitos, para a formação de contrato; urgência na formação de contrato, resultante de acontecimentos imprevisíveis.

<sup>35</sup> Os setores especiais, referidos no CCP, são os da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

A crescente importância e adoção das plataformas eletrónicas na contratação pública tem sido justificada pelos ganhos de eficiência e eficácia que estão associados ao seu uso, nomeadamente pelo aumento da transparência e da concorrência, bem como pela redução da complexidade, do tempo e dos custos administrativos e contratuais<sup>36</sup>. Tudo isso é possibilitado pelo fácil acesso e partilha de informação, que passa, assim, a estar disponível a todos os interessados, a qualquer momento e em qualquer lugar, e pela desburocratização do processo, devido à redução de papelada e tarefas de registo e certificação dos cocontratantes, permitindo reduzir custos com o processo e o preço contratual, melhorar a recolha e partilha de dados sobre os cocontratantes, aumentar a integridade e prestação de contas (*accountability*) e estabelecer mecanismos de controlo mais eficientes (Auriol, 2006; Costa *et al.*, 2013; Freitas e Maldonado, 2013; Hanák e Muchová, 2015; Karjalainen e Kempainen, 2008; OCDE, 2015; Singer *et al.*, 2009; Sousa, 2013).

Contudo, Singer *et al.* (2009) salientam que a implementação das TIC não gera por si só eficiência, sendo também necessário estar presentes várias capacidades organizacionais, como, por exemplo, educação e especialização, disciplina, eficácia dos processos e infraestrutura técnica.

O reconhecimento da relevância da contratação eletrónica, para o sucesso do processo de aquisição pública, foi evidenciado pela obrigatoriedade que lhe foi conferida nas novas diretivas de 2014, a regular os contratos públicos no seio da UE<sup>37</sup>. De salientar, no entanto, que Portugal foi pioneiro na área, com a reforma legislativa em 2008, que tornou mandatário o uso de dispositivos eletrónicos para a contratação pública<sup>38</sup> (CE, 2016a; Costa *et al.*, 2013).

---

<sup>36</sup> Estudos feitos sobre a implementação das plataformas eletrónicas na contratação pública indicam que o seu uso resultou na redução de mais de 3% da despesa pública (Costa *et al.*, 2013, *apud* CE, 2010b, Duyshart *et al.*, 2003; Singer *et al.*, 2009). No caso do Chile, *e.g.*, isso significou uma poupança, em 2007, de USD 16,9 milhões em custos administrativos (0,38%) e USD 118,1 milhões na redução do preço a pagar pela prestação do objeto contratual (2,65%), perfazendo 3,03% em economia de custos (Singer *et al.*, 2009).

<sup>37</sup> As diretivas em questão, designadamente a 2014/24/UE e a 2014/25/UE, estabelecem um prazo faseado para a adoção completa dos meios eletrónicos na contratação pública, que termina em 2018.

<sup>38</sup> Salvo os procedimentos pré-contratuais que, pela sua natureza, impeçam a sua utilização, como, *e.g.*, o procedimento de negociação, que é explicitamente excluído no artigo 195.º do CCP.



Toda a informação sobre os procedimentos de contratação pública, que decorrem em diferentes plataformas eletrónicas privadas<sup>39</sup>, e sobre sua execução está reunida no portal Base (CE, 2016a).

---

<sup>39</sup> Em Portugal, contrariamente ao que sucede nos outros países da UE, a contratação eletrónica processa-se exclusivamente via plataformas eletrónicas privadas, a fim de que estas compitam entre si para oferecer o melhor serviço. Presentemente operam: Vortal (28% dos contratos), Construlink (27%), Saphety (21%), AnoGov (16%), Acin iCloud Solutions (6%), InfoSistema (1%) e Central-e (1%) (CE, 2016).

## 5. A Importância da Concorrência

### 5.1. Definição e importância

A concorrência, no âmbito da contratação pública, refere-se ao processo de rivalidade e disputa, que ocorre entre dois ou mais operadores económicos privados, pela adjudicação de um contrato público, realizada por uma entidade adjudicante. Assim, o enfrentamento entre fornecedores pelo acesso a este mercado, motivado pela possibilidade de obtenção de uma renda, obriga-os a melhorar as condições da sua proposta, nomeadamente preço, qualidade e inovação do bem e/ou serviço, a fim de se distinguirem dos demais interessados e, desse modo, lograrem a celebração de contrato (Caldwell *et al.*, 2005; Evenett e Hoekman, 2005; Georghiou *et al.*, 2014; Hanák e Muchová, 2015; McCue *et al.*, 2015 ; Thai, 2009).

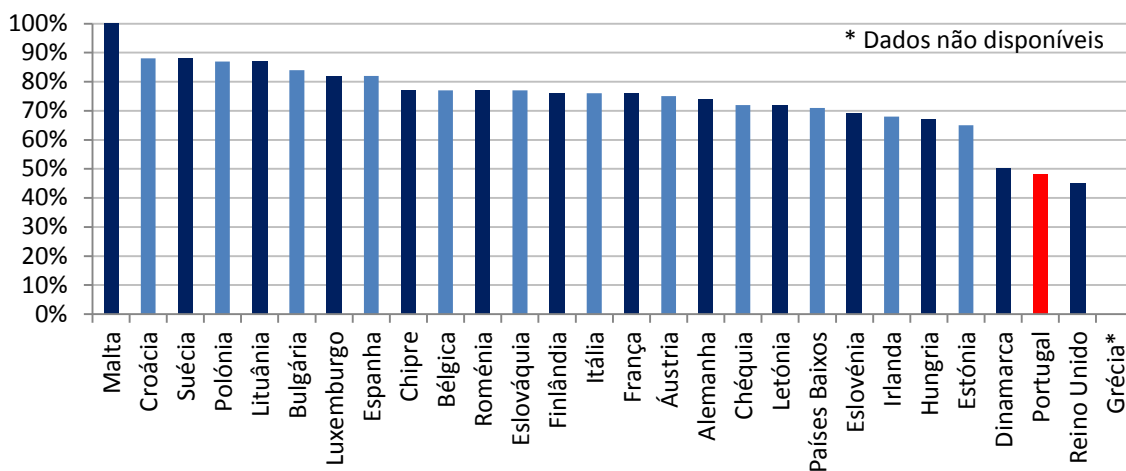
### 5.2. Concorrência na contratação pública na UE

O reconhecimento da importância da concorrência nos contratos públicos está patente na UE desde as suas origens, com as então Comunidades Europeias. Não só pela sua relevância na construção do mercado único, como também pelas potencialidades derivadas da eficiente alocação do dinheiro público (Pereira, 2015). Contudo, apesar desta ênfase na concorrência, apenas 48% dos contratos públicos adjudicados em Portugal são feitos através de um procedimento aberto, muito abaixo da média comunitária, 74% – na Figura 2 pode visualizar-se a percentagem em cada país –, sendo que 15% desses procedimentos receberam uma única proposta, um valor melhor do que a média europeia de 21%<sup>6</sup> (CE, 2016a). Quanto ao valor total de contratação pública sujeito aos limiares comunitários, este foi só 16% em Portugal e 29% na UE-28, ainda assim melhor que a efetiva adjudicação transfronteiriça, que representou 1,6% do número total e 3,5% do valor total dos contratos em toda a UE<sup>40</sup> (CE, 2011a).

---

<sup>40</sup> Média dos dados de 2007 a 2009.

**Figura 2 – Utilização de procedimentos abertos por país da UE.**



Adaptado de: CE (2016a: 24)

### 5.3. Procedimentos abertos à concorrência

Para garantir e promover a concorrência nos contratos públicos é necessário que a entidade adquirente recorra, sempre que possível, a procedimentos adjudicatórios abertos a todos os possíveis interessados<sup>41</sup>, destacando-se aqui o leilão inverso, conhecido por concurso na disciplina legislativa afeta (Hanák e Muchová, 2015; Martins, 2008; OCDE, 2013; Rodrigues, 2013). Todavia, o mero recurso ao concurso público não assegura a alocação eficiente do contrato, sendo, por conseguinte, necessário planejar e estruturar bem todo o procedimento ao objeto do contrato e às condições presentes do mercado<sup>42</sup> (Binmore e Klemperer, 2002; Marshall e Meurer, 2004; Myerson, 1981).

Portanto, o primeiro e um dos mais importantes pontos a considerar na estruturação do leilão é a participação, visto que quanto maior for o número de participantes, maior é a possibilidade de alcançar uma melhor proposta para a concretização contratual. Logo, atrair concorrentes é determinante para o desfecho, sendo que uma das formas de atingir essa meta passa pela desburocratização do procedimento, que facilita o acesso e reduz os custos de participação, e, também, pela

<sup>41</sup> Diante de mercados monopolistas ou oligopolistas, onde se verifique uma grande assimetria de informação, o procedimento por negociação poderá ser a melhor estratégia a adotar (Rodrigues, 2013).

<sup>42</sup> As condições do mercado referidas relacionam-se, *e.g.*, com a natureza e estrutura industrial da oferta e com o número de produtores e o grau de concorrência existente entre eles.

sua publicitação<sup>43</sup> (Binmore e Klemperer, 2002; Çentikaya, 2014; Evenett e Hoekman, 2005; Georghiou *et al.*, 2014; Hanák e Muchová, 2015; Martins, 2008; Onderstal e Felsö, 2009, *apud* Milgrom, 2004). Contudo, fomentar participação não deve significar o detrimento de um nível adequado das qualificações exigidas (Hanák e Muchová, 2015).

Além disso, um número excessivo de participantes pode ter efeitos adversos, como: o agravamento dos custos de realização do leilão, para a entidade adjudicante; a redução da qualidade, em especial se essa dimensão for descurada na fórmula adjudicatória; o dispêndio de tempo e dinheiro, com a análise de propostas pouco relevantes; o desincentivo da participação das empresas mais qualificadas, devido ao custo de elaborar propostas e à probabilidade de adjudicação (Auriol, 2006; Bergman e Lundberg, 2013; Martins, 2008; Tadelis, 2012).

Outro ponto a ter em conta na estruturação do concurso é os critérios de avaliação de propostas<sup>44</sup>. O mecanismo de alocação ótima é multidimensional, exceto para os bens homogêneos, porém a escolha de critérios relativos permite a manipulação do resultado adjudicatório, potencia o conluio entre concorrentes e reduz a transparência (Bergman e Lundberg, 2013; Celentani e Ganuza, 2002; Chen, 2008; Mateus *et al.*, 2010; Rodrigues, 2013). Talvez por isso, a publicação de todos os critérios de avaliação, e sua ponderação, seja obrigatória pela legislação europeia<sup>45</sup> e, conseqüentemente, pela portuguesa (art.º 132.º, n.º 1, alínea n)) no início do procedimento adjudicatório (Mateus *et al.*, 2010). A Figura 1 ilustra como se processa a avaliação de propostas, em Portugal.

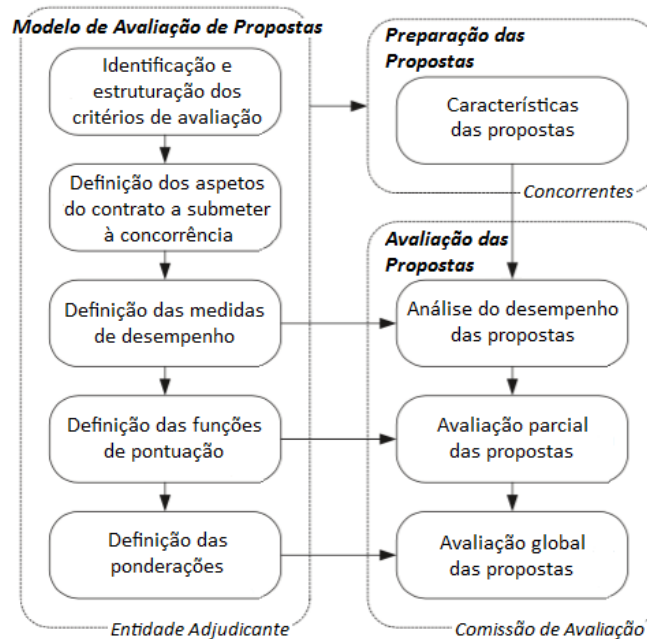
---

<sup>43</sup> No entanto, o número de participantes num concurso depende, igualmente, de outros aspetos, como, *e.g.*, o tipo (estrutura) e volume (tamanho) do objeto do contrato (Hanák e Muchová, 2015).

<sup>44</sup> Ver secção 2.1.

<sup>45</sup> Ver nota de rodapé 7.

**Figura 3** – Componentes da metodologia de avaliação de propostas, conforme o CCP.



Fonte (tradução própria): Mateus et al. (2010: 208)

A utilização de procedimentos pré-contratuais parcialmente abertos ou não abertos à concorrência pode comprometer o desfecho eficiente da adjudicação, uma vez que potencia: o favoritismo no que concerne à preferência pelas empresas nacionais face às estrangeiras, especialmente quando as segundas apresentam uma proposta melhor, que poderia reduzir significativamente a despesa governamental com a contratação pública<sup>46</sup>; e a corrupção, resultante da falta de transparência nos critérios que levaram à seleção dos participantes que irão apresentar proposta (Binmore e Klemperer, 2002; Evenett e Hoekman, 2005; Tadelis, 2012).

<sup>46</sup> Porém, há teóricos que defendem que a preferência nacional (*home-bias*), nos contratos públicos, pode, também, ser benéfica para o governo e para a indústria nacional, ver Evenett e Hoekman (2005).

#### **5.4. Propostas de preço anormalmente baixo**

Um dos dilemas na adjudicação de contratos públicos é como lidar com propostas de preço anormalmente baixo<sup>47</sup>. Por uma parte, há o risco de uma execução incompleta ou comprometedora da qualidade do objeto contratual, nomeadamente por atrasos ou incumprimento do contrato, entrega de produtos com defeitos, uso de materiais menos eficientes/adequados, pedidos de revisão de preço ou disputas, mão de obra ilícita, desrespeito por normas de segurança, entre outros. Por outra parte, há o risco de excluir uma proposta altamente competitiva, séria e congruente, que resultaria em poupanças para a entidade adjudicante e, conseqüentemente, uma alocação eficiente do dinheiro público (Almeida, 2010; Krivinsh e Vilks, 2013).

Os motivos subjacentes à apresentação deste tipo de propostas podem ser: o resultado de uma concorrência feroz, que leva o concorrente a apresentar um preço agressivo, na expectativa de, mais tarde, renegociar os termos; uma subestimação dos custos por parte do adjudicatário; sinergias, economias de escala e complementaridades entre o contrato e as outras atividades da empresa; e a entrada de um novo concorrente, que evidencia e ameaça a existência de um conluio de longa data (Almeida, 2010; McAfee e McMillan, 1992).

#### **5.5. Diferenças entre contratação pública e contratação privada**

A ênfase em regras e a previsibilidade, a que a contratação pública está sujeita, são as principais diferenças em relação à contratação privada. Isto deve-se, entre outros fatores, ao facto de que as decisões de contratação pública, enquanto maximizante do bem-estar social, devem ser transparentes e, por isso, o comprador público ter que procurar objetivar a sua avaliação para justificar a escolha, tendo, dessa forma, menos poder discricionário do que o comprador privado<sup>48</sup> (Bergman e Lundberg, 2013; Kiiver e

---

<sup>47</sup> Portugal dispõe, no art.º 71.º do CCP, que uma proposta apresenta um preço anormalmente baixo quando este é pelo menos 40% (obras públicas) ou 50% (bens/serviços) inferior ao preço base, sem, no entanto, permitir a exclusão automática da proposta, dando a oportunidade do proponente justificar-se.

<sup>48</sup> No entanto, compradores públicos com poder discricionário são, indiscutivelmente, mais propícios a aceitar ou solicitar subornos para a adjudicação de um contrato (Büchner *et al.*, 2008).

Kodym, 2015; Rodrigues, 2013). Além disso, o comprador público não tem a mesma pressão e/ou incentivos organizacionais que o congénere privado tem (CE, 2016a).

## 6. Práticas que Distorcem a Concorrência

### 6.1. Conluio

O conluio, também conhecido por colusão ou concertação de propostas, consiste num acordo entre todos ou alguns dos concorrentes para eliminar ou limitar a concorrência, aumentando o seu poder económico, de determinação da oferta no mercado e dos próprios lucros (OCDE, 2009; Thai 2009).

A sua presença significa a transferência de fundos públicos para entidades privadas, ou seja, é desviado dinheiro dos contribuintes para uma ou mais empresas privadas, prejudicando, assim, o bem-estar coletivo, na medida em que pode obrigar à cobrança de um imposto distorcionário para fazer face às necessidades públicas e, também, pode privar a sociedade de maior investimento público em áreas fulcrais para prosperidade social<sup>49</sup>. É, portanto, uma prática que corrompe o que deveria ser um processo competitivo, sendo, por isso, proibida e punível com coima pela Lei da Concorrência<sup>50</sup> (Marshall e Meurer, 2004; Moreira, 2010; OCDE, 2009, 2013; Thai, 2009).

Para efetivar o conluio na contratação pública, os coludentes recorrem a um ou mais esquemas – que podem ser vistos na Tabela 4 –, num mesmo procedimento, que encobrem esta prática anticoncorrencial, aparentando uma concorrência genuína no mercado. Frequentemente, envolvem a escolha prévia de um vencedor para o concurso e incluem mecanismos de partilha e distribuição dos lucros supracompetitivos, como pela subcontratação dos membros do conluio que ficaram de fora ou por um pagamento compensatório a estes (Moreira, 2010; OCDE, 2009).

---

<sup>49</sup> Estudos da OCDE demonstram que os gastos públicos com a saúde são a variável que mais contribui para o estado da saúde num país (OCDE, 2013).

<sup>50</sup> O conluio entre concorrentes constitui uma prática ilegal ao abrigo da Lei n.º 19/2012, de 8 de maio (art.º 9.º, n.º 1), penalizada com coima (art.º 69.º).



**Tabela 4** – Formas mais comuns de conluio.

<b>ESQUEMA</b>	<b>DESCRIÇÃO</b>
<b>Propostas fictícias ou de cobertura</b>	Os coludentes escolhem entre si quem irá vencer o procedimento, ao mesmo tempo os restantes membros acordam em submeter propostas com um preço mais elevado ou com condições que sabem ser inaceitáveis, para que o contrato seja adjudicado ao membro escolhido previamente. É o esquema mais frequente, cuja intenção é simular a existência de concorrência no procedimento.
<b>Supressão de propostas</b>	Os coludentes determinam entre si o vencedor do procedimento e os restantes membros do conluio anuem em não submeter propostas ou em retirar as propostas já submetidas, para que a adjudicação se dê ao escolhido.
<b>Propostas rotativas</b>	Os participantes do conluio alternam entre si quem irá apresentar a proposta vencedora, em cada contrato a adjudicar. Este esquema ganha relevância quando são atribuídos contratos de valor semelhante, numa periodicidade constante, especialmente quando os concorrentes se encontram frequentemente no mesmo mercado.
<b>Repartição do mercado</b>	Os concorrentes em conluio repartem o mercado entre si, por carteira de clientes, zona geográfica ou outro, sendo que cada membro da colusão concorre apenas aos mercados que lhe foram atribuídos, não concorrendo, assim, uns contra os outros.

Adaptado de: OCDE (2009)

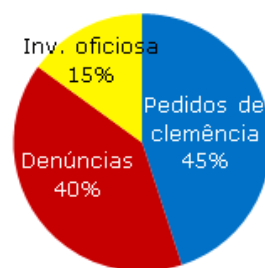
Contudo, a sustentabilidade de um esquema colusivo depende da eficácia na definição do plano de ação comum, do sistema de partilha de lucros e do mecanismo de vigilância e punição dos desviantes. Além disso, determinadas características de mercado podem potenciar a formação e manutenção do conluio, nomeadamente elevada concentração ou reduzido número de empresas, barreiras à entrada, condições do mercado (estável e previsível), existência de associações empresariais ou profissionais, compras públicas frequentes e semelhantes, produtos homogêneos ou simples, poucas ou nenhuma alternativa e/ou inovação tecnológica (Marshall e Meurer, 2004; McAfee e McMillan, 1992; OCDE, 2009).

A melhor forma de combater o conluio na contratação pública é criando um ambiente que desincentive a sua formação (Thai, 2009, *apud* Motta, 2004). Nesse sentido, pode adotar-se um conjunto de medidas preventivas (*ex-ante*), como recolher informação sobre fornecedores ou produtos existentes, otimizar a estruturação do

concurso, reduzir a interação entre concorrentes, consciencizar os funcionários adjudicantes, reduzir a frequência de oportunidades de compra e adicionar imprevisibilidade aos padrões de compra (OCDE, 2009). Pode, também, considerar-se alterar o leilão de proposta aberta, o que se usa atualmente na contratação pública, pelo de proposta fechada, em que, como o nome indica, a proposta de cada concorrente seria desconhecida até ao encerramento do concurso, visto que assim dificulta mais a criação e manutenção da colusão (Marshall e Meurer, 2004).

Não obstante, essas medidas podem não ser suficientes ou eficazes, pelo que se deve articular/complementar com medidas reacionárias (*ex-post*), *i.e.*, pós-adjudicação. Aqui o papel das autoridades da concorrência é significativo, contando com métodos reativos e proativos de deteção de cartéis<sup>51</sup>. Os métodos reativos, preponderantes na produção de resultados (ver Figura 4), incluem, por exemplo, pedidos de clemência, reclamações de clientes e denúncias, que informam sobre a existência de conluio às autoridades da concorrência. Já os métodos proativos integram, por exemplo, análises a casos anteriores de cartéis ou lançamento de investigações oficiosas, iniciadas pelas referidas autoridades. Recentemente, tem sido discutido o papel potencial de outras ferramentas de deteção proativa, nomeadamente os filtros (*screens*) estruturais e comportamentais. Além disso, o comprador público, com formação e incentivos, pode exercer, também, um papel significativo na deteção de cartéis (Hüschelrath e Veith, 2014; Marshall e Meurer, 2004).

**Figura 4** – Casos de cartéis em Portugal, por método<sup>52</sup>.



Fonte (tradução própria): Gomes e Rodrigues (2015).

<sup>51</sup> Apesar das dificuldades em quantificar o número de cartéis existentes, estudos feitos nos EUA e UE chegaram à conclusão que a probabilidade de detetar um cartel oscila entre 12,9% e 15% (Hüschelrath e Veith, 2014, *apud* Combe *et al.*, 2008, Bryant e Eckard, 1991).

<sup>52</sup> Dados de 2003 a 2015.

## 6.2. Atividade sensível/propensa à corrupção

O termo “corrupção” comporta uma ambiguidade semântica que importa distinguir. Por um lado, numa definição económica e sociopolítica, caracteriza o abuso de poder ou a violação dos deveres (como o abuso de funções e peculato), a fim de obter um ganho privado – corrupção *lato sensu*. Por outro, numa aceção mais técnico-jurídica, designa o uso do poder para influenciar uma ação, em troca de um suborno – corrupção *stricto sensu* (Arnone e Borlini, 2014; Thai, 2009). Assim, em sentido amplo, engloba também a prática de conluio (Celentani e Ganuza, 2002).

As características especiais da contratação pública fazem desta uma atividade sensível e, por isso, propensa à corrupção, sendo o seu combate uma prioridade central dos governos e das instituições nacionais e internacionais<sup>53</sup> (Celentani e Ganuza, 2002; Hüschelrath e Veith, 2014; Krivinsh e Vilks, 2013; Thai, 2009, *apud* Søreide, 2002, Kaufmann, 2004). Apesar da dificuldade em quantificar, sabe-se que a corrupção é extremamente custosa, estimando-se que agrave os custos dos contratos públicos entre 20 a 25%<sup>54</sup> (Büchner *et al.*, 2008; OCDE, 2013; Thai, 2009).

Nas políticas de combate à corrupção na contratação pública, identifica-se um *tradeoff* que exige uma abordagem articulada, dado que o instrumento principal de resposta à corrupção em sentido estrito é a transparência nos procedimentos, todavia uma maior transparência pode reforçar as condições para o conluio. Ambas as práticas distorcem a concorrência e põem em causa a integridade nos contratos públicos, prejudicando a afetação eficiente de fundos públicos e, desse modo, comprometendo o crescimento e a eficiência económicos e o bem-estar social (Büchner *et al.*, 2008; CE, 2016a; Celentani e Ganuza, 2002; Marshall e Meurer, 2004).

---

<sup>53</sup> Instituições como o Banco Mundial, o FMI, a OCDE e a ONU.

<sup>54</sup> A corrupção é um fenómeno difícil de observar, em termos empíricos, sendo por tal complexo prová-lo e estudá-lo em detalhe, dada a sua natureza ilegal, que leva ao encobrimento (Büchner *et al.*, 2008). Não obstante, estimativas da CE apontam que a corrupção em toda a UE custe, anualmente, 120 mil milhões de euros (OCDE, 2013); Kaufmann estima o valor dos subornos, entre empresas e funcionários públicos, em 200 mil milhões, a nível mundial.

## 7. Profissionalização da Função de Compras

A função de contratação pública tem vindo a tornar-se cada vez mais complexa e, por conseguinte, o comprador público tem que lidar com um vasto leque de questões, regras e objetivos que lhe são agora afetos, como, por exemplo: atender a objetivos conflitantes, sobretudo quando a contratação pública for utilizada para apoiar outros fins estratégicos; conjugar interesses económicos nacionais com a concorrência global, exigida pelos acordos internacionais; compreender e estar em conformidade com os princípios de transparência, igualdade e concorrência e, também, com a complexidade de regras; fomentar a participação; e ter competências que lhe permitam trabalhar com a contratação eletrónica (Costa et al., 2013; Hunsaker, 2009; OCDE, 2013; Oruezabala e Rico, 2012; Thai, 2009).

Tudo isso requer uma força de trabalho equipada com formação em competências e capacidades de gestão, além de conhecimentos específicos, por forma a contribuir e potenciar a eficiência financeira, operacional e na abordagem estratégica. Deste modo, a profissionalização desta função torna-se necessária e premente, constando, por tal, na estratégia europeia para a contratação pública (CE, 2016b; McKeivitt *et al.*, 2012; Tassabehji e Moorhouse, 2008; Thai, 2009).

Relativamente ao nível de escolaridade dos 315 colaboradores da central de compras portuguesa, a eSPap, o cenário era, em 2013, sensivelmente o seguinte: 5% mestres, 65% licenciados, 21% com o 12.º ano e os restantes inferior ao 12.º ano<sup>55</sup> (CE, 2016b).

---

<sup>55</sup> Em relação ao cargo, 35% eram técnicos superiores, 28% informáticos e 25% assistentes técnicos.

## 8. O Estágio Curricular

### 8.1. Apresentação da entidade e da unidade orgânica de acolhimento

A Autoridade da Concorrência (AdC) é uma entidade administrativa independente, sediada na Avenida de Berna, n.º 19, em Lisboa. A sua missão consiste em assegurar a aplicação da política de concorrência em Portugal, nomeadamente pela promoção e defesa de uma concorrência genuína, entre os agentes económicos, nos diversos setores de atividade económica<sup>56</sup>. Os seus estatutos estão previstos no Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto de 2014, estando o regime jurídico da concorrência na Lei n.º 19/2012, de 8 de maio.

No âmbito das suas funções e responsabilidades, a AdC: investiga práticas suspeitas de estar ou vir a prejudicar a concorrência, punindo com coima se verificadas; analisa operações de fusão e aquisição, proibindo aquelas que possam comprometer o bom funcionamento do mercado; elabora estudos de mercado, procurando identificar entraves à concorrência; e, também, assessora o Governo, a pedido deste ou por iniciativa própria, em matérias inerentes às suas competências, sugerindo ou propondo medidas de natureza política ou legislativa.

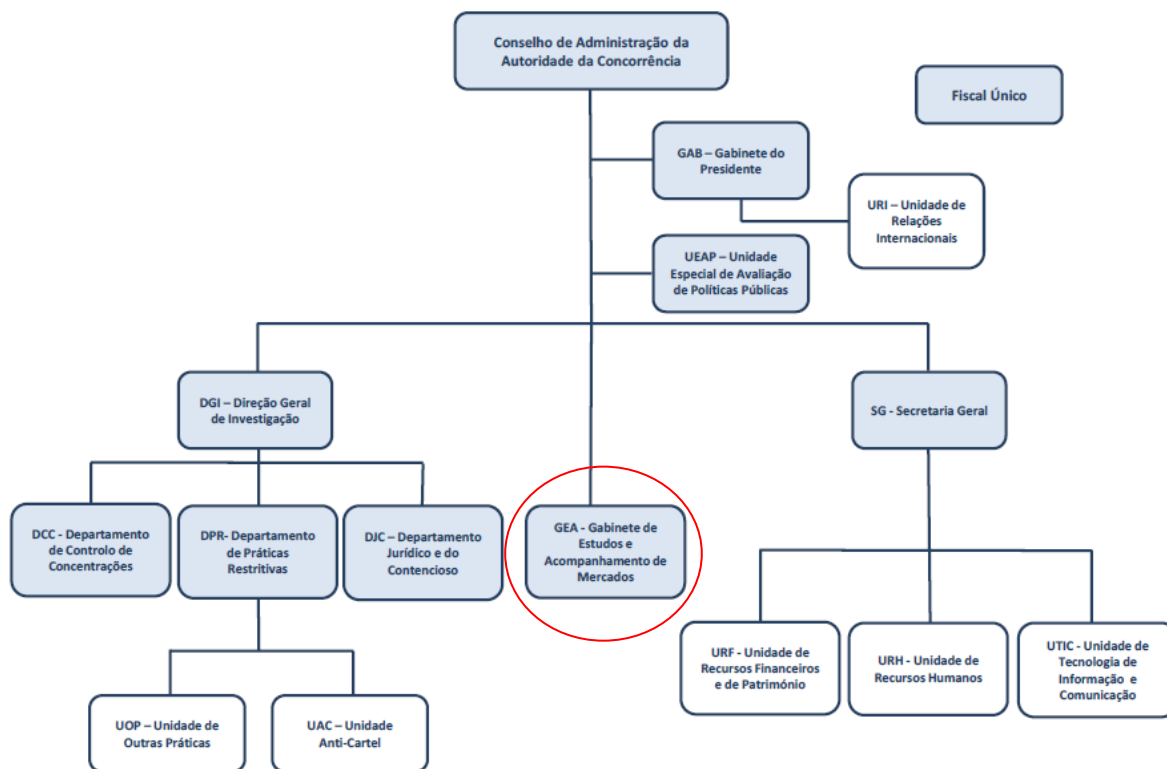
Estas atribuições e outras atividades de apoio ou complementares encontram-se organizadas em diferentes unidades orgânicas, que juntas constituem a estrutura interna da AdC, que pode ser visualizada na Figura 5, e permitem a realização do seu propósito. Uma dessas unidades é o Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercado (GEA), que foi onde desenvolvi as minhas atividades no seio desta organização, cujos objetivos, para além da realização de estudos económicos, passam pela elaboração periódica de relatórios de acompanhamento de mercados e de pareceres relativos à sua área e pela realização de inquéritos a setores económicos. Em colaboração com outras unidades da

---

<sup>56</sup> A garantia da existência de concorrência está consagrada na Constituição da República Portuguesa, no artigo 81.º, alínea f), que dispõe: “*Incumbe prioritariamente ao Estado no âmbito económico e social: [...] f) Assegurar o funcionamento eficiente dos mercados, de modo a garantir a equilibrada concorrência entre as empresas, a contrariar as formas de organização monopolistas e a reprimir os abusos de posição dominante e outras práticas lesivas do interesse geral*”.

AdC, também organiza ações de formação interna e da série anual de seminários internos concernentes ao campo da economia e concorrência.

**Figura 5** – Organograma da estrutura interna da AdC.



Fonte: AdC (2015: 7)

## 8.2. O acolhimento

O estágio teve início no dia 15 de fevereiro de 2016, com a minha comparência ao local de trabalho, no horário combinado. Primeiramente, fui encaminhado ao 7.º piso, onde se encontra o GEA e, uma vez aí, fui conduzido à sala de reuniões desta unidade orgânica, onde decorreu a reunião de apresentação e boas-vindas ao trabalho, em que estiveram presentes a minha supervisora do estágio, a economista-chefe e diretora do GEA Ana Sofia Rodrigues, os meus dois cossupervisores, os economistas Jorge Rodrigues e Cátia Felisberto, e eu.

A reunião começou com a apresentação dos meus supervisores e do seu papel no desenvolvimento do estágio. De seguida, realizei a minha apresentação, pessoal e

curricular, que foi sucedida por algumas questões sobre o meu percurso académico, nomeadamente o programa curricular e os conhecimentos adquiridos, e, também, o que sabia acerca das atividades da AdC. Posteriormente, a minha supervisora abordou quais os objetivos organizacionais subjacentes à minha integração na AdC e o que se esperaria do meu trabalho, no âmbito do desenvolvimento das atividades no GEA. Esses objetivos passariam por, primeiro, enquadrar-me nas matérias relativas à contratação pública e concorrência para, num momento subsequente, poder avançar para uma fase pesquisa e elaboração de documentos, sobre temas a definir. Por último, indicaram-me que o espaço onde nos reunimos seria, daquele momento em diante, até ao fim do estágio, o meu gabinete, que contava, para além da mesa de reuniões, com uma ampla secretária de escritório, equipada com computador e todo o restante material necessário para o normal desempenho das minhas funções.

Terminada a reunião, fui explorar, a pedido da minha supervisora, o Centro de Documentação e Informação (CDI), no 1.º piso, onde poderia consultar bibliografia que, eventualmente, poderia ser necessária à execução das minhas tarefas, como mais tarde veio a verificar-se. Quando voltei ao meu gabinete, deram-me as credenciais de acesso informático, nomeadamente o nome de utilizador, o endereço de correio eletrónico e a palavra-passe. Um tempo depois, recebi um correio eletrónico, com documentos para me inteirar e aprofundar os conhecimentos sobre a matéria que iria ser a base dos estudos que viria a desenvolver, nomeadamente a Lei da Concorrência e os Estatutos da AdC, o CCP e o *Guia contra o Conluio na Contratação Pública*, elaborado pela AdC.

Ainda no primeiro dia, um dos colaboradores convidou os novos estagiários do GEA, a minha colega de estágio, que é, também, aluna desta faculdade – a FEUC – e eu, para um almoço com vários colaboradores desta unidade orgânica, a fim de nos conhecermos e, desse modo, integrar os novos elementos no ambiente de trabalho.

### **8.3. Trabalho desenvolvido**

#### **8.3.1. O primeiro trabalho**

Uma semana depois da minha chegada à AdC, já estava integrado no ambiente de trabalho e tinha concluído a leitura e compreensão dos documentos sobre o regime jurídico da contratação pública e da concorrência e, também, sobre a problemática do conluio nos contratos públicos. Então, chegou o momento da atribuição do primeiro tema de trabalho a desenvolver, que consistiria na elaboração de um documento que fizesse um enquadramento geral resumido das diversas questões económicas relacionadas com a introdução de maior concorrência na contratação pública, sob o título “Promover a Concorrência na Contratação Pública”.

Para tal, os meus cossupervisores enviaram-me um artigo a ser publicado pela revista *Concorrência e Regulação*, coescrito pela minha supervisora e pelo presidente do Conselho da AdC, António Ferreira Gomes, que cobre as várias temáticas da concorrência aplicáveis à contratação pública, juntamente com duas versões de um mesmo guia da OCDE, que estabelece diretrizes para o combate ao conluio nos procedimentos de contratação pública, uma delas escrita em português e a outra em inglês, com o intuito de me orientar na tradução, de termos próprios desta área, de uma língua para a outra. Além disso, também mencionaram que poderia ser relevante ou de interesse consultar o que as novas diretivas de 2014 discorrem em relação a este tema.

O documento versou sobre cinco tópicos, quatro deles predefinidos pelos meus cossupervisores, de forma sintetizada, como solicitado. Assim, no primeiro ponto abordei a razão pela qual assegurar a eficiência na contratação pública deve ser uma preocupação global, depois relacionei-a com a concorrência e referi que medidas podem ser tomadas para garantir um resultado eficiente nos procedimentos adjudicatórios. Já no segundo ponto expus a importância das PME na economia europeia e, em especial, na portuguesa, seguidamente mencionei as medidas que podem ser tomadas para inserir estas empresas nos contratos públicos, pois a sua participação nestes é pouco expressiva, apesar da sua relevância em termos de tecido empresarial, e que estas medidas precisam, também, ser concertadas com uma política anticolusiva e o porquê disso.



No terceiro ponto abordei o recurso ao procedimento de ajuste direto, referindo a sua proporção na adjudicação de contratos, os motivos que podem estar subjacentes à sua utilização e de que forma pode impactar o resultado da adjudicação. O quarto ponto discorreu sobre a problemática das ofertas anormalmente baixas, no qual defini em que consiste, relacionei-a com a seleção adversa, descrevi quais os riscos, as razões que levam à apresentação destas ofertas e as formas para gerir esta questão. Finalmente, o quinto tópico, que acrescentei aos quatro inicialmente previstos, focou no que se entende por PEMV, os critérios que pode ter em conta e a abordagem dada pela nova diretiva.

### **8.3.2. O segundo trabalho**

O meu segundo tema de trabalho, incumbido pela minha supervisora, consistiu em averiguar o disposto no CCP sobre o preço base<sup>57</sup>, sua definição e regras aplicáveis, em especial apurar se algum artigo dispõe a obrigatoriedade da sua fixação, procurar sobre as vantagens e desvantagens da sua utilização, verificar se o preço base se refere ao chamado preço de reserva na literatura económica, relacionar o preço base com o conluio nos procedimentos adjudicatórios e concluir, tecendo uma reflexão pessoal sobre o tema. A fim de me auxiliar nesta tarefa, foram-me enviados dois artigos e um pequeno dossiê. Além deste material, pesquisei especificamente sobre o preço base na base de dados do CDI, noutras bases de dados e, também, num motor de pesquisa, mas encontrei pouca informação. Contudo, uma vez que, lidas e compreendidas as definições sobre preço de reserva, concluí que o conceito de preço base corresponde na sua essência ao conceito de preço de reserva, pois ambos delimitam o preço que o adquirente paga, pude, então, utilizar os estudos relativos ao preço de reserva para formular uma resposta sobre os efeitos da imposição de um preço base sobre o conluio.

Após uma leitura rápida, a minha supervisora comentou que o texto lhe pareceu bem escrito e que tinha informação importante, todavia com lacunas no que respeita aos problemas associados ao preço base, nomeadamente de subestimação dos mesmos, e à

---

<sup>57</sup> O art.º 47.º, n.º 1, do CCP dispõe que “o preço base é o preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto”.

utilização de poucas fontes para corroborar o texto. Em resultado disso, solicitou que realizasse um estudo profundo sobre o preço de reserva, pesquisando em vários artigos científicos e outras fontes relevantes, para tentar extrair as conclusões dos autores sobre as vantagens e desvantagens da sua definição num procedimento aberto à concorrência e se seria melhor anunciá-lo aos concorrentes ou, antes pelo contrário, mantê-lo secreto. Além disso, pediu para eu investigar como se calcula o preço de reserva, tanto na teoria como na prática e, também, qual a prática noutras jurisdições internacionais em relação à fixação e divulgação do preço de reserva.

### **8.3.3. Terceiro trabalho**

Para atender e responder a todas questões supramencionadas, efetuei uma pesquisa profunda e extensa em artigos científicos que abordassem explicitamente o preço de reserva e os que o mencionassem na problemática da otimização dos leilões. Como era uma área com vários conceitos que eu desconhecia ou não os conhecia em toda sua extensão, investiguei e estudei o seu significado e aplicações, elaborando assim um glossário para me orientar e ter uma melhor compreensão dos referidos artigos. Além disso, também me confrontei com algumas dificuldades na tradução na sua totalidade da ideia subjacente a um conceito ou frase, o que requereu uma pesquisa adicional. De salientar que, durante todo o processo de elaboração deste estudo, foi-me conferida bastante liberdade no planeamento e estruturação do artigo e foi criado um ambiente que me proporcionou confiança para expressar qualquer dúvida que me surgisse ou pedir opinião.

O desenvolvimento e redação deste estudo, intitulado “O Preço de Reserva na Contratação Pública”, prolongou-se quase até ao fim do estágio, num total de dois meses e uma semana, com comunicações periódicas, sobre o andamento e outras questões levantadas por este, com a minha supervisora. O resultado foi um estudo sucinto, que tentou responder a todas as questões a que se propôs e que foi um pouco além na exploração dos temas, relativamente ao inicialmente previsto, sem, no entanto, fugir ao escopo do trabalho.

Deste modo, o estudo encontra-se dividido em sete secções que, além da introdução e conclusão – esta última inclui também reflexões pessoais –, abarcam: a definição do preço de reserva e o disposto no CCP sobre o preço base (secção 2); as vantagens e desvantagens da fixação de um preço de reserva e outras abordagens (secção 3); os contextos em que se deve ponderar o uso de um preço de reserva (secção 4); se deve ou não deve ser anunciado o seu montante antes do início do procedimento adjudicatório, outras conclusões dos teóricos que versam sobre o assunto e como se procede na prática (secção 5); por último, é referido o que a literatura provê para calcular o preço de reserva e os fatores a considerar na sua estimação, dando ainda exemplos dos elementos que algumas entidades adjudicantes, noutros países, têm em consideração ao defini-lo.

A minha última atividade na AdC foi a apresentação das conclusões do estudo, à supervisora e ao cossupervisor do estágio. Logo no início, a minha supervisora indagou por que tinha mudado a minha conclusão em relação à obrigatoriedade do preço base no CCP – dado que na primeira versão deste artigo tinha concluído que não era obrigatório a sua definição, pela interpretação do artigo 42.º, mas agora afirmava que era mandatário, exceto quando não o seja possível prever ou determinar, pela interpretação do artigo 29.º.

Depois, continuei a apresentação das conclusões do estudo, que se podem resumir dizendo que não existe um consenso, no meio teórico, relativo à aplicação ou não de um preço de reserva, havendo, porém, um certo consenso quando se verificam determinadas premissas, como, por exemplo, estar diante de um conluio; e tampouco existe uma fórmula universal e ótima para o calcular, embora a prática pareça indicar que se baseia na pesquisa de preços no mercado e/ou nos preços de contratos semelhantes adjudicados no passado.

Por fim, quatro meses e uma semana volvidos desde o início do estágio nesta entidade, eis que chegou o momento das despedidas, os supervisores felicitaram-me pelo trabalho desenvolvido, especialmente este último, e desejaram-me os melhores sucessos

para o futuro, tendo-lhes agradecido e retribuído os votos de sucesso. Também me despedi de outros colaboradores do GEA, com iguais votos de boa sorte para o porvir.

#### **8.4. Outras atividades**

Além dos estudos que desenvolvi sobre a concorrência e contratação pública, estive presente em dois seminários internos da AdC, em duas reuniões internas do GEA e nas comemorações do aniversário da AdC.

O primeiro seminário, realizado no dia 16 de fevereiro, abordou as atividades do Conselho da Concorrência de Marrocos, cujo anfitrião foi o atual chefe da unidade de Estudos Económicos do referido Conselho, o economista Larbi Benabdallah. Já o segundo seminário, que teve lugar no dia 3 de maio, consistiu na apresentação do processo de fusão da Cemusa à JCDecaux, duas empresas de publicidade exterior, que foi analisado e, posteriormente, indeferido pela AdC, assegurando assim a manutenção de concorrência nesse mercado.

Também, como parte das suas atividades, o GEA realiza reuniões internas, de conteúdo sigiloso, para discutir, agendar e avaliar o progresso dos temas em trabalho, no âmbito dos processos em que a AdC está ou estará envolvida, tendo estado presente em duas delas. Participei, ainda, na festa do 13.º aniversário da AdC, realizada no dia 24 de março, onde, além dos festejos, convivência entre colaboradores e discursos sobre o trabalho desenvolvido e a desenvolver, passou um vídeo, que fez o balanço das atividades da AdC no ano anterior.

#### **8.5. Análise de contribuições e propostas de melhoria**

A realização do estágio possibilitou-me pôr em prática capacidades que foram aprendidas ao longo do percurso académico, ajudando a desenvolvê-las, e, igualmente, criou novas capacidades, relacionadas com o desempenho das minhas funções nas atividades da entidade de acolhimento, que creio que irão ser úteis em futuras funções profissionais.

Assim, as disciplinas do Mestrado em Gestão que tiveram maior aplicação nas minhas tarefas do estágio foram: Finanças Empresariais, que me ajudou a compreender conceitos recorrentes em artigos científicos que li no âmbito dos estudos sobre o preço de reserva; Incentivos e Sistemas de Remuneração, que me ajudou a compreender melhor a teoria dos jogos, da qual deriva a teoria dos leilões, importantes nos artigos lidos; Direito Financeiro, que fez com que estivesse mais apto a compreender conceitos do Direito da Concorrência e do Direito dos Contratos Públicos; Marketing de Serviços, que me ajudou a estar mais sensível às características próprias dos serviços; Marketing Estratégico, onde desenvolvi um trabalho sobre como se determinam os preços, que me foi útil na compreensão da determinação de preços em leilões; Marketing Internacional, que me deu ritmo e excelência no desenvolvimento dos trabalhos, devido aos prazos e à monitorização constante das atividades desenvolvidas, com *feedbacks* para melhoria do trabalho; Análise de Decisão, onde aprofundei o tema dos *tradeoffs*, de tomada de decisão e de manipulação dos votos; Metodologia da Investigação, que também me proporcionou conhecimentos de como proceder a uma investigação científica. E outras disciplinas que tiveram os seus contributos, em maior ou menor medida, mas que, muito provavelmente, serão úteis no desenvolvimento da minha atividade profissional.

O estágio possibilitou o desenvolvimento de capacidades já adquiridas, mas agora adaptando-as ao âmbito profissional. Relativamente às capacidades de escrita e investigação, salientam-se o desenvolvimento de: melhores métodos de pesquisa e articulação de artigos científicos, pela exigência de maior sustentação na afirmação teórica de cada autor e através de exemplos na estruturação de artigos; resiliência, na pesquisa de equivalentes de termos em inglês para português e na compreensão de conceitos próprios de determinada área; determinação, no sentido de pesquisar a fundo até encontrar respostas para os problemas com que me deparava.

Em relação às capacidades desenvolvidas no seio de uma equipa de trabalho: disciplina pessoal, no comprometimento na realização das tarefas e responsabilidades; comunicação, em termos de expressar dúvidas, sugestões e comentários; trabalho em equipa, pela troca de experiências e impressões, pela dinâmica nas reuniões internas, pelos *feedbacks* ao longo do desenvolvimento do trabalho, que permitiram melhorar o

meu trabalho; efeito de aprendizagem, pelos colaboradores mais experientes que transmitem os seus conhecimentos sobre o funcionamento das matérias que desenvolvi no estágio; resolução de problemas, através da experiência de como se abordam as divergências de opiniões ou as adversidades com que nos deparamos; gestão do tempo, para articular as tarefas com as de outros membros, uma vez que o trabalho de uns influencia os de outros.

Além disso, também me proporcionou a adaptação a um novo ambiente, desta vez laboral, que sempre é útil a criar flexibilidade e aptidão à mudança, uma característica que já tinha vindo a desenvolver, por meios de intercâmbios universitários, que me foram úteis a estar mais apto a adaptar a diferentes ritmos e formas de trabalho.

No que diz respeito às minhas contribuições para a entidade de acolhimento, creio que o meu último trabalho, o estudo sobre o preço de reserva, terá utilidade para o GEA emitir os seus pareceres ao Conselho da AdC no quesito do preço base, como, aliás, me referiu a minha supervisora, em várias ocasiões, a última delas na apresentação do meu trabalho. É gratificante se isso acontecer efetivamente, pois demonstra que o meu trabalho produziu resultados úteis para a entidade.

Por último, as minhas sugestões de melhorias são que futuramente se envolvam mais os estagiários nas atividades do GEA, que se proporcione uma maior interação entre estagiários de diferentes departamentos e que haja um maior planeamento entre a unidade de Recursos Humanos e os departamentos sobre a vinda de estagiários, para não os sobrecarregar em períodos de grande carga de trabalhos.

## Conclusão e Considerações Pessoais

O estágio curricular consistiu na via que escolhi para a conclusão do Mestrado em Gestão, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC), com o objetivo, tanto pessoal quanto do próprio curso, de ter a minha primeira experiência profissional e, também, de poder pôr em prática os conhecimentos adquiridos ao longo do meu percurso académico.

A Autoridade da Concorrência (AdC) foi a entidade que me proporcionou essa oportunidade, através da inserção na equipa de trabalho do Gabinete de Estudos e Acompanhamento de Mercados (GEA), cujas atividades se centram na realização de estudos económicos, com o propósito de apoiar o Conselho da AdC nas suas atividades. Nesse âmbito, desenvolvi as minhas atividades nas matérias de contratação pública e concorrência, que fazem parte do Plano Estratégico da AdC.

É um tema interessante, porém complexo, que exigiu um estudo aprofundado sobre a matéria para entender as suas implicações, dilemas e desafios e, também, o próprio regime jurídico afeto, que não era do meu conhecimento, mas queurgia conhecer para poder trabalhar neste tema, tanto nas atividades em que estive envolvido na AdC, quanto na realização deste relatório.

Em relação à parte de investigação do presente trabalho, o seu desenvolvimento requereu consultar diversas fontes, pela ausência de trabalhos que abordem o todo da contratação pública. Contudo, creio que elucidei sobre as principais problemáticas da contratação pública e as potencialidades alavancadas que a concorrência genuína oferece, relacionando ambos os conceitos ao longo de todo o trabalho. Além disso, sempre que necessário exemplifiquei e ilustrei com abordagem de situações concretas.

Uma das conclusões da parte teórica deste relatório é que a eficiência na contratação pública depende da existência de concorrência, na medida em que, como atividade pública, é sensível a práticas desonestas. Mesmo com a forte regulação para deter e dissuadir estas práticas, os incentivos económicos derivados da renda ilícita, proveniente de atividades de conluio, superam estes obstáculos. Por isso, a atividade das

autoridades da concorrência reveste-se de suma importância para enfrentar esta situação, na detecção e punição das empresas que adotam estas práticas.

Contudo, há, também, que apostar na prevenção destes comportamentos, adotando medidas que promovam a concorrência e dificultem o conluio. Igualmente, há que incentivar a profissionalização da função de compras públicas, visto que é uma área cada vez mais complexa e que exige capacidades e conhecimentos específicos, que têm sido reconhecidos pelos teóricos na matéria.

Outra das conclusões é que, apesar da expansão do seu estudo nos últimos anos, é uma área que continua a requerer mais estudos para cobrir lacunas, nomeadamente mais estudos sobre as potencialidades e implicações da associação ao objetivo principal a outros objetivos estratégicos, ferramentas para a detecção do conluio, como contabilizar todos os crescentes fatores a ter em conta na adjudicação e desenvolvimento de novas fórmulas. Deveria, também, considerar-se a padronização das medidas de cálculo do conluio e outras formas de corrupção.

Em suma, velar por uma gestão eficiente dos contratos públicos e assegurar a concorrência nos procedimentos é do interesse de toda a sociedade, na medida em que uma afetação eficiente dos recursos influencia o bem-estar da sociedade e o crescimento económico de um país. Isto devido à melhor aplicação do dinheiro dos contribuintes na própria aquisição e às economias resultantes da eficiência, que podem traduzir-se em mais investimentos públicos e na redução do défice orçamental e dos impostos.

A contratação pública está visível todas as vezes que saímos das nossas casas, ao utilizar a via pública, as infraestruturas públicas, os equipamentos de saúde e outros bens e serviços públicos. Não só a aquisição como a manutenção, requer o uso de contratos públicos.

Em relação ao estágio, foi essencial a interligação entre o trabalho realizado na AdC e as capacidades e conhecimentos adquiridos ao longo do percurso académico, em especial o Mestrado em Gestão, para um melhor resultado no estágio. Creio, também, que a realização do estágio, como via de conclusão do Mestrado em Gestão, foi uma mais-valia para o meu futuro e que favorecerá a minha integração no mercado de trabalho.



## Referências

- AdC (2015). *Plano de Atividades para 2016*. Lisboa: AdC, <http://www.concorrenca.pt/vPT/A AdC/Instrumentos de gestao/Plano-de-Actividades/Documents/2016%20Plano%20de%20Atividades%20AdC.PDF> [4 de junho de 2016]
- Alcalde, J.; Dahm, M. (2013). “Competition for Procurement Shares”. *Games and Economic Behavior*, 80: 193–208
- Almeida, J. A. e (2010). “As Propostas de Preço Anormalmente Baixo”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – III*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 87–148
- Andrade, J. C. V. de (2010). “A Propósito do Regime do Contrato Administrativo no “Código dos Contratos Públicos””, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – II*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 7–39
- Arnone, M.; Borlini, L. S. (2014). *Corruption: Economic Analysis and International Law*. Cheltenham/Northampton, MA: Edward Elgar Publishing
- Arrowsmith, S.; Anderson, R. D. (2011). *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press
- Auriol, E. (2006). “Corruption in Procurement and Public Purchase”. *International Journal of Industrial Organization*, 24: 867–885
- Bergman, M. A.; Lundberg, S. (2013). “Tender Evaluation and Supplier Selection Methods in Public Procurement”. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 19: 73–83
- Bianchi, T.; Guidi, V. (2010). *The Comparative Survey on the National Public Procurement Systems Across the PPN*. Roma: Instituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.A, <http://www.publicprocurementnetwork.org/docs/italianpresidency/comparative%20survey%20on%20pp%20systems%20across%20ppn.pdf> [5 de julho de 2016]
- Binmore, K.; Klemperer, P. (2002). “The Biggest Auction Ever: The Sale of the British 3G Telecom Licences”. *The Economic Journal*, 112: C74–C96
- Bovis, C. H. (2012). *EU Public Procurement Law*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar
- Brekke, K. R.; Siciliani, L.; Straume, O. R. (2010). “Price and Quality in Spatial Competition”. *Regional Science and Urban Economics*, 40: 471–480
- Brito, M. N. de (2010). “Ajuste Directo”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – II*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 297–344
- Büchner, S.; Freytag, A.; González, L. G.; Güth, W. (2008). “Bribery and Public Procurement: An Experimental Study”. *Public Choice*, 137: 103–117

- Cabral, M. O. (2008). “O Concurso Público no Código dos Contratos Públicos”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 181–227
- Caldwell, N.; Walker, H.; Harland, C.; Knight, L.; Zheng, J.; Wakeley, T. (2005). “Promoting Competitive Markets: The Role of Public Procurement”. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 11: 242–251
- Celentani, M.; Ganuza, J.-J. (2002). “Corruption and Competition in Procurement”. *European Economic Review*, 46: 1273–1303
- Çentikaya, Ö. (2014). “Evaluation of Public Procurement System Considering the Principles of Competition, Transparency and Equal Treatment”. *Business and Economics Research Journal*, 5 (3): 97–112
- Chen, T. H. (2008). “An Economic Approach to Public Procurement”. *Journal of Public Procurement*, 8 (3): 407–430
- CE (2011a). *EU Public Procurement Legislation: Delivering Results – Summary of Evaluation Report*. Bruxelas: OIB, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/executive-summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/executive-summary_en.pdf) [25 de março de 2016]
- CE (2011b). *Evaluation Report Impact and Effectiveness of EU Public Procurement Legislation – Part 2*. Bruxelas: Commission Staff Working Paper, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/er853\\_2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/er853_2_en.pdf) [21 de abril de 2016]
- CE (2016a). *Stock-taking of administrative capacity, systems and practices across the EU to ensure the compliance and quality of public procurement involving European Structural and Investment (ESI) Funds*. Bruxelas: PwC/CE
- CE (2016b). “Public Procurement Strategy”, <http://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/strategy/> [8 de abril de 2016]
- CE (2016c). “Thresholds”, [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) [12 de julho de 2016]
- Costa, A. A.; Arantes, A.; Tavares, L. V. (2013). “Evidence of the Impacts of Public e-Procurement: The Portuguese Experience”. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 19: 238–246
- Couto, H. L. G.; Coelho, C. (2015). “Fatores Críticos no Comportamento do Gestor Público Responsável por Compras Sustentáveis: Diferenças entre Consumo Individual e Organizacional”. *Revista de Administração Pública*, 49 (2): 519–543
- Dimitri, N. (2013). ““Best Value for Money” in Procurement”. *Journal of Public Procurement*, 13 (2): 149–175
- eSPap (2012). *Compras Públicas Centralizadas. Como Aceder aos Mercados Públicos*. Lisboa: ISCAL, pp. 1–41. Disponível em <https://infoeuropa.euocid.pt/files/database/000056001-000057000/000056161.pdf> [5 de julho de 2016]
- Evenett, S. J.; Hoekman, B. M. (2005). “Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules”. *European Journal of Political Economy*, 21: 163–183

- Freitas, M. de; Maldonado, J. M. S. de V. (2013). “O Pregão Eletrônico e as Contratações de Serviços Contínuos”. *Revista de Administração Pública*, 47 (5): 1265–1281
- García-Alonso, M. D. C.; Levine, P. (2008). “Strategic Procurement, Openness and Market Structure”. *International Journal of Industrial Organization*, 26: 1180–1190
- Georghiou, L.; Edler, J.; Uyarra, E.; Yeow, J. (2014). “Policy Instruments for Public Procurement of Innovation: Choice, Design and Assessment”. *Technological Forecasting & Social Change*, 86: 1–12
- Gomes, A. F. e Rodrigues, A. S. (2015). *Enhancing Efficiency in Public Procurement in Portugal: An Overview of the Relevant Competition Issues*. Lisboa: AdC
- Gonçalves, P. C. (2010). “Gestão de Contratos Públicos em Tempo de Crise”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – III*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 5–49
- Hanák, T.; Muchová, P. (2015). “Impact of Competition on Prices in Public Sector Procurement”. *Procedia Computer Science*, 64: 729–735
- Hunsaker, K. (2009). “Ethics in Public Procurement: Buying Public Trust”. *Journal of Public Procurement*, 9 (3/4): 411–418
- Hüschelrath, K.; Veith, T. (2014). “Cartel Detection in Procurement Markets”. *Managerial and Decision Economics*, 35: 404–422
- INE: Instituto Nacional de Estatística, I.P. (2015). *Empresas em Portugal 2013*. Lisboa: INE. Disponível em [https://www.ine.pt/ngt\\_server/attachfileu.jsp?look\\_parentBoui=230960559&att\\_display=n&att\\_download=y](https://www.ine.pt/ngt_server/attachfileu.jsp?look_parentBoui=230960559&att_display=n&att_download=y)
- Karjalainen, K.; Kempainen, K. (2008). “The Involvement of Small- and Medium-Sized Enterprises in Public Procurement: Impact of Resource Perceptions, Electronic Systems and Enterprise Size”. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 14: 230–240
- Kiiver, P.; Kodym, J. (2015). “Price-Quality Ratios in Value-for-Money Awards”. *Journal of Public Procurement*, 15 (3): 275–290
- Kirkby, M. (2008). “O Diálogo Concorrencial”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 275–326
- Krivinsh, A.; Vilks, A. (2013). “Prevention of Corruption in Public Procurement: Importance of General Legal Principles”. *Jurisprudencija/Jurisprudence*, 20 (1): 235–247
- Marshall, R. C.; Meurer, M. J. (2004). “Bidder Collusion and Antitrust Law: Refining the Analysis of Price Fixing to Account for the Special Features of Auction Markets”. *Antitrust Law Journal*, 72 (1): 83–118
- McAfee, R. P.; McMillan, J. (1992). “Bidding Rings”. *The American Economic Review*, 82 (3): 579–599
- McCrudden, C. (2004). “Using Public Procurement to Achieve Social Outcomes”. *Natural Resources Forum*, 28: 257–267

- McCue, C. P.; Prier, E.; Swanson, D. (2015). “Five Dilemmas in Public Procurement”. *Journal of Public Procurement*, 15 (2): 177–207
- McKeivitt, D.; Davis, P.; Woldring, R.; Smith, K.; Flynn, A.; McEvoy, E. (2012). “An Exploration of Management Competencies in Public Sector Procurement”. *Journal of Public Procurement*, 12 (3): 333–355
- Martins, A. G. (2008). “Concurso Limitado por Prévia Qualificação”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal | Coimbra Editora: 229–274
- Mateus, R.; Ferreira, J. A.; Carreira, J. (2010). “Full Disclosure of Tender Evaluation Models: Background and Application in Portuguese Public Procurement”. *Journal of Purchasing & Supply Management*, 16: 206–215
- Moreira, J. (2010). “Cartelização em Contratação Pública”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – III*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 201–259
- Moreira, E. B. (2013) . “O Contrato Administrativo como Instrumento de Governo”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – IV*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 5–18
- Myerson, R. B. (1981). “Optimal Auction Design”. *Mathematics of Operations Research*, 6 (1): 58–73
- Nogueiro, L.; Ramos, T. B. (2014). “The Integration of Environmental Practices and Tools in the Portuguese Local Public Administration”. *Journal of Cleaner Production*, 76: 20–31
- OCDE (2007). *Policy Roudtables: Public Procurement*. Paris: OCDE, <http://www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf> [26 de março de 2016]
- OCDE (2009). *Diretrizes para Combater o Conluio entre Concorrentes em Contratações Públicas*. Paris: OCDE, <http://www.oecd.org/competition/cartels/44162082.pdf> [23 de março de 2016]
- OCDE (2013). *Implementing the OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. Paris: OCDE, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-the-oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement\\_9789264201385-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/implementing-the-oecd-principles-for-integrity-in-public-procurement_9789264201385-en) [23 de abril de 2016]
- OCDE (2015). *Government at a Glance 2015*. Paris: OCDE, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015\\_gov\\_glance-2015-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en) [16 de maio de 2016]
- OCDE (2016). *Corruption in Public Procurement*. Paris: OCDE, <http://www.oecd.org/gov/ethics/Corruption-in-Public-Procurement-Brochure.pdf> [26 de maio de 2016]
- Oliveira, R. E. de (2008). “Os Princípios Gerais da Contratação Pública”, in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 51–113
- Oliveira, B. C. S. C. M. de; Santos, L. M. L. dos (2015). “Compras Públicas como Política para o Desenvolvimento Sustentável”. *Revista de Administração Pública*, 49 (1): 189– 206

- OMC (2014). *Revised WTO Agreement on Government Procurement to come into force on 6 April 2014*. Genebra: OMC, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news14\\_e/gpro\\_11mar14\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news14_e/gpro_11mar14_e.htm) [6 de junho de 2016]
- Onderstal, S.; Felsö, F. (2009). "Procurement Design: Lessons from Economic Theory and Illustrations from the Dutch Procurement of Welfare-to-Work Projects", in Khi V. Thai (ed.) *International Handbook of Public Procurement*, Boca Raton: CRC Press: 779–792
- Oruezabala, G.; Rico, J.-C. (2012). "The Impact of Sustainable Public Procurement on Supplier Management — The Case of French Public Hospitals". *Industrial Marketing Management*, 41: 573–580
- Pereira, P. M. (2015). "A Promoção das PME na Contratação Pública: As Novas Diretivas". *Boletim de Ciências Económicas*, 58: 241–278
- Rodrigues, N. C. (2013). *A Contratação Pública como Instrumento de Política Económica*. Coimbra: Edições Almedina
- Singer, M.; Konstantinidis, G.; Roubik, E.; Beffermann, E. (2009). "Does e-Procurement Save the State Money?". *Journal of Public Procurement*, 9 (1): 58–78
- Snider, K. F.; Rendon, R. G. (2008). "Public Procurement Policy: Implications for Theory and Practice". *Journal of Public Procurement*, 8 (3): 310–333
- Sousa, L. V. de (2013). "O Leilão Electrónico na Contratação Pública", in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – IV*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 231–303
- Tadelis, S. (2012). "Public Procurement Design: Lessons from the Private Sector". *International Journal of Industrial Organization*, 30: 297–302
- Tassabehji, R.; Moorhouse, A. (2008). "The Changing Role of Procurement: Developing Professional Effectiveness". *Journal of Purchasing & Supply Management*, 14: 55–68
- Thai, K. V. (2009). "International Public Procurement: Concepts and Practices", in Khi V. Thai (ed.) *International Handbook of Public Procurement*, Boca Raton: CRC Press: 1–24
- Thomassen, G. W.; Orderud, P.; Strand, I.; Vincze, M. P.; Bas. P. de; van der Wagt, M.; Yagafarov, A. (2014). *SMEs' Access to Public Procurement Markets and Aggregation of Demand in the EU*. PwC, ICF GHK & Ecorys, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/smes-access-and-aggregation-of-demand_en.pdf) [20 de março de 2016]
- Tifine, P. (2013). "Droit administratif français – Introduction – Chapitre 2", <http://www.revuegeneraledudroit.eu/blog/2013/08/25/droit-administratif-francais-introduction-chapitre-2/> [2 de junho de 2016]
- Vagstad, S. (1995). "Promoting Fair Competition in Public Procurement". *Journal of Public Economics*, 58: 283–307
- Viana, C. (2008). "A Globalização da Contratação Pública e o Quadro Jurídico Internacional", in AA.VV. – CEDIPRE *Estudos de Contratação Pública – I*, Coimbra: Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora: 51–113

**Referências legislativas:**

- Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro
- Decreto-Lei n.º 125/2014, de 18 de agosto, que estabelece os Estatutos da Autoridade da Concorrência
- Lei n.º 19/2012, de 8 de maio, que aprova o regime jurídico da concorrência
- Constituição da República Portuguesa

**ANEXOS**

## **Anexo 1 – Glossário**

**Adjudicatário:** empresa ou organização a quem lhe foi adjudicado um contrato público.

**Coludente:** os participantes/membros do conluio.

**Comprador privado:** refere-se a empresas privadas ou os colaboradores dessas empresas, responsáveis por todo o processo de aquisição de bens e serviços.

**Comprador público, funcionário adquirente:** pessoa ou pessoas responsáveis pelo processo de contratação pública. Pode ser o mesmo indivíduo do início – identificação da necessidade – até ao fim – adjudicação do contrato –, ou pode ser feito por diferentes indivíduos, ao longo das fases. Por exemplo, um funcionário desde a fase de decisão de aquisição até à de escolha e estruturação do procedimento e outro ou outros funcionários para avaliarem e adjudicarem o contrato.

**Contratação eletrónica, leilão eletrónico:** é a contratação feita através de meios eletrónicos. Portanto, inclui todo o processo que vai desde a publicação das peças do procedimento, passando pela submissão, na plataforma eletrónica correspondente, das propostas elaboradas pelos concorrentes e dos documentos que comprovam as suas habilitações requeridas para a participação no concurso, subseguido da seriação das propostas, até à adjudicação do contrato ao vencedor.

**Entidade adjudicante, entidade adquirente:** é uma entidade do setor público ou uma pessoa coletiva, que, independentemente da sua natureza pública ou privada, não se submete à lógica do mercado e da livre concorrência – ver definição completa no artigo 2.º do CCP –, que recorre ao mercado para adquirir um bem ou serviço, mediante a celebração de um contrato público.

**Filtros (*screens*), ferramentas de filtragem (*screening tools*):** são ferramentas de deteção proativa de cartéis, que usam dados, como preço, custos, quotas de mercado, preço de transação, entre outros, para identificar padrões anómalos ou muito improváveis.

**G2B (*government-to-business*) ou B2G (*business-to-government*):** são conceitos derivados do marketing, do B2B (*business-to-business*), que consistem na relação ou



transação entre empresas privadas e a entidade adjudicante, vice-versa, que se desenvolve através de meios eletrónicos, proporcionando um avanço no uso das TIC e do cibercomércio.

**Leilão:** uma venda pública de um ou mais produtos a quem se oferecer para pagar mais pela sua aquisição. Esta é a definição habitual, contudo a usada ao longo do texto refere-se ao *leilão inverso*.

**Leilão inverso:** é um tipo de leilão em que os papéis de comprador e vendedor estão invertidos, ou seja, o comprador anuncia a intenção de adquirir um bem ou serviço a possíveis vendedores, que licitam pelo preço a que estão dispostos a ser pagos pela venda do bem ou prestação do serviço. Também conhecido por *leilão invertido*, *leilão reverso*, *leilão de compra*, *contralicitación* ou *concurso*.

**Leilão de proposta aberta:** é o leilão em que se podem observar as propostas dos outros participantes.

**Leilão de proposta fechada:** é o leilão em que os participantes não podem ver as propostas dos outros, pelo menos até ao fim do mesmo.

**Limiar** (no contexto da UE): é um marco relacionado com o valor do contrato, que determina se um procedimento adjudicatório público pode ser apenas publicitado no jornal oficial nacional – *i.e.*, se for inferior ao limiar – ou se, além da publicitação no jornal oficial nacional, também terá de ser publicitado no jornal oficial comunitário, o JOUE – *i.e.*, se for superior ao limiar.

**Mercado comum, mercado único:** é um nível de integração económica, onde há a livre circulação de bens, serviços, pessoas e capitais, as chamadas “Quatro Liberdades”, no interior do espaço económico afeto.

- **Espaço Económico Europeu (EEE):** mercado único europeu, que, além dos 28 Estados membros da UE, inclui também a Islândia, Liechtenstein e a Noruega.

**Modelo ricardiano:** é um modelo económico, desenvolvido por David Ricardo, que defende o livre comércio entre países e a especialização dos mesmos naquilo que cada um faz melhor. Isto é, num cenário de livre comércio internacional, se cada país focar-se

nas indústrias onde tem uma vantagem comparativa face a outro, haverá um maior benefício para todos os envolvidos.

**Setores especiais, *utilities*:** são os setores onde operam empresas que realizam um serviço público essencial, pelo que tem uma regulação diferente dos restantes. No âmbito jurídico afeto à contratação pública cobre os setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

***Tradeoff*:** é um balanço alcançado entre duas características desejáveis, mas que são incompatíveis. Relaciona-se com os conceitos *compromisso*, *compensação*, *contrapartida*, *troca*.

***Stakeholder*:** refere-se à parte interessada (*e.g.*, indivíduo, grupo, organização) numa organização (*e.g.*, empresa, instituto, fundação) e que pode afetar ou ser afetada por essa mesma organização.

## **Anexo 2 – Algumas definições para o conceito *value for money***

Abaixo seguem-se algumas definições que compreendem o conceito *value for money*, numa tradução livre, estando as versões originais na última página deste anexo.

### **Em termos gerais:**

- (1) “Uma utilidade derivada de cada compra ou de cada soma do dinheiro gasto. *Value for money* baseia-se não só no preço mínimo de compra (economia), mas, também, na eficiência e eficácia máximas da compra.” (BusinessDictionary).
- (2) “Usado em referência a algo que vale bem a pena o dinheiro gasto nisso.” (Oxford Dictionaries)
- (3) “Percepção do comprador sobre os bens ou serviços que adquire. Um consumidor pode comprovar o *value for money* quando adquire um item que valeu o preço pago pelo mesmo. Vários fatores são tidos em conta nas decisões do consumidor, como preço, qualidade e adequação do bem ou serviço.” (InvestorWords)

### **Relativas à contratação pública:**

- (4) “A combinação mais vantajosa de custo, qualidade e sustentabilidade para atender às necessidades dos clientes. Neste contexto, custo significa considerar o custo ao longo do ciclo de vida; qualidade significa atender a uma especificação que é adequada ao objetivo e suficiente para atender às exigências do cliente; sustentabilidade significa benefícios económicos, sociais e ambientais, considerados no caso de negócio, em apoio do programa de governo.” (Departamento de Finanças do Reino Unido)
- (5) “É o melhor resultado disponível para o dinheiro gasto. *Value for money* exige uma análise comparativa de todos os custos e benefícios de cada proposta ao longo de todo o ciclo de vida da compra.” (Acordo de Contratação Pública Austrália-Nova Zelândia)
- (6) “A melhor combinação de qualidade e eficácia com o menor dispêndio ao longo do período de utilização dos bens ou serviços comprados.” (Governo do Reino Unido)

De seguida, apresentam-se traduções da UE para este conceito.

**Value for money:** (relação) custo-benefício; (relação) qualidade-preço; otimização da afetação dos recursos; rentabilidade; otimização dos recursos; garantir que o dinheiro é bem gasto.

**Good value for money:** boa relação custo-benefício; boa relação qualidade-custo; boa rentabilidade; bom investimento; boa relação entre custos e benefícios; bom serviço pelo dinheiro pago; boa relação custo-eficácia; bom uso do dinheiro; bom uso/boa utilização dos recursos.

**Best value for money:** melhor relação custo-benefício; melhor relação qualidade-preço; melhor rentabilidade (do dinheiro); melhor custo-benefício; melhor valor para os recursos; melhor uso do dinheiro; maior eficácia económica; maior valor acrescentado; utilização ótima dos fundos; economicamente mais vantajosa.

**Good value for taxpayers' money:** uso/utilização correta do dinheiro dos contribuintes; bom uso/boa utilização do dinheiro dos contribuintes; boa aplicação do dinheiro dos contribuintes; fazer um bom uso do dinheiro dos contribuintes; boa gestão do dinheiro dos contribuintes; economicamente mais vantajoso/a(s) para os contribuintes; boa relação qualidade-preço para os contribuintes; boa relação custo-benefício para os contribuintes; mais-valia para o dinheiro dos contribuintes; empregar bem o dinheiro dos contribuintes; boa rentabilidade para os contribuintes.

**Best value for taxpayers' money:** melhor custo-benefício para os contribuintes; maior rentabilidade para os contribuintes; aplicação mais rentável do dinheiro dos contribuintes; melhor aplicação do dinheiro dos contribuintes; melhor uso do dinheiro dos contribuintes; melhor rentabilidade para o dinheiro dos contribuintes; utilizar da melhor forma o dinheiro dos contribuintes; uso mais eficiente do dinheiro dos contribuintes; melhor qualidade-preço para o dinheiro dos contribuintes.

## Versões originais:

- (1) *“A utility derived from every purchase or every sum of money spent. Value for money is based not only on the minimum purchase price (economy) but also on the maximum efficiency and effectiveness of the purchase.”*

Fonte: <http://www.businessdictionary.com/definition/value-for-money-VFM.html> [5 de março de 2016]

- (2) *“Used in reference to something that is well worth the money spent on it.”*

Fonte: <http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/value-for-money> [5 de março de 2016]

- (3) *“A buyer's perception of the goods or services that they receive. A consumer can attest to value for money when they feel that they have received an item that was worth the price that they paid for it. Several factors go into the consumers' decisions, including price, quality, and product or service suitability.”*

Fonte: [http://www.investorwords.com/16851/value\\_for\\_money\\_VFM.html](http://www.investorwords.com/16851/value_for_money_VFM.html) [5 de março de 2016]

- (4) *“[T]he most advantageous combination of cost, quality and sustainability to meet customer requirements. In this context, cost means consideration of the whole life cost; quality means meeting a specification which is fit for purpose and sufficient to meet the customer's requirements; sustainability means economic, social and environmental benefits, considered in the business case, in support of the Programme for Government.”*

Fonte: <https://www.finance-ni.gov.uk/articles/definition-best-value-money> [5 de março de 2016]

- (5) *“[I]s the best available outcome for money spent. Value for money requires a comparative analysis of all relevant costs and benefits of each proposal throughout the whole procurement cycle (whole-of-life-costing).”*

Fonte: <https://www.business.govt.nz/procurement/for-suppliers/working-with-government/australia-new-zealand-government-procurement-agreement-1.47-mb-pdf> [5 de março de 2016]

- (6) *“[T]he best mix of quality and effectiveness for the least outlay over the period of use of the goods or services bought”*

Fonte: <https://www.gov.uk/guidance/public-sector-procurement-policy> [5 de março de 2016]

### Anexo 3 – A importância da contratação pública em números

Diferentes estudos, que abordam o valor monetário mundial correspondente às despesas com a contratação pública, apontam diferentes estimativas.

Num estudo de 2002, a OCDE estima que esse valor em USD 5,8 biliões (EUR 6,2 biliões<sup>58</sup>), representando mais de 18% do PIB mundial (Auriol, 2006). Noutro estudo, de 2007, a OCDE estabelece o PIB mundial numa média de 15%, sem indicar o valor monetário. Em 2009, numa média entre 10 a 15% do PIB mundial, a OCDE estima a despesa em USD 4 biliões (EUR 2,9 biliões<sup>59</sup>). Numa estimativa para 2013, a OCDE (2016) situava o valor nos EUR 4,2 biliões (USD 5,6 biliões<sup>60</sup>) para os países da OCDE – organização que abrange 34 Estados, que representam 62,5% do PIB mundial (FMI, 2015). Já um estudo da UE-27 (CE, 2011a) aponta que o valor da contratação pública no PIB comunitário corresponda a EUR 2,4 biliões, o que seria mais de metade (>57%) do PIB estimado pela OCDE para 2013. Uma possível explicação para esta discrepância de valores poderá estar relacionada com a forma de contabilizar a dimensão da contratação pública nos diferentes anos (2002–2016) e entre diferentes organismos (OCDE e UE), como referido na nota de rodapé 4.

Quanto aos valores utilizados na secção 1.3, de 5,9 a 13,2 biliões de euros, o seu cálculo procedeu-se da seguinte forma: segundo dados de 2015 do FMI<sup>61</sup> (abrangendo 188 países) o PIB mundial era de 73.170.986.000.000 USD, ou c. 65.955.147.488.743,7 EUR (média da taxa de câmbio em 2015) – 10% ≈ € 6,6 biliões e 20% ≈ € 13,2 biliões –, já segundo dados de 2014 do Banco Mundial<sup>62</sup> (abrangendo 189 países) o PIB mundial era de 77.960.607.000.000 USD, ou c. 58.773.120.678.937,8 EUR (média da taxa de câmbio em 2014) – 10% ≈ € 5,9 biliões e 20% ≈ € 11,8 biliões.

---

<sup>58</sup> Média da taxa de câmbio para 2002, ano em que o euro desvalorizava face ao dólar. Fonte: Shams, R. (2005: 2). *Dollar-Euro Exchange Rate 1999-2004 Dollar and Euro as International Currencies*. Hamburgo: HWWA, <http://ageconsearch.umn.edu/bitstream/26228/1/dp050321.pdf> [9 de abril de 2016].

<sup>59</sup> Média da taxa de câmbio para 2009. Fonte: <http://www.x-rates.com> [9 de abril de 2016]

<sup>60</sup> Média da taxa de câmbio para 2013. Fonte: <http://www.x-rates.com> [9 de abril de 2016]

<sup>61</sup> Fonte: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/weorept.aspx> [9 de abril de 2016]

<sup>62</sup> Fonte: <http://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> [9 de abril de 2016]

Já em relação ao cálculo do valor da contratação pública portuguesa no PIB, baseou-se nos dados do FMI relativos a 2013, mesmo ano do estudo, em que o PIB foi determinado nos USD 226,144 biliões, que equivale a EUR 170.311.967.413,46 (média da taxa de câmbio em 2013) – 9,8%  $\approx$  € 16,69 mil milhões.

## **Anexo 4 – Notas sobre a Liberalização do comércio no âmbito da OMC**

**Acordos de Bretton Woods:** são o resultado da conferência, realizada em julho de 1944 em Bretton Woods (Massachusetts, EUA), que reuniu 44 países aliados<sup>63</sup> para chegar a um acordo sobre a nova ordem monetária e financeira internacional, operacionalizada em 1945 após o fim da II Guerra Mundial. Levou à criação do FMI e do Banco Mundial.

Signatários: África do Sul, Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Checoslováquia, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Egito, El Salvador, Estados Unidos, Etiópia, Filipinas, França, Grécia, Guatemala, Haiti, Honduras, Índia Britânica, Irão, Iraque, Islândia, Jugoslávia, Libéria, Luxemburgo, México, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Panamá, Paraguai, Peru, Polónia, Reino Unido, República Dominicana, Taiwan (República da China), União Soviética, Uruguai e Venezuela.

**Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT):** foi um acordo multilateral para regular o comércio internacional, é o antecedente da OMC. Também designado por *Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio* e *Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio*.

Signatários (em 1947): África do Sul, Austrália, Bélgica, Birmânia, Brasil, Canadá, Ceilão, Checoslováquia, Chile, China, Cuba, Estados Unidos, França, Índia, Líbano, Luxemburgo, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Paquistão, Reino Unido, Rodésia do Sul e Síria.

**Acordo sobre Contratos Públicos<sup>64</sup> (ACP):** refere-se à conciliação, entre os signatários, para a abertura dos mercados de contratação pública à concorrência internacional, com base na reciprocidade.

---

<sup>63</sup> Na II Guerra Mundial, os Aliados foram o conjunto de países que se aliou contra as Potências do Eixo, constituídas por Alemanha, Itália e Japão. Os principais membros combatentes dos Aliados foram China, França, Estados Unidos, Reino Unido e União Soviética.

<sup>64</sup> Em inglês, *Agreement on Government Procurement*.



- **1.º ACP (1979):** foi definido no contexto da Ronda de Tóquio, entrando em vigor em 1981. Em 1987 foram feitas umas pequenas alterações, que entraram em vigor em 1988. Inicialmente, foi assinado por: Áustria, Canadá, CEE (pelos países membros à época: Alemanha Ocidental (República Federal Alemã), Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos), Estados Unidos, Finlândia, Hong Kong (região da República Popular da China), Japão, Noruega, Singapura, Suíça e Taiwan (República da China). Mais tarde juntaram-se Grécia, Espanha e Portugal (pela sua adesão à CEE) e Israel.

Teor geral: Criou um conjunto de regras comuns em matéria de procedimentos de formação dos contratos, especificações técnicas, publicação de anúncios, critérios de adjudicação, direito à informação e meio de resolução de litígios entre as entidades adjudicantes do governo central dos Estados parte.

Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/tokyo\\_gpr\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/tokyo_gpr_e.pdf)

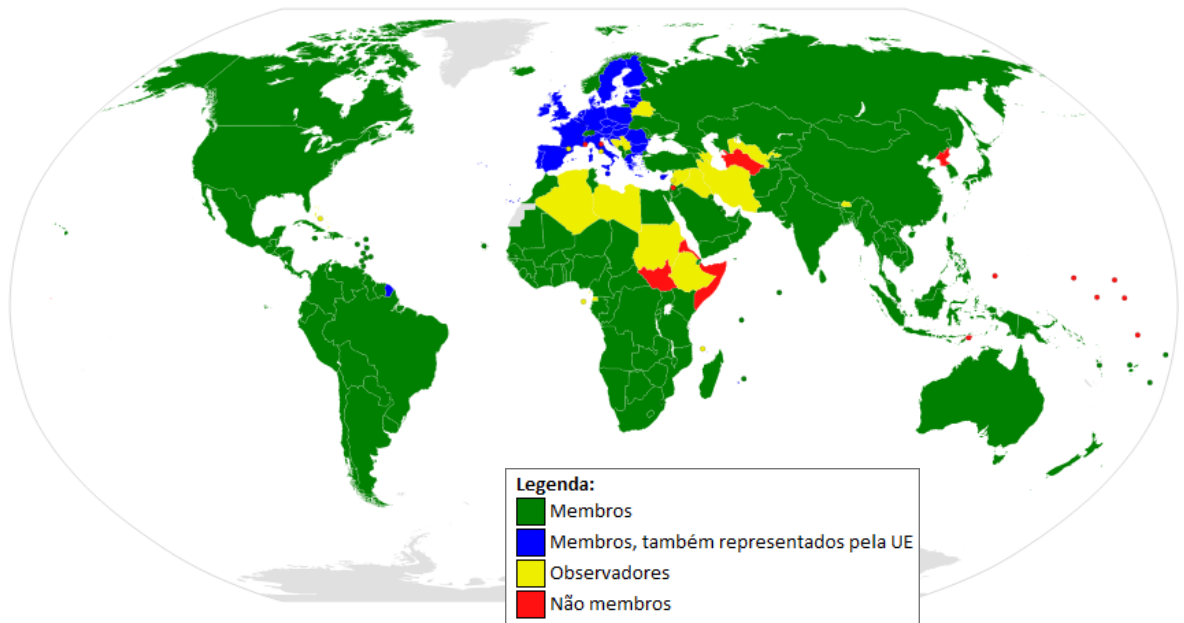
- **2.º ACP (1994):** foi uma revisão profunda do anterior ACP, definido no contexto da Ronda do Uruguai, tendo entrado em vigor em 1996. Em 2012, foram feitas umas pequenas alterações, que vigoram desde 2014. Os atuais membros signatários e sujeitos ao seu regime são (45): Arménia, Aruba (nação constituinte dos Países Baixos), Canadá, Coreia do Sul, Estado Unidos, Hong Kong (região da República Popular da China), Islândia, Israel, Japão, Liechtenstein, Montenegro, Noruega, Nova Zelândia, UE-28, Singapura, Suíça, Taiwan (República da China) e Ucrânia.

Teor geral: Passou a incluir as entidades adjudicantes subcentrais, ou seja, as entidades adjudicantes provinciais ou estaduais e locais.

Disponível em: [https://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/rev-gpr-94\\_01\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.pdf)

**Organização Mundial do Comércio (OMC):** é a sucessora do GATT, criada em 1995. Consiste numa organização intergovernamental que regula o comércio internacional, contando atualmente com 162 Estados membros, que juntos representam mais de 90% do comércio mundial.

**Figura A:** Países membros da OMC.



Fonte: Wikimedia (2016). [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:WTO\\_members\\_and\\_observers.svg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:WTO_members_and_observers.svg)

## Anexo 5 – Quadro-resumo da evolução das diretivas de contratação pública

Diretivas	Teor
<b>PRIMEIRA FASE</b>	
<b>66/683/CEE</b>	Proibição (no geral) da definição de regras que exijam o uso de produção nacional na aquisição governamental.
<b>70/32/CEE</b>	Proibição da definição de regras que exijam o uso de produção nacional para a formação de contratos públicos de fornecimento.
<b>71/305/CEE</b>	Cumprimento dos princípios de transparência e não discriminação à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, fixando limiares de aplicação.
<b>77/62/CEE</b>	Introdução de três princípios fundamentais: o de publicitação comunitária dos contratos públicos, o de proibição de discriminação por especificações técnicas e o de aplicação de critérios objetivos para a seleção de concorrentes e adjudicação de contratos. Assim, reforçou a obrigação das entidades adjudicantes a aplicarem o princípio da não discriminação em razão da nacionalidade e impôs um limiar de aplicação para os contratos de fornecimento.
<b>80/767/CEE</b>	Transposição do ACP de 1979, que expandiu a proibição de produção nacional aos países signatários do referido acordo e criou uma lista de entidades adjudicantes obrigadas a aplicar as disposições da diretiva anterior, além de criar novos limiares.
<b>SEGUNDA FASE</b>	
<b>88/295/CEE</b>	Alteração e revogação de disposições das diretivas anteriores, estabelecendo os procedimentos adjudicatórios abertos como norma para a contratação pública, a publicação prévia dos programas anuais de contratação por parte das entidades adquirentes, o detalhamento de cada decisão de adjudicação, o reconhecimento mútuo de padrões técnicos nacionais e a clarificação dos setores isentos à sua aplicação.
<b>89/440/CEE</b>	Modificação da anterior diretiva referente às obras públicas, alargando o seu âmbito de aplicação, clarificando e ampliando conceitos, cobrindo também certos contratos de concessão e certas obras subsidiadas pelo Estado e permitindo a participação de consórcios nos contratos públicos. Também, aumentou o limiar de aplicação às obras públicas.
<b>90/531/CEE</b>	Primeira diretiva concernente aos setores especiais – água, energia, transportes e telecomunicações –, estabelecendo proibições de discriminação com base na nacionalidade, mas excluindo vários setores do seu âmbito de aplicação. Instituiu limiares de aplicação a estes setores.

TERCEIRA FASE	
92/50/CEE	Criação de um regime comunitário para a adjudicação de contratos públicos de serviços, baseado nos mesmos princípios e estruturas que regem as supramencionadas diretivas, do fornecimento de bens e da realização de obras públicas. Excluiu certos serviços da sua disciplina e introduziu uma lista de 16 categorias de serviços prioritários ( <i>e.g.</i> , serviços de auditoria, de engenharia, de arquitetura), com uma série de regras apenas aplicada a estes; a todos os outros serviços, os chamados não prioritários, foi aplicado um conjunto de obrigações limitadas. Fixou, ainda, um limiar para a sua aplicação e introduziu um novo procedimento, os concursos para trabalhos de conceção.
93/36/CEE	Consolidação da legislação sobre os contratos públicos de fornecimento de bens.
93/37/CEE	Consolidação da legislação sobre os contratos públicos de empreitadas de obras públicas.
93/38/CEE	Consolidação e alteração da legislação sobre os contratos públicos para setores especiais.
97/52/CE	Mudanças na coordenação dos processos de adjudicação de serviços públicos, de fornecimentos públicos e de empreitadas de obras públicas, transpondo o ACP de 1994.
98/4/CE	Mudanças na coordenação dos processos de celebração de contratos nos setores especiais, transpondo o ACP de 1994.
QUARTA FASE	
2004/17/CE	Consolidação das disposições sobre a coordenação de processos de adjudicação de contratos públicos nos setores especiais – água, energia, transportes e serviços postais <sup>65</sup> –, simplificando e clarificando a legislação existente, permitindo a formação de acordos-quadro e introduzindo o diálogo concorrencial como nova peça dos procedimentos de formação de contratos.
2004/18/CE	Consolidação numa única diretiva das disposições sobre a coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos respeitantes a empreitada de obras públicas, a fornecimento de bens e a prestação de serviços, simplificando e clarificando a legislação existente, permitindo a formação de acordos-quadro e introduzindo o diálogo concorrencial como nova peça dos procedimentos de formação de contratos.
2007/66/CE	Alterou disposições das diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE no respeitante à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos.

<sup>65</sup> Substitui-se o setor das telecomunicações pelo dos serviços postais.

#### QUINTA FASE

<b>2014/23/UE</b>	Primeira diretiva a versar exclusivamente sobre a adjudicação de contratos de concessão, de forma a estabelecer regras claras e homogêneas, a nível comunitário, para garantir a aplicação e realização dos princípios comunitários aplicados à contratação pública.
<b>2014/24/UE</b>	Revogou a diretiva 2004/18/CE, estabelecendo um regime simplificado e flexibilizado para os contratos públicos de aprovisionamento de bens, serviços e obras públicas, com o intuito de promover e assegurar a existência de concorrência genuína na contratação e, também, fazer uso destes contratos para atingir outros fins estratégicos.
<b>2014/25/UE</b>	Revogou a diretiva 2004/17/CE, estabelecendo um regime simplificado e flexibilizado para os contratos públicos relativos aos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais para assegurar uma melhor eficiência e eficácia na adjudicação de contratos nestes setores.

Adaptado de: Bovis (2012), CE (2011b) e EUR-Lex.