



**UNIVERSIDADE DE ÉVORA**

**ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

***O e-procurement* como fator de inovação e apoio à  
decisão: o paradigma autárquico.**

**Luís Miguel Martins Soares**

Orientação: Prof. Doutor Adão António Nunes de  
Carvalho

**Mestrado em Políticas Públicas e Projetos**

Dissertação

Évora, 2015





**UNIVERSIDADE DE ÉVORA**

**ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS**

DEPARTAMENTO DE ECONOMIA

***O e-procurement* como fator de inovação e apoio à  
decisão: o paradigma autárquico.**

**Luís Miguel Martins Soares**

Orientação: Prof. Doutor Adão António Nunes de  
Carvalho

**Mestrado em Políticas Públicas e Projetos**

Dissertação

Évora, 2015



“Measurement is the first step that leads to control and eventually to improvement. If you can’t measure something, you can’t understand it. If you can’t understand it, you can’t control it. If you can’t control it, you can’t improve it.”

*H. James Harrington.*



## AGRADECIMENTOS

Cinquenta e quatro viagens. Doze mil quatrocentos e trinta quilômetros. Oitenta e uma horas em trânsito. Olhamos para trás e sabemos que não o fizemos sozinhos. Múltiplos encontros e experimentadas vivências inspiraram-me, constantemente, a continuar esta caminhada que me propus fazer.

Não poderia, portanto, deixar de expressar o meu sincero reconhecimento a todos quantos fizeram parte desta etapa, com uma palavra, um conselho ou um ensinamento. Aos que diariamente trabalham comigo, por me terem permitido iniciar e concluir esta viagem.

Aos colegas Teresa Albano e Ricardo Carretas por me arrancarem do isolamento que tantas vezes senti.

Expresso também a minha gratidão aos professores do curso, em especial ao Prof. Doutor Paulo Neto pela liberdade de ação que me concedeu, pelo profissionalismo e sincera amizade que sempre revelou.

Um agradecimento muito especial ao meu orientador Prof. Doutor Adão Carvalho. Só a sua visão, a sua componente humana, competência, dedicação e disponibilidade me permitiram estar hoje a escrever estas palavras, com o sentimento de chegada.

Destaco a importância de todos aqueles que gentilmente responderam ao inquérito e contribuíram de forma positiva para a realização do presente estudo.

No capítulo dos afetos, um reconhecimento muito especial aos meus pais e irmã que, com o seu exemplo, sempre me incentivaram a seguir o meu próprio caminho.

Difícilmente teria concretizado este projeto sem a compreensão e o apoio da Ana que, ao longo destes meses, conviveu com o meu constante “chegar e partir”. Finalmente, uma nota muito especial ao principal prejudicado desta etapa, o meu filho, Santiago. A compreensão que teve, como gente crescida que ainda não é, jamais será esquecida.

Por tudo isto seria impossível pensar que este foi um caminho solitário. A todos, obrigado.

## RESUMO

As práticas de *procurement* tradicionais são caracterizadas por serem baseadas em papel, fragmentadas nos atos de compra, por permitirem aquisições sem procedimentos contratuais e pela ausência de monitorização e controlo da despesa pública. O *e-procurement* prossegue o objetivo de introduzir um maior rigor e celeridade em matéria de contratação pública tendo em conta a relevância da atividade administrativa contratualizada bem como da indispensabilidade de controlo da despesa pública. Mas para isso exige-se que a administração pública, através dos seus agentes de decisão e operacionais, esteja recetiva às mudanças que o *e-procurement* obriga e que tenha a visão estratégica harmonizada com o inovação que o termo *electronic* pretende introduzir nas práticas de *procurement* tradicionais, nomeadamente não acolher o *e-procurement* como apenas mais um projeto de tecnologia. A dissertação analisa a complexidade da inovação tecnológica que o *e-procurement* introduziu nas práticas de *procurement* tradicionais, através de um estudo à realidade autárquica portuguesa. A metodologia de investigação desenvolve-se através de um inquérito que permite construir um cenário de como o *e-procurement* foi acolhido nas Câmaras Municipais. Esta metodologia permite avaliar a evolução das Câmaras Municipais ao nível dos modelos e estratégias de inovação e impactos na própria estrutura organizacional. A dissertação sugere que os efeitos da inovação por Decreto mostraram-se muito relevantes a vários níveis. A administração pública local não revelou a capacidade necessária para construir respostas que permitam explorar favoravelmente o novo paradigma. A adoção de uma nova metodologia de trabalho revelou-se uma tarefa incompleta face aos desafios e hábitos que invadem as rotinas diárias das Câmaras Municipais.

## PALAVRAS CHAVE

*E-procurement*, contratação pública eletrónica, inovação, autarquias locais,

## **ABSTRACT**

The e-procurement as a factor of innovation and decision-making support tool: the municipal paradigm.

Traditional procurement practices are characterized by being based on paper, fragmented, and for allowing public purchases without contractual procedures and absence of monitoring of public expenditure. The e-procurement aims to introduce greater rigor and swiftness in the process of public procurement by taking into account the relevance of the contractualized administrative activity and the necessary control of public spending. For this to happen, it is required the the public administration to be receptive to changes required by the e-procurement process and the decision makers be tuned with the strategic innovation goal that the term electronic intends to introduce to the traditional procurement practices, particularly not understanding e-procurement as just another technology project. This study analyzes the complexity of the technological innovation occurred in traditional procurement practices of the Portuguese town halls as a result of the implementation of e-procurement. The study uses a survey specifically designed to capture the way e-procurement has been implemented by the town halls. This methodology allowsthe assessment of the organizations' models, innovation strategies and impacts on organizational structure over time. The study suggests that the effects of innovation by law might be highly relevant at various levels. Local governments have not shown the ability to to fully exploit the advantages of the new paradigm. The adoption of new working methods has proven to be insufficient to face the challenges and habits pervading the daily routines of municipalities.

## **KEYWORDS**

E-procurement, innovation, town halls.



## INDICE

AGRADECIMENTOS .....	III
RESUMO .....	IV
ABSTRACT .....	V
LISTA DE FIGURAS .....	X
LISTA DE QUADROS .....	XI
LISTA DE GRÁFICOS.....	XII
LISTA DE TABELAS.....	XIV
LISTA DE SIGLAS .....	XV
CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO .....	1
1.1 JUSTIFICAÇÃO DO TEMA .....	1
1.2 OBJETIVOS E METODOLOGIA .....	2
1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO .....	4
1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO.....	5
CAPÍTULO II - E-PROCUREMENT.....	7
2.1 E-PROCUREMENT: O CONCEITO .....	8
2.2 CONTEXTO E ANTECEDENTES NO E-PROCUREMENT .....	11
2.2.1 CONTEXTO NACIONAL.....	12
2.2.2 CONTEXTO INTERNACIONAL.....	15
CAPÍTULO III - A POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO DE MUDANÇA .....	19
3.1 A FILOSOFIA DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS.....	20
3.2 A PLATAFORMA ELETRÔNICA .....	25

3.3 MODELO DE GESTÃO DAS PLATAFORMAS ELETRÓNICAS.....	28
3.3.1 O DECRETO-LEI 143-A/2008, DE 25 DE JULHO .....	30
3.3.2 A PORTARIA 701-G/2008, DE 29 DE JULHO .....	31
3.4 A EXCEÇÃO NA GESTÃO DA MUDANÇA.....	32
3.4.1 O CASO AJUSTE DIRETO.....	32
CAPÍTULO IV - A INOVAÇÃO COMO CHAVE DO PROCESSO .....	40
4.1 INOVAÇÃO: O CONCEITO .....	41
4.2 A INOVAÇÃO RADICAL E O E-PROCUREMENT .....	45
4.3 O E-PROCUREMENT NA LÓGICA DO MANUAL DE OSLO .....	47
4.3.1 A DIMENSÃO PRODUTO (LEGISLAÇÃO).....	47
4.3.2 A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL.....	48
4.3.3 A DIMENSÃO PROCESSO .....	49
4.3.4 A DIMENSÃO MARKETING .....	50
4.4 CONSEQUÊNCIAS DO PROCESSO DE INOVAÇÃO.....	50
4.4.1 OS PRÓS .....	50
4.4.2 OS CONTRAS.....	52
CAPÍTULO V - METODOLOGIA.....	59
5.1 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA.....	60
5.2 MÉTODO E RECOLHA DE DADOS.....	63
5.3 RESULTADOS GLOBAIS.....	65
CAPÍTULO VI - PADRÕES E DINÂMICAS NO PROCESSO DE INOVAÇÃO .....	71
6.1 A MUDANÇA NAS PRÁTICAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAIS .....	71
6.2 AS BARREIRAS DO CCP NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	73

6.3 O PERFIL DA ORGANIZAÇÃO FACE À INOVAÇÃO .....	75
6.4 AS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	76
6.5 BENEFÍCIOS DO PARADIGMA ELETRÔNICO .....	79
CAPÍTULO VII - EFEITOS SISTÊMICOS DO PROCESSO DE INOVAÇÃO .....	82
7.1 AS ETAPAS CHAVE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA .....	82
7.2 O RECURSO AO AJUSTE DIRETO .....	85
7.3 MEIOS ELETRÔNICOS UTILIZADOS NO PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL - AJUSTE DIRETO .....	87
7.4 CONTABILIZAÇÃO DO LIMITE PARA RECURSO AO AJUSTE DIRETO .....	89
7.5 AJUSTE DIRETO SIMPLIFICADO E O LIMITE PARA A PROIBIÇÃO LEGAL .....	93
7.6 RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DO CONTRATO .....	93
7.7 PORTAL BASE.....	97
CAPÍTULO VIII - PADRÕES E DINÂMICAS NUM PROCESSO DE INOVAÇÃO "ESCONDIDO" .....	98
8.1 CUMPRIMENTO DOS CONTRATOS E DESEMPENHO DO FORNECEDOR.....	98
8.2 A PLATAFORMA ELETRÔNICA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DO CONTRATO .....	101
8.3 A PLATAFORMA ELETRÔNICA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA 2.0 .....	103
8.4 ORIGEM DAS PROPOSTAS DE MELHORIA NAS ORGANIZAÇÕES .....	106
CAPÍTULO IX - CONCLUSÃO.....	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	111

## LISTA DE FIGURAS

<b>N.º</b>	<b>Título</b>	<b>Página</b>
1	Ilustração comparativa entre procedimento clássico e eletrónico / formação do contrato	9
2	Ilustração temporal das fases de apresentação do Código dos Contratos Públicos	21
3	Ilustração da interatividade da plataforma eletrónica com os intervenientes	27
4	Entidades certificadas de prestação de serviços de acesso à plataforma eletrónica	29
5	Ilustração do apuramento da proibição legal (ajuste direto)	36
6	Custo dos selos temporais da empresa Gatewit	38
7	Plataforma eletrónica (Módulos de suporte)	57
8	Posição epistemológica da investigação	60
9	Taxa de resposta por distrito	67

## LISTA DE QUADROS

<b>N.º</b>	<b>Título</b>	<b>Página</b>
1	Contratação pública 2014, por tipo de contrato	52
2	Caraterísticas de papel	61
3	Entidades adjudicantes previstas no CCP	99

## LISTA DE GRÁFICOS

<b>N.º</b>	<b>Título</b>	<b>Página</b>
1	Valores contratados vs tipologia de contratos - Contratação Pública 2014	53
2	Síntese de resultados das respostas ao inquérito	66
3	Perfil das organizações respondentes	68
4	Distribuição de respondentes por grupo etário	69
5	Distribuição de respondentes por categoria	70
6	Tipologia de padrões de inovação	72
7	Tipologia de barreiras à inovação	74
8	Perfil das organizações face à inovação	76
9	Distribuição das plataformas eletrónicas de contratação pública por entidade	77
10	Motivo de escolha da plataforma eletrónica de contratação pública	78
11	Efeitos da inovação na alteração de paradigma	81
12	Etapas do processo de contratação pública	84
13	Recurso ao ajuste direto no ano 2013	86
14	Meios de comunicação usados no procedimento por ajuste direto	88
15	Perfil predominante na contabilização do limite para recurso ao ajuste direto	91
16	Perfil predominante na contabilização do ajuste direto	93
17	Relatórios de execução do contrato	94
18	Relatórios de execução do contrato - Ajuste Direto Simplificado	96

19	Benefícios do Portal Base	97
20	Cumprimento dos contratos e desempenho dos fornecedores	100
21	Informação disponibilizada pela plataforma eletrónica de contratação pública na gestão do contrato	102
22	Plataforma eletrónica de contratação pública integrada	104
23	Requisitos globais da plataforma eletrónica de contratação pública 2.0	105
24	Origem das propostas de melhoria nas organizações	107

## LISTA DE TABELAS

<b>N.º</b>	<b>Título</b>	<b>Página</b>
1	Principais fases do ciclo da contratação pública	55
2	Histórico da empresa XPTO	90

## LISTA DE SIGLAS

CCDR-A - Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Alentejo

CCP - Código dos Contratos Públicos

CEGER - Centro de Gestão da Rede Informática do Governo

CPV - Common Procurement Vocabulary

DRE - Diário da República Eletrónico

ERP - Enterprise Resource Planning

FSE - Fundo Social Europeu

I&D - Investigação e Desenvolvimento

INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda

OAL - Observatório Astronómico de Lisboa

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OPET - Observatório de Prospetiva da Engenharia e da Tecnologia

PME - Pequenas e Médias Empresas

SAAS - Software as a Service

TIC - Tecnologias de Informação e Comunicação

TSL - Service Status List

UMIC - Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento



## CAPÍTULO I - INTRODUÇÃO

### 1.1 JUSTIFICAÇÃO DO TEMA

No decorrer do segundo semestre que constituiu o curso de Mestrado em Políticas Públicas e Projetos, uma das matérias lecionadas que se revestiu de maior interesse foi a de Inovação e Competitividade onde foi demonstrado, entre outras coisas, que a inovação "tem evoluído ao longo do tempo em resultado do avanço do próprio conhecimento sobre o processo de inovação, mas também em resultado da alteração do contexto e dos fatores facilitadores da inovação" (Carvalho, 2006: 1). Um trabalho académico realizado no âmbito da unidade curricular demonstrou, por um lado, a complexidade da sua aplicação e, por outro lado, evidenciou a sua importância no equacionar das mais diversas problemáticas.

Em setembro de 2008 surgiu a oportunidade de acompanhar, em termos profissionais, as mudanças que a contratação pública eletrónica veio introduzir nos procedimentos de formação de contratos na administração pública. Esta nova figura, a ganhar cada vez mais importância num contexto global, tem vindo a exigir às organizações, públicas e privadas, novas práticas, novos comportamentos, mas também novos conhecimentos. A aquisição de bens e serviços na administração pública apresenta-se como uma atividade de grande dimensão e com peso relevante na economia portuguesa. O potencial do *e-procurement* (contratação pública eletrónica) no seio da estratégia adotada pelo governo afigura-se disruptivo no universo das entidades públicas sujeitas às novas regras. Face à ausência de práticas de *e-procurement* público, ao tempo que entretanto decorreu desde a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), a escassez de estudos sobre a implementação do *e-procurement*, sobretudo na perspetiva da inovação e a eminência de novas alterações legislativas, a área de estudo deste projeto de investigação constitui, assim, uma motivação pessoal e uma oportunidade única de estudar este objetivo de política pública sob a perspetiva da inovação.

Por outro lado, procurar-se-á oferecer a perspetiva de que o "procurement" público, normalmente associado a uma regra meramente quantitativa - comprar melhor pelo preço mais baixo -, pode assumir uma lógica mais abrangente. Na prática, este esforço para um "reset" criativo, que recusa as práticas de trabalho tradicionais, procura enquadrar terminologias como medição e avaliação no processo de contratação pública. Não se trata apenas de uma questão de alocação de terminologias. Trata-se, em última instância, de uma questão de aceitação de novas formas de pensar e de fazer. Daí a sua relevância e atualidade.

## 1.2 OBJETIVOS E METODOLOGIA

Por força da constatação destas realidades e tendo presente que a contratação pública eletrónica, numa interpretação linear, poderia ocupar um lugar de destaque nas opções estratégicas das Câmaras Municipais foi entendimento estudar e enquadrar o *e-procurement* do ponto de vista da inovação posicionando-o, ao mesmo tempo, como uma solução flexível de apoio à decisão. Do espetro que o *procurement* assume nas organizações radica uma pergunta: É possível assumir o *e-procurement* como um exercício de governança autárquica para lá das TIC ou será apenas um termo (*Electronic*) atrás de práticas de *procurement* tradicionais? Várias são as preocupações consideradas na construção de uma nova política de contratação pública e às quais tentaremos responder ao longo do presente estudo. Existem, porém, dois objetivos muito concretos a responder: (i) Se a utilização do prefixo "e" na designação desta atividade significa apenas o recurso à tecnologia de informação para suportar total ou parcialmente os processos de contratação pública ou, (ii) face às vantagens inegáveis que a conectividade eletrónica proporciona, existe uma preocupação extra no sentido de integrar o *e-procurement* na implementação da estratégia organizacional. O alinhamento dos vários objetivos subjacentes ao *e-procurement* permite garantir a eficácia do planeamento, da comunicação, da execução, da monitorização e do controlo de uma parte da estratégia organizacional.

Para o efeito, a presente dissertação sobre o tema "O *e-procurement* como fator de inovação e apoio à decisão: o paradigma autárquico" assenta em dois propósitos fundamentais. Em primeiro lugar, uma vez realizado o enquadramento necessário do *e-procurement* no contexto nacional e internacional, procurar-se-á oferecer uma perspetiva macro do pensamento político da União Europeia, em matéria de contratação pública, e a preocupação governativa, decorrente do programa do XVII Governo Português, que viria a introduzir mudanças legislativas profundas nos procedimentos de aquisição pública. Estas duas notas são reveladoras da sua importância aquando da análise à forma como a inovação surge e é assimilada nas organizações.

Em segundo lugar, em resultado do exercício realizado para o primeiro pressuposto, pretende-se apresentar uma visão de futuro para as organizações, nomeadamente autárquicas, relativamente às potencialidades oferecidas pela nova realidade do *e-procurement*. Numa perspetiva de inovação organizacional pretende-se, através de uma compreensão clara das razões que justificam um outro nível (necessário) de inovação no *e-procurement*, influenciar, alterar e dar um contributo para melhorar fluxos de informação e partilha de responsabilidades dentro da organização.

Consciente de que a inovação no modelo de gestão afeta rotinas e processos numa organização, é utilizada uma metodologia de investigação mista. Em primeiro lugar procura-se explanar o paradigma existente, porque demonstra a ausência de uma verdadeira consciência sobre o facto da inovação poder ser a chave para as preocupações mais comuns na gestão do contrato<sup>1</sup> que resultam do processo de contratação pública. Numa segunda dimensão, e porque qualquer alteração no desenho ou no processo de uma organização faz parte do seu funcionamento, será aplicada uma estratégia de investigação assente num *survey* às Câmaras Municipais. Com a análise ao inquérito realizado às autarquias locais pretende-se, essencialmente, compreender os problemas colocados pelo *e-procurement* e a capacidade de inovação das autarquias locais na procura de soluções para esses problemas.

---

<sup>1</sup> Os contratos mais comuns das entidades públicas dizem respeito à aquisição de bens ou serviços e a contratos de empreitadas de obras públicas.

### 1.3 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

A presente dissertação, com o propósito atrás explicado, procura contribuir através de um estudo empírico, para o conhecimento sobre a forma como a mudança de um sistema de contratação pública baseado no papel para um sistema de contratação pública baseado em tecnologias de informação, motivou um conjunto de inovações importantes nas Câmaras Municipais.

Existem, em paralelo, duas razões, com objetivos e modelos diferentes, que motivaram a presente dissertação: A primeira reside na escassez de estudos sobre a temática em Portugal, com especial incidência sobre a experiência de contratação pública eletrónica das Câmaras Municipais e respetiva análise sobre a inovação tecnológica e organizacional dentro destas organizações. A segunda procura dar um contributo para avaliar a aplicação de uma política pública com impacto global e radical no processo de contratação pública. O custo esperado de lidar com este desafio pode ainda ter relevância para outras organizações cujo processo de contratação seja idêntico ao da administração local.

Quanto a investigação anterior, Gomes (2012) aborda os impactos tecnológicos da contratação pública no setor da construção civil, enquanto os trabalhos de Geada (2013) e Santos (2011) fazem uma avaliação do impacto da contratação pública eletrónica nos processos de compras de uma unidade hospitalar e na administração escolar, respetivamente. A Associação Portuguesa de Mercados Públicos promoveu um inquérito junto das entidades adjudicantes para conhecer a experiência de um ano de obrigatoriedade da adoção da contratação eletrónica (Tavares *et al.*, 2011). Numa lógica distinta, Louro (2012) aborda as vantagens e desvantagens de uma plataforma única de contratação pública eletrónica. Relativamente às autarquias locais encontramos um estudo realizado em 2011, da iniciativa do Deputado Adolfo Mesquita do CDS-PP, e que procura perceber o esforço na adaptação ao novo paradigma por parte das Câmaras Municipais.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Os resultados do estudo encontram-se no suplemento 5536 de 23 de Outubro de 2012 do Diário Económico.

Carapeto e Fonseca (2014: 22) defendem que "é necessário encontrar outros caminhos para gerar a mudança cultural necessária ao desenvolvimento de uma nova administração pública". Nesta lógica de raciocínio procura-se, também, apontar um caminho a seguir na análise que se levará a efeito e que terá como pilar a complexidade na relação entre a variável inovação tecnológica e a variável inovação organizacional.

#### 1.4 ESTRUTURA DA DISSERTAÇÃO

Para além do presente capítulo, a dissertação está organizada em mais oito capítulos que, por sua vez, se encontram organizados em secções.

O segundo capítulo procura fazer a contextualização do tema em estudo apresentando-se, para o efeito, uma breve resenha histórica, de âmbito nacional e internacional, sobre o paradigma da contratação pública.

O terceiro capítulo procura, no quadro de referência que foi criado para dar resposta ao desígnio do *e-procurement*, dar ênfase aos processos e requisitos que tornaram a contratação pública eletrónica um fenómeno de interesse global não só pelos impactos tecnológicos diretos mais evidentes, mas também pelas restantes inovações que estão subjacentes a tais impactos. Procurar-se-á oferecer, igualmente, uma análise crítica a uma exceção (praticável) na gestão da mudança. Do leque de ferramentas que o Código dos Contratos Públicos (CCP) disponibiliza, o procedimento por Ajuste Direto é, talvez, aquele que maior número variável de comportamentos e atitudes proporciona no processo de contratação pública e, por consequência, aquele que ofereceu maior resistência à mudança plena de paradigma.

O quarto capítulo visa oferecer, sem a atual e cada vez mais habitual metáfora do oceano azul<sup>3</sup>, uma visão *Schumpeteriana* do conceito inovação e de como esta pode ser a chave do sucesso num processo tão exigente quanto complexo. O levantamento

---

<sup>3</sup> Blue Ocean Strategy (A estratégia do oceano azul), um popular livro de gestão que usa a metáfora dos oceanos azuis versus oceanos vermelhos para fazer a distinção entre a sangrenta concorrência no confronto direto e o mar azul, onde, referem os autores, a concorrência é irrelevante uma vez que a razão para se inovar está associada ao ser único e não o melhor (Mauborgne, R. e Kim, W. - 2014).

do caso de inovação aqui apresentado será, ainda, objeto de enquadramento no referencial Manual de Oslo e, por consequência, procurar-se-á analisar as consequências desse mesmo processo de inovação que o *e-procurement* veio provocar.

O quinto capítulo apresenta a metodologia de investigação, as fontes e métodos de recolha e tratamento de dados para responder à questão de investigação.

Os sexto, sétimo e oitavo capítulos serão dedicados à análise do inquérito e à compreensão empírica da implementação do *e-procurement* nas autarquias, nomeadamente, através do estabelecimento de paralelismos dos pressupostos teóricos confrontados com as experiências atuais de quem trabalha com o *e-procurement* diariamente. Será, igualmente, construída uma lógica de resposta a uma necessidade específica ou a um subconjunto de necessidades que visam dar consistência às autarquias que no futuro apostem no *e-procurement* como instrumento estratégico de informação e apoio à decisão.

O nono capítulo encerra a dissertação com as conclusões mais relevantes, bem como algumas limitações de estudo e propostas para investigações futuras.

## CAPÍTULO II - E-PROCUREMENT

O *e-procurement* não é uma narrativa. Apesar disso é possível apresentá-lo também pela narrativa. Presentemente o *e-procurement* é narrado fundamentalmente através de três grandes princípios: a narrativa da igualdade, a narrativa da concorrência e a narrativa da transparência. É sobretudo através da narrativa da transparência que o fator da inovação e de apoio à decisão contribui de modo mais significativo para a presente investigação.

Até janeiro de 2008, antes da transposição das diretivas comunitárias 2004/17/CE e 2004/18/CE para a legislação portuguesa, através do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro que aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP), as práticas de *procurement* tradicionais eram realizadas através de uma coisa mágica que se chama papel. A partir dessa data, com a aplicação do CCP, assistiu-se a uma mudança radical. E quando falamos em radical não é em sentido figurativo, mas antes na tradução da natureza das coisas.

Partindo de uma breve resenha histórica de âmbito nacional e internacional, este capítulo procura estabelecer os princípios subjacentes ao tradicional processo de contratação pública a veicular-se, hoje, já não pelo clássico suporte físico a que chamamos papel, mas sobretudo pela dimensão eletrónica que os contínuos movimentos da informática são capazes de representar num ecrã de computador.

O presente capítulo está organizado da seguinte forma: no ponto 2.1 apresenta-se o conceito de *e-procurement* e as vantagens que podem ser associadas ao termo eletrónico nos processos de contratação pública. No ponto 2.2 procura-se enquadrar o tema da contratação pública na perspetiva nacional e na perspetiva internacional. Este enquadramento, numa lógica evolutiva, procura contextualizar não só as políticas adotadas, interna e externamente, como também as mudanças que as práticas de contratação pública têm vindo a sofrer ao longo das últimas décadas.

## 2.1 E-PROCUREMENT: O CONCEITO

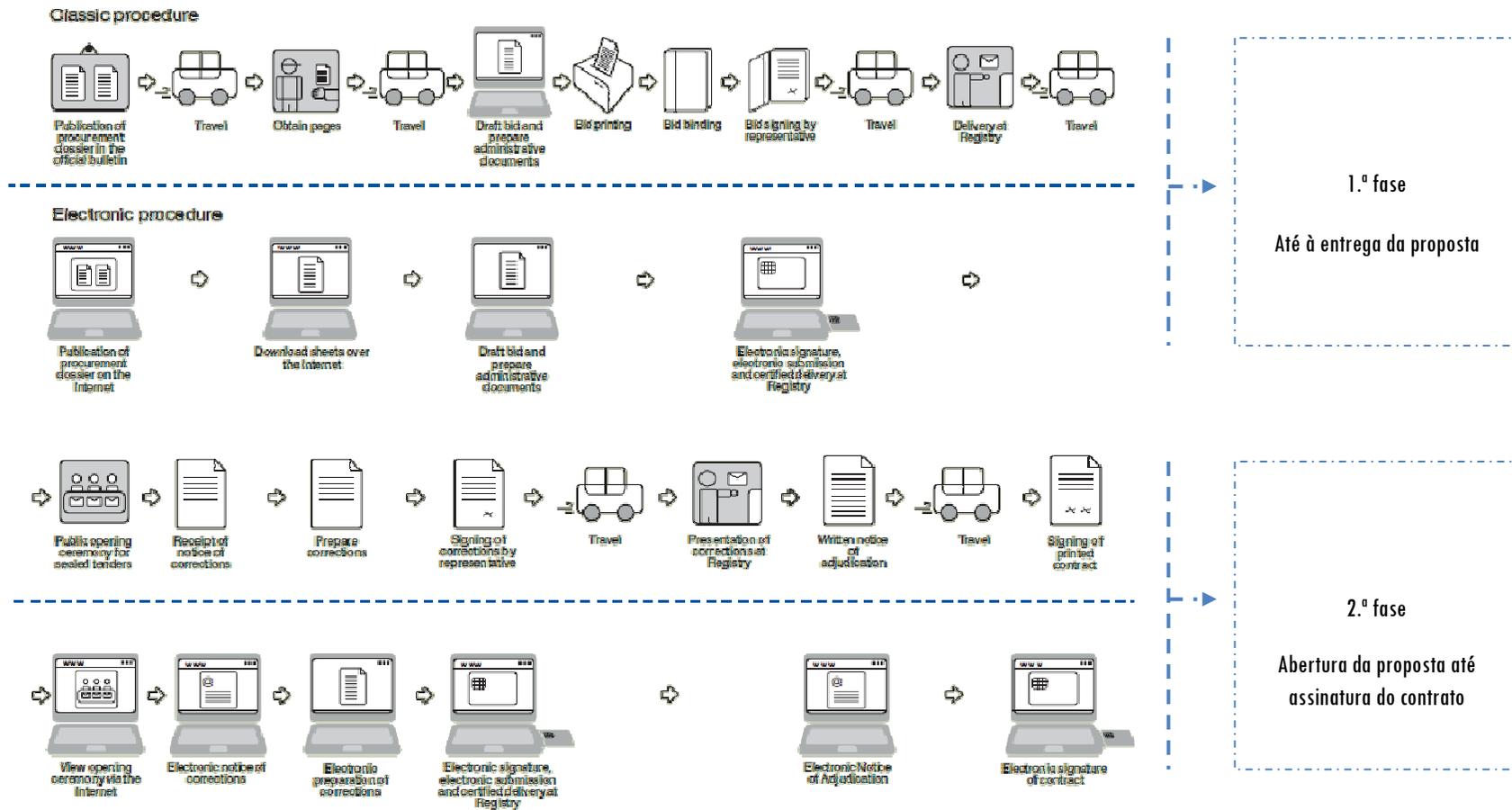
Reduzir o hiato que separa o início do procedimento de contratação pública e a respetiva celebração de contrato, pode ser uma metáfora adequada para explicar a origem do paradigma *e-procurement*. A ilustração gráfica comparativa que diferencia a tramitação do procedimento clássico e o procedimento eletrónico de contratação pública consagra um conjunto específico e relevante de mudanças no processo de aquisição pública.

A Figura 1 mostra que na tradicional forma de contratação pública o "consumo de papel e o encadeamento de procedimentos utilizando aquele suporte é impressionante" (Rocha *et al.*, 2008: 11). Na verdade, quem teve oportunidade de acompanhar a realização de um concurso público ao abrigo da anterior legislação, certificou-se da enorme quantidade de documentação em papel que o mesmo produz e, porque não, do carácter perverso que o próprio processo arrastava na atividade dos seus participantes. Na verdade, a gestão destes procedimentos pré-contratuais produz um número muito significativo de documentação e exige não só o envolvimento de um número expressivo de entidades (públicas e privadas), como obriga à troca contínua de documentos, normalmente suportadas por fax ou correio postal, com os inerentes custos de distribuição e de arquivo. A incorporação de meios eletrónicos no processo de contratação pública, como explica a Figura 1, procura resolver os problemas administrativos ao mesmo tempo que introduz uma clara simplificação no processo de aquisição para ambas as partes.

Estas novas formas contratuais desmaterializadas dão origem ao termo *Electronic Public Procurement* ou, abreviadamente, *e-procurement*.

Nesta linha, a Comissão Europeia explica o *e-procurement* como a substituição de procedimentos baseados em papel para comunicações e processamento de dados baseados em tecnologias de informação, em toda a cadeia de compras (European Commission, 2010: 3).

Figura 1 - Ilustração comparativa entre o procedimento clássico e eletrónico (formação do contrato)



Fonte: Adaptado de Gobierno Vasco (2007: 1)

Segundo a European Commission (2010: 4), as principais vantagens associadas ao *e-procurement* constituem-se, essencialmente, pelo (i) aumento da acessibilidade e transparência na medida em que a automatização e a centralização de informações sobre oportunidades de concurso reduz não só a rapidez como também os custos que as empresas tinham para aceder à documentação, (ii) benefício nos procedimentos individuais, no sentido em que, quando comparado com os procedimentos em papel, reduz tempos de adjudicação e custos administrativos, (iii) benefício em termos da gestão mais eficiente de compras porquanto, em função da escala, ganha-se capacidade de negociação e, por via do mesma, pode observar-se uma redução nos custos, (iv) potencial integração num mercado eletrónico europeu de contratação por via da redução de barreiras como a distância e, por consequência, um incentivo maior à participação e ampliação de fornecedores.

Numa dimensão próxima, o *e-procurement* é entendido, a par da versão que a Comissão Europeia institui ao conceito no seu *green paper*, como uma "...tool do make processes more efficient and promote the effectiveness of procurement" (SIGMA, 2011: 2). Na verdade, a aplicação de meios eletrónicos à tradicional contratação pública, traduz muitos e óbvios benefícios, que passam, essencialmente, pela redução de custos (papel, arquivo, acesso aos processos), racionalização de meios e pela redução de burocracia.

Este quadro mental, em forma de triângulo, representa aquela que é a nova realidade no processo aquisitivo público como sendo "uma consequência do desenvolvimento do comércio electrónico" (Rocha *et al*, 2008: 11), mas resultando, igualmente, da progressiva utilização da internet, na interação entre as organizações, as empresas e os cidadãos.

Todavia, a lógica associada ao *e-procurement* deve ser entendida pelos intervenientes (setor público e setor privado) para lá de um mero sistema para fazer compras on-line, pois tem potencial para gerar outros benefícios que no método tradicional não estavam acessíveis ou tinham um custo inabarcável. Como advogam Hernandez *et al*. (2011: 711), "It provides an organized way to keep an open line of communication with potential suppliers during a business process. E-Procurement helps with the decision-making process by keeping relevant information neatly organized

and time-stamped". Ou seja, além de introduzir processos eletrônicos nas diferentes fases do processo de aquisição (European Commission, 2010: 17), esta nova tendência deve garantir um maior conhecimento e acesso à informação e, por consequência, um conjunto de interações internas e externas com mais eficiência e qualidade.

Pode o *e-procurement* ser utilizado de forma igual nas organizações? Para SIGMA (2011: 4) "the degree to which e-procurement is used will vary according to a number of factors including local legislation, the technology available and suitability of an electronic process to the particular stage or subject matter of a procurement", i.e., a utilização do *e-procurement* pode variar de acordo com uma série de fatores como seja a legislação, a tecnologia disponível e a respetiva adequação ao processo eletrónico. É nesta avaliação crítica sobre as escolhas que, numa breve resenha histórica, se apresenta a implementação do *e-procurement* no contexto nacional e internacional.

## 2.2 CONTEXTO E ANTECEDENTES NO *E-PROCUREMENT*

Ao longo das últimas décadas, uma boa parte da literatura sobre *e-procurement* tem vindo a aceitar a ideia de que a transição para o novo paradigma é comparável ao processo de transformação das sociedades agrárias para as sociedades industriais. Não importa se o impacto é súbito ou lento, superficial ou profundo. Lidar com a mudança é parte essencial neste processo evolutivo que as sociedades dos nossos dias exigem.

Os Estados, enquanto atores indispensáveis às sociedades, não podem ficar alheios ao ritmo acelerado da mudança que se tem vindo a verificar. Pelo contrário, devem superar a resistência à mudança. A utilização das tecnologias de informação e comunicação (TIC) pode ser um dos fios condutores de incentivo à mudança. Por mais prosaico que possa parecer, a verdade é que "...as TIC permitem fazer coisas novas e melhorar significativamente os modos como se vive e se trabalha, mas também como se ensina e se aprende..." (Costa, 2009: 63). Todavia, como refere Serra (2005: 1), qualquer projeto que vise a adoção de tecnologia é necessário

compreender os desafios que, invariavelmente, estão subjacentes ao processo de mudança.

Esta decisão de concentrar esforços sobre o desafio da adoção de tecnologias num processo de mudança parece acertada. A emergência de novas formas de estar e de trabalhar deve de passar pela adoção de políticas públicas que facilitem a adoção dos desafios e não apenas na proteção e salvamento de processos tradicionais, rígidos e burocráticos. Foi necessário mobilizar a capacidade coletiva, tanto a nível nacional como internacional, para criar um novo modelo de prestação de serviço e, responder ao desafio tecnológico subjacente às práticas de *procurement* tradicionais.

### 2.2.1 CONTEXTO NACIONAL

Uma escolha obriga a um compromisso. E um compromisso significa que, por incompatibilidade de escolhas, não se pode enveredar por dois caminhos em simultâneo. A Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 27 de setembro, aponta o caminho da aquisição de bens e serviços por via eletrónica pelo Estado na medida em que a mesma permite uma redução de custos envolvidos no processo, bem como uma maior racionalização dos meios envolvidos e, conseqüentemente, uma diminuição da burocracia associada ao mesmo.

Este efeito indutor de multiplicação de práticas que a generalização do comércio eletrónico trouxe para a administração pública já se encontrava consubstanciado (i) na Resolução do Conselho de Ministros n.º 94/99, de 25 de agosto, o qual anuncia objetivamente a promoção e utilização de meios de comércio eletrónicos e (ii) na Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/2000, de 22 de agosto, que prevê, num conjunto de objetivos a alcançar no que respeita à utilização da internet pela administração pública e pelos cidadãos na relação com esta, a promoção de programas de desburocratização apoiados nas oportunidades proporcionadas pela utilização das tecnologias de informação e comunicação.

Estes argumentos justificaram não só o caminho da generalização das práticas de comércio eletrónico na administração pública, mas também a elaboração de projetos legislativos necessários à prossecução daquele objetivo. De maneira a fundamentar

as escolhas que havia a fazer neste processo, foi criado, pela Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 27 de setembro, um grupo de trabalho. Ao grupo de trabalho foi-lhe incumbido estudar a matéria e, além de apontar linhas de orientação e atuação, era necessário identificar as vantagens e os inconvenientes no tratamento das questões relacionadas com o aprovisionamento público eletrónico.

Os resultados da atividade do grupo encontram-se vertidos em relatório próprio. Pelo interesse da matéria em causa e repercussões que a implementação de um mecanismo de dimensão eletrónica podia ter nas compras públicas foi determinado, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2001, de 2 de março, a publicitação do referido relatório e a promoção de auscultação pública dos diferentes intervenientes com interesse nesta temática.

O "documento Caupers", assim denominado, comungava a ideia de que os procedimentos de *e-procurement*, enquanto prática comum de comércio eletrónico entre empresas, permitem ganhos de eficiência e redução de custos nos procedimentos de aquisição de bens e serviços. A introdução deste tipo de práticas na administração pública representava "uma oportunidade única de repensar as irracionalidades e disfunções dos procedimentos administrativos relativos às aquisições do Estado" (Caupers *et al.*, 2001: 5). A resistência à psicologia do "quando mais depressa melhor" é defendida no documento. Os autores argumentam que a transição de realidades, i.e., a mudança de um "sistema de aquisições físicas (*off line*) para um sistema de aquisições eletrónicas (*on line*)" deveria fazer-se de forma gradual e que o gradualismo na implementação *on line* não deveria obstar a coexistência deste com o modelo *off line*. (Caupers *et al.*, 2001: 5)

Rocha *et al.* (2008: 13) fazem uma referência curiosa ao modelo de gestão para o sistema de *e-procurement* na administração pública apontado no relatório quando referem que "...por essa altura, e mais tarde, parecia desenhar-se alguma preferência por um modelo mais centralizado, em contraste com a estrutura desconcentrada e flexível que agora parece impor-se". Na prática a questão que se colocava assentava em como tirar partido da capacidade privada para imaginar novos futuros. A lógica de comando e controlo que o Estado assumia nesta matéria estava prestes a ser substituída pela expectativa de colaboração privada.

Caupers *et al.* (2001: 7) referem no documento que o modelo privado exigia uma alteração significativa no enquadramento legal vigente sobre contratação pública e alertava para o facto da intervenção de "um corpo estranho" à administração pública poder gerar hostilidade suscetível de comprometer o êxito do sistema de aprovisionamento público eletrónico. Respostas que mobilizavam diferentes públicos (público e privado) e que envolviam utilizadores, a verdade é que do estudo resultou tão somente um diploma legal publicado. O Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril, que remove os obstáculos de natureza formal às compras eletrónicas dando, por esse facto, a possibilidade dos organismos públicos iniciarem práticas aquisitivas por via eletrónica, parecia, ao registar apenas seis artigos na sua estrutura, assumir um carácter transitório no modelo de regulação do aprovisionamento público eletrónico. Apesar do seu cunho genérico e incipiente, este normativo assume-se, na verdade, como a primeira lei portuguesa de contratação pública eletrónica em resultado da soma positiva de duas coincidências. Antecipa ou coincide com as diretivas comunitárias de 2004 e, como decorre do próprio preâmbulo, acaba por ser a única proposta de valor resultante dos trabalhos subsequentes à Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 27 de setembro. Esta configuração conheceu um novo ímpeto com a criação, em 2002, da UMIC - Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento, posteriormente denominada UMIC - Agência para a Sociedade do Conhecimento, IP.

A UMIC queria olhar para além das fronteiras até então estabelecidas. Do conjunto de iniciativas desenvolvidas destaca-se o Programa Nacional de Compras Eletrónicas. Este programa, que defende a utilização de meios eletrónicos como forma de redução estrutural dos custos das compras públicas (UMIC, 2003: 15), era parte integrante do Plano de Ação para o Governo Eletrónico constante da Resolução de Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de agosto.

Rocha *et al.* (2008: 14), em resultado de um pensamento retrospectivo, advogam que o grande resultado deste plano, ao contrário do que é habitual, foi "a experiência efetiva de contratação eletrónica, através de um conjunto de Projetos Pilotos de Compras Públicas Eletrónicas" o que viria, em função do conhecimento adquirido com essas experiências, a influenciar o futuro Código dos Contratos Públicos.

O último passo desta evolução é mais recente, representado pelo novo Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º18/2008, de 29 de janeiro, e que entrou em vigor no dia 30 de julho desse ano. De Bruxelas sopraram os ventos que impulsionaram o legislador nacional em direção a uma nova regulamentação da contratação pública. Na verdade, era necessário proceder à transposição das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, entretanto revistas, fundamentalmente relativas a procedimentos pré-contratuais públicos. Pode-se, por isso, dizer que, na prática, o CCP teve dois legisladores: o comunitário e o nacional.

### 2.2.2 CONTEXTO INTERNACIONAL

Escolher o que não fazer é tão importante como escolher o que fazer. Em 1996, a Comissão Europeia anuncia a intenção de abrir o debate sobre a política europeia de contratação pública. Advoga um processo de transformação em curso em matéria de contratos públicos que não só oferece indubitavelmente novas possibilidades, como também se constitui, *per se*, um enorme desafio (Comissão Europeia, 1996: 1). A transparência, enquanto princípio basilar dos processos aquisitivos, parece justificar o esforço na adaptação de métodos de trabalho mais tradicionais. Para dar cumprimento a este desafio real, a Comissão Europeia manifestou a necessidade de assegurar um período de estabilidade no quadro normativo e o dever de clarificar determinadas regras aplicáveis.

Partindo dos resultados de um processo que teve início em 1996, a Comissão Europeia vem apontar que a falta de acessibilidade à informação no setor público pode criar uma desvantagem competitiva para as empresas. Esse efeito negativo, segundo a Comissão Europeia (1998: 5), pode ser minimizado com o acesso à informação, sobretudo no setor de maior importância que é o dos contratos públicos.

Para o efeito, a administração pública deve seguir o exemplo do setor privado e tirar partido do potencial das tecnologias de informação e comunicação para aumentar a sua eficiência. Esta adição de novas características às operações da administração pública denominava-se "governança eletrónica" (Comissão Europeia, 1998: 8). É neste declive que, ao aplicar as novas tecnologias de informação e

comunicação e conceitos inovadores, as entidades públicas puderam contribuir para a sociedade da informação como hoje a conhecemos.

O aparecimento de novas tecnologias e de redes mais rápidas pode significar que o formato da informação se torne menos importante. Segundo Estorninho (2006: 46), a própria Comissão Europeia reconhece a necessidade de proceder a uma alteração do quadro normativo e o dever de apresentar um pacote legislativo, de maneira a dotar as entidades adjudicantes e os operadores económicos de regras mais claras e flexíveis que incluam a utilização de tecnologias de informação e comunicação.

Para aplicar a necessidade entretanto reconhecida, a Comissão, através da Diretiva 2001/78/CE, procurou servir dois objetivos específicos. Por um lado, procurou normalizar os modelos de anúncio de concurso para os contratos de fornecimento e de empreitadas de obras públicas, de maneira a simplificar a aplicação das regras de publicidade, adaptando-as aos meios eletrónicos. Por outro lado, era apresentada uma proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao vocabulário comum para os contratos públicos.

O Common Procurement Vocabulary (CPV) resultou da aprovação do Regulamento n.º 2195/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de novembro<sup>4</sup>. Este documento, como refere Pinheiro (2011: 87), "contém os códigos que identificam, segundo uma terminologia comum ao mercado comunitário, o objeto do contrato a adjudicar, sendo particularmente úteis na consulta dos anúncios publicados no Jornal oficial da União Europeia".

Como refere Estorninho (2012: 3), "às finalidades tradicionais da contratação pública foram-se somando novas preocupações". E para prosperar foi alcançado um acordo entre a Comissão, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões, que visava aprovar duas diretivas que, no essencial, são o culminar da experiência entretanto empreendida nos Estados-Membros dando-lhes, assim, um formato normativo.

---

<sup>4</sup> Este Regulamento foi alterado pelo Regulamento (CE) n.º 2151/2003, da Comissão, de 16 de dezembro e pelo Regulamento (CE) n.º 213/2008, da Comissão de 28 de novembro de 2007.

Estas Diretivas expressam a orientação para a introdução e utilização de meios eletrónicos na contratação pública, utilizando a terminologia "desmaterialização" para classificar este movimento. Resumidamente:

| A Diretiva 2004/17/CE assegura a coordenação dos processos de adjudicação nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

| A Diretiva 2004/18/CE assegura a coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços.

Foquemo-nos na Diretiva 2004/18/CE e na forma como esta norma acolhe a utilização dos meios eletrónicos. Do conjunto de conceitos e artigos que vertem a opção de política legislativa verificamos um acento significativo na ideia de simplificação e desburocratização. Implícito à simplicidade "converge uma outra ideia de maior difusão ou acessibilidade, além dos já bem conhecidos argumentos da eficácia e da transparência" (Rocha *et al.*, 2008: 47).

A grande mudança preconizada tem, porém, um dado curioso. O legislador europeu, sem querer aplicar de imediato ou sugerir uma data para a alteração de paradigma, coloca ao mesmo nível o clássico papel e a utilização de meios eletrónicos. Esta posição, segundo Rocha *et al.* (2008: 48), "dá tempo e espaço para cada legislador nacional fazer o seu juízo de valor sobre a forma, os meios e os tempos em que precederá à integração destes meios eletrónicos, principalmente nos procedimentos pré-contratuais".

A comunicação da Comissão, de 3 de março de 2010, intitulada "Europa 2020, uma estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo" refere que a contratação pública desempenha um papel fundamental na Estratégia Europa 2020 como um dos instrumentos de mercado a utilizar para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos. Para o efeito, apontava para uma revisão e modernização das regras de contratação pública, adotadas nos termos da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho e da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, a fim de aumentar a eficiência da despesa

pública, em particular facilitar a participação das pequenas e médias empresas (PME) na contratação pública, e de permitir que os adquirentes utilizem melhor os contratos públicos para apoiar objetivos sociais comuns.

Assim, as mais recentes novidades em termos de contratação pública eletrónica assentam nas Diretivas 2014/24/UE e 2014/25/UE que, na prática, traduzem a revogação da Diretiva 2004/18/CE e da Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho.

### CAPÍTULO III - A POLÍTICA PÚBLICA NO CONTEXTO DE MUDANÇA

A ideia útil e aparentemente convincente que podemos retirar da narrativa que se apresentou para a investigação em apreço é a de que o e-procurement "is not a 'one size fits all' solution" (Australian Government, 2006: 10). Não é de facto um fato para todas as medidas. A abordagem que se faz na implementação de uma solução desta natureza pode variar em função da agenda política das organizações. E é sabido que as organizações são complexas. Precisam de tempo para se tornarem capazes de oferecer o tipo de valor que optam por criar. À partida pode parecer um paradoxo, mas em períodos de mudança, a definição deliberada de uma estratégia pode assumir contornos de grande relevância. Afinal, se não houver estratégia, tudo e qualquer coisa pode ser importante.

Portugal, tantas vezes acusado de atraso e distanciamento em relação à tecnologia, tem, na pequena história de contratação pública eletrónica, o exemplo de pioneirismo em relação aos seus parceiros europeus.

Esta preocupação governativa, decorrente do programa do XVII Governo Português, introduziu, além da publicação de nova legislação, mudanças profundas nos procedimentos de aquisição pública, sendo a desmaterialização dos processos talvez a mais relevante. É nesta metodologia inter-relacionada que o presente capítulo procura apresentar como é que uma nova tecnologia pode motivar um conjunto significativo de transformações nas práticas de *procurement* tradicionais.

O presente capítulo está organizado da seguinte forma: no ponto 3.1 apresenta-se a filosofia que está subjacente ao Código dos Contratos Públicos. No ponto 3.2 procura-se esclarecer a lógica da plataforma eletrónica de contratação pública e o papel que esta assume na mudança de paradigma. No ponto seguinte (3.3) discutem-se os modelos de gestão da plataforma eletrónica de contratação pública e procura-se explorar o modelo adotado pelo Estado. Por último (3.4) é apresentada uma exceção na gestão da mudança. O procedimento por ajuste direto, apesar da forma complexa como se encontra estruturado, parece não ter provocado equívocos na sua utilização.

### 3.1 A FILOSOFIA DO CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS

Em 2010, a Comissão Europeia reconhecia que a exceção à fraca utilização de meios eletrónicos para realizar a maioria das compras públicas era Portugal (European Commission, 2010: 9). Este reconhecimento da Comissão Europeia fazia todo o sentido. Refletia, por um lado, a opção decisiva que Portugal adotava com a contratação pública eletrónica e, por outro lado, destacava o compromisso pioneiro assumido pelo Estado português.

Seja como for, este reconhecimento significa que o Estado português assumiu um compromisso sério no sentido de que era a contratação pública por meios eletrónicos a via a seguir. Esse compromisso encontra-se vertido no Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e constitui um marco na evolução do regime português de contratação pública.

Este normativo aproveita a ocasião para, num único documento, fundir a lei das empreitadas<sup>5</sup>, a lei das compras de bens e serviços<sup>6</sup> e as inúmeras leis que regulavam os setores especiais. Por outro lado, podemos dizer que, pela sua adaptação ao direito interno, se trata de uma lei harmonizada com as duas diretivas comunitárias referidas no capítulo anterior. Esta representação do pensamento político da União Europeia encontra a sua face visível na aposta clara nas tecnologias de informação, por forma a prosseguir objetivos como a desburocratização, transparência ou simplesmente a melhoria da relação entre o cidadão e/ou empresas e o Estado.

À partida, enfrentar uma mudança desta dimensão não pode assentar numa lógica de *fast food*. Será importante estar preparado para um período de grandes alterações nas práticas tradicionais de *procurement*. O legislador assumiu essa prerrogativa quando inscreve que "durante um período transitório de um ano a contar da data da entrada em vigor do presente diploma, a entidade adjudicante pode fixar, no programa de procedimento, que os documentos que constituem a

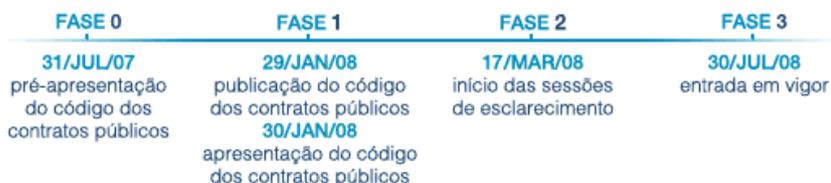
---

<sup>5</sup> Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de Março.

<sup>6</sup> Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de Junho.

proposta devem ser apresentados em suporte de papel" (diploma preambular do CCP / artigo 9.º).

Figura 2 - Ilustração temporal das fases de apresentação do Código dos Contratos Públicos



Fonte: [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)

Ampliando aqui a metáfora, definir um resultado desejado é, ao contrário de um processo de confeção rápido (*fast food*), um processo que requer tempo para que os sabores e as texturas se desenvolvam e apurem. A opção que o legislador tomou, ao dar um prazo de um ano e meio<sup>7</sup>, corresponde ao período que, dentro da importância crítica que esta mudança assume, as entidades adjudicantes dispunham para se preparar, "com estruturas e meios aptos" (Rocha *et al.*, 2008: 49) para a prática do *e-procurement*.

Aproveitando a margem de decisão livre que o legislador comunitário reservou para o legislador nacional, o CCP, além do período transitório de adaptação previsto para as entidades adjudicantes, desenha, dentro do duplo objetivo estabelecido, uma linha de continuidade relativamente aos principais regimes jurídicos de maneira a garantir segurança e estabilidade jurídica aos operadores económicos.

É, ainda, exaltado o objetivo de introduzir um maior rigor e celeridade em matéria de contratação pública e de execução de contratos administrativos, tendo em conta a relevância da atividade administrativa contratualizada, bem como da indispensabilidade do controlo da despesa pública.

<sup>7</sup> Seis meses de *vacatio legis* (tempo entre a publicação da lei e a sua entrada em vigor) mais um ano subsequente.

Na lógica da disciplina aplicável à contratação pública destaca-se a redução do número e diversidades dos procedimentos pré-contratuais. Em concreto, encontram-se previstos apenas os seguintes procedimentos: ajuste direto, negociação com publicação prévia de anúncio, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação e diálogo concorrencial. São eliminados os procedimentos que não se revelam adequados à concorrência como o (i) concurso limitado sem apresentação de candidaturas ou sem publicação de anúncio, (ii) a negociação sem publicação prévia de anúncio e (iii) a consulta prévia.

Por outro lado, o CCP revê em alta os limites que balizam o valor do contrato em função do procedimento pré-contratual a adotar. É, em paralelo, consagrado um sistema que impede as disfunções relacionadas com o método assente em estimativas. A regra passa a ser a de que a escolha do procedimento pré-contratual condiciona o valor do contrato a celebrar. Entenda-se que o valor do contrato a celebrar é o valor máximo que a entidade pode pagar, em função do procedimento adotado, pela execução de todas as prestações que constituem o objeto contratual.

A qualificação dos candidatos em sede de concurso limitado e de procedimento por negociação torna-se, também, mais exigente. O CCP cria dois modelos de qualificação dos candidatos: (i) o modelo simples, que corresponde à verificação do preenchimento de requisitos mínimos de capacidade técnica e de capacidade financeira fixados no programa de procedimento; e (ii) o modelo complexo, que assenta num sistema de seleção de um número pré-definido de candidatos qualificados segundo o critério de maior capacidade técnica e financeira. A utilização deste modelo requer a utilização de um rigoroso modelo de avaliação das candidaturas. Ambos os modelos garantem uma verdadeira avaliação da capacidade técnica e financeira dos candidatos à qual está subjacente, além da análise documental, um juízo valorativo sobre as candidaturas.

A metodologia de avaliação de propostas é igualmente revista com a introdução do CCP no ordenamento jurídico português. As preocupações conexas e que o CCP procura dar resposta dizem respeito à modalidade de avaliação da proposta economicamente mais vantajosa e assentam na garantia de que a enunciação e publicitação dos fatores e eventuais subfatores que densificam o critério de

adjudicação, assim como os respetivos coeficientes de ponderação, se façam observando os princípios fundamentais que regem a atividade de contratação pública.

Analisando o artigo 139.º do CCP podemos dizer que o legislador não se limita a impor que o programa de concurso indique um qualquer modelo de avaliação de propostas. Desde logo o modelo de avaliação de propostas deve ser elaborado de acordo com o disposto nos n.ºs 2 a 4 do artigo 139.º do CCP i.e., nestes artigos estão vertidas as regras essenciais a que deve obedecer o modelo de avaliação das propostas.

Em primeiro lugar estabelece que a pontuação global de cada proposta é expressa numericamente (n.º2 do artigo 139.º do CCP). Objetivamente, não são admissíveis classificações através de enunciados semânticos como “bom” ou “razoável”, entre outros. A classificação das propostas traduz-se, obrigatoriamente, na atribuição de pontos, ou não fosse um dos suportes do modelo a quantificação matemática.

Por outro lado, o mesmo número (n.º2 do artigo 139.º do CCP) estabelece que o modelo é aditivo, i.e., que a pontuação global de cada proposta é o resultado da soma das pontuações parciais obtidas em cada fator ou subfator elementar, multiplicadas pelos valores dos respetivos coeficientes de ponderação. Para Almeida e Sánchez (2011: 372), pode também significar um modelo compensatório na medida em que uma pior pontuação parcial num dos fatores que densifica o critério de adjudicação pode ser compensada por uma melhor pontuação noutra fator.

O n.º 3 do artigo 139.º do CCP estabelece que para cada fator ou subfator elementar seja definida uma escala de pontuação. É precisamente a escala de pontuação que permite adicionar, depois de transformadas nas respetivas unidades de valor (pontos), as unidades de *performance* que são os diversos atributos das propostas, tão diferentes e heterogéneos como o preço, o prazo, a valia técnica, entre outros.

Ora, sem uma escala de pontuação definida para cada fator ou subfator não seria possível adicionar a informação de origem (euros, meses ...) por forma a obter uma pontuação global. Sendo certo que a amplitude de cada escala é livremente fixada

pela entidade adjudicante, o importante é que os pontos de cada escala resultem numa expressão matemática ou sejam função de um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos.

O uso de uma expressão matemática poderá ser dificultado, e até mesmo tornar-se inviável em determinados casos, quando as unidades de *performance* (atributos da proposta) não forem todas expressas de forma quantitativa, mas de forma qualitativa. Neste caso, o n.º 3 do artigo 139.º do CCP prevê, como alternativa, a construção de uma matriz, i.e., um conjunto ordenado de diferentes atributos suscetíveis de serem propostos. Assim, cada atributo suscetível de ser proposto deverá corresponder a um determinado nível de *performance* que, por sua vez, corresponderá a uma diferente e determinada pontuação. Esse conjunto de atributos deve ser ordenado o que provoca, desde logo, uma ordem de preferência.

A última regra do modelo de avaliação das propostas é determinada pelo número 4 do artigo 139.º do CCP. Estabelece que, na elaboração do modelo de avaliação das propostas, não podem ser utilizados quaisquer dados que dependam, direta ou indiretamente, dos atributos das propostas a apresentar, com exceção dos da proposta a avaliar. Um exemplo frequentemente utilizado nas práticas de contratação pública tradicionais era utilizar a proposta que apresentava um valor mais baixo e, mediante uma fórmula matemática, utilizá-la como método comparativo por aplicação do coeficiente de ponderação. Esta regra determina a impossibilidade comparativa entre propostas.

As peças do procedimento também foram objeto de alteração. O CCP destaca a previsão expressa de que as cláusulas do caderno de encargos respeitantes aos aspetos da execução dos contratos submetidos à concorrência podem fixar os parâmetros base a que as propostas estão vinculadas. Os parâmetros base<sup>8</sup> devem ser definidos através de limites mínimos ou máximos, e funcionam como delimitadores da concorrência, determinando a exclusão das propostas cujas condições os ultrapassem.

---

<sup>8</sup> Podem dizer respeito ao preço a pagar pela entidade adjudicante, ao prazo de execução das prestações do objeto do contrato ou às suas características técnicas ou funcionais.

Por fim, o CCP acolhe a quase totalidade das mais recentes novidades introduzidas pelas diretivas comunitárias em matéria de contratação pública e das quais se destacam (i) o leilão eletrónico, (ii) os acordos quadro e (iii) as centrais de compra. Como referem Rocha *et al.*, (2008: 49) "caberá à prática, convenientemente balizada pelos princípios da lei, dar respostas e respostas 'tecnológicas' as estes desafios".

### 3.2 A PLATAFORMA ELETRÓNICA

Sem procurar validar uma aproximação ao pensamento do texto de Rocha *et al.* (2008: 53), existe uma ideia pré-definida de que a plataforma eletrónica é uma terminologia muito usada na prática, de que todos temos uma ideia, mas para os quais é difícil encontrar uma definição. Uma plataforma eletrónica, de acordo com a definição constante no Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, consiste numa infraestrutura informática formada por um conjunto de meios, serviços e aplicações informáticas necessárias ao funcionamento dos procedimentos de formação dos contratos públicos.

Para Gomes (2012: 2), a utilização de plataformas eletrónicas, fator que a anterior legislação não previa, transformou-se, assim, num requisito sem precedentes na formação dos contratos públicos. Desde logo pela *keyword* – desmaterialização – adotada para identificar o objetivo e que, no limite, sintetiza todo este movimento. Atendendo às condições subjacentes à implementação do *e-procurement*, existem pontos absolutamente críticos nesta grande mudança preconizada e que vão desde a divulgação do procedimento à própria celebração do contrato. Sem a preocupação exhaustiva de tratar o que passou a ser eletrónico no ciclo de contratação pública importa, ainda assim, justificar os pontos que se concretizaram em artigos.

Antes da aprovação do volume legislativo que enquadra a contratação pública eletrónica houve um aspeto que, de forma gradual, começou a ser desmaterializado. O anúncio do procedimento pré-contratual, que reveste o seu carácter obrigatório em procedimentos por concurso público, começou a ser enviado através de meios eletrónicos à Imprensa Nacional - Casa da Moeda (INCM) através de um modelo pré-definido no portal Diário da República Eletrónico (DRE). Com efeito, por via do

artigo 130.º do CCP, este é enviado através de meios eletrónicos à INCM de acordo com as formalidades indicadas no portal do DRE.

O artigo 133.º do CCP institui que as peças do concurso devem ser integralmente disponibilizadas na plataforma eletrónica. De facto, a plataforma permite à entidade adjudicante não só carregar as peças como disponibilizar online as peças procedimentais. Aos interessados, após registo eletrónico, é-lhes concedido acesso automático às peças do procedimento concursal e aos erros e omissões do procedimento.

Por seu turno, o n.º 1 do artigo 50.º do CCP refere que os interessados podem solicitar esclarecimentos necessários à boa compreensão das peças do procedimento. Embora este artigo não seja totalmente esclarecedor, os artigos 467.º e 468.º estabelecem que as comunicações entre a entidade adjudicante ou júri do procedimento e os interessados ou candidatos devem ser escritas e redigidas em português e efetuadas através de correio eletrónico ou outro meio de transmissão escrita eletrónica de dados.

A apresentação das propostas passou, igualmente, a ser totalmente desmaterializada, de acordo com o artigo 62.º do CCP. A plataforma possibilita, dentro dos períodos legalmente previstos, o envio, a substituição, eliminação, classificação e seleção dos documentos por parte do concorrente.

Disponibiliza ainda informações sobre as ações efetuadas no âmbito do procedimento para o concorrente, com a indicação de cada etapa (data/hora<sup>9</sup> da sua realização) e emite um recibo eletrónico da entrega da proposta pelo concorrente, assinado digitalmente pela plataforma e com *time stamping* (selo cronológico) qualificado. Esta marca (ou selo) temporal permite que uma entidade certifique que um determinado documento foi inserido numa determinada data e hora.

---

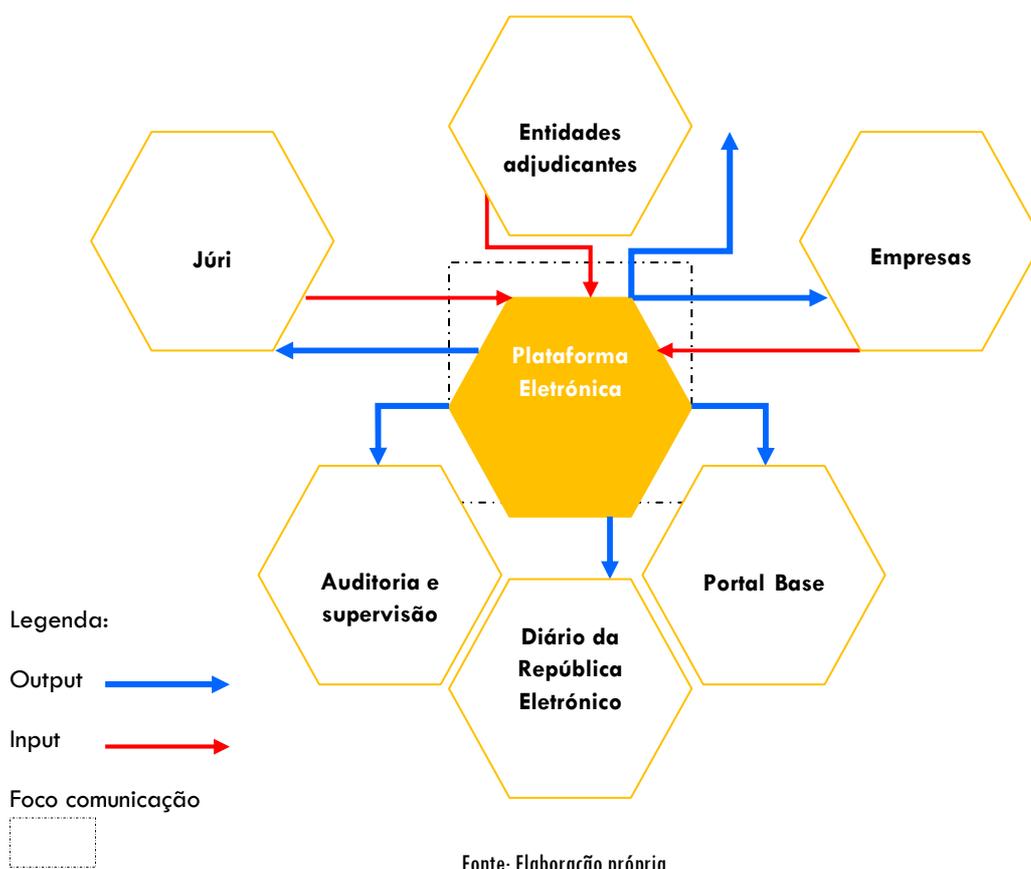
<sup>9</sup> A hora da plataforma é fornecida pelo OAL - Observatório Astronómico de Lisboa.

Dentro do espírito da desmaterialização, o artigo 138.º do CCP prevê que o júri no dia imediato ao termo do prazo fixado para a apresentação das propostas publicite a lista dos concorrentes na plataforma eletrónica. A consulta é facultada aos concorrentes mediante a atribuição de credenciais de acesso (login e password).

As notificações e comunicações (Esclarecimentos, Erros e Omissões, Relatório Preliminar, Relatório Final, Documentos de Habilitação, Minutas de Contrato, etc.), como já foi referido, processa-se de acordo com os artigos n.ºs 467.º e 468.º do CCP.

Esta simplificação procedimental e de transparência associada ao processo de *e-procurement* representa, para lá do que está convertido em artigos, um desafio tremendo na maneira como os diversos intervenientes se relacionam na participação de um processo de contratação pública eletrónica.

Figura 3 - Ilustração da interatividade da plataforma eletrónica com os intervenientes



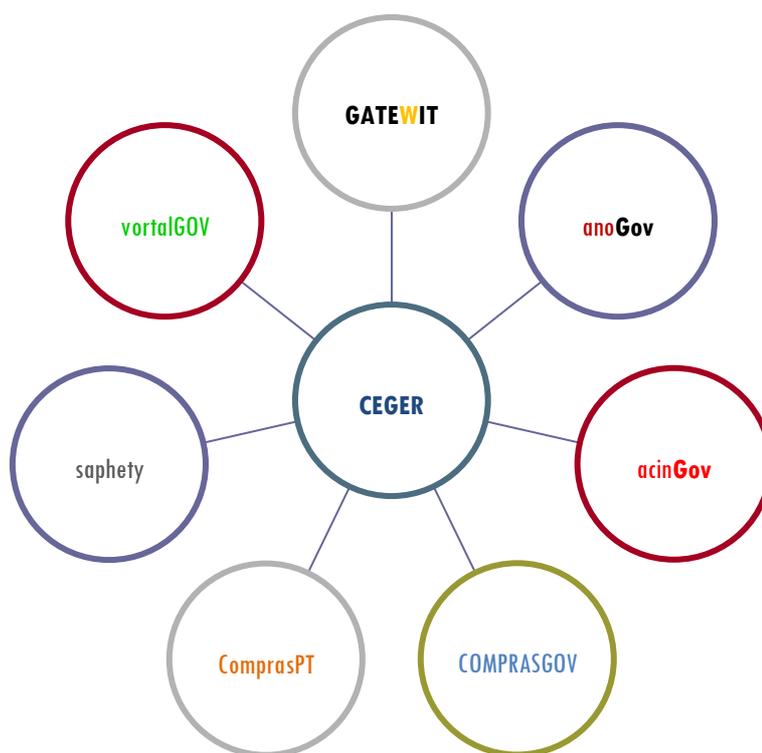
Com a chegada de qualquer nova tecnologia alguns hábitos acabam por tornar-se as melhores práticas que todos terão de adotar. Com exceção de um interveniente - Auditoria e supervisão -, a lógica da plataforma eletrónica de contratação pública pretende reduzir não só os volumes excessivos de documentação em papel como também permitir inserir, armazenar e partilhar documentos, dispensando a troca de informação em suporte físico. A esta ideia está subjacente a poupança de tempo e custos bem como a rapidez, transparência, monitorização e disponibilidade de informação.

### **3.3 MODELO DE GESTÃO DAS PLATAFORMAS ELETRÓNICAS**

Num processo semelhante ao identificado no "Documento Caupers" (Caupers *et al.*, 2001) as plataformas eletrónicas podem ser geridas de acordo com três modelos principais: (i) o Estado assume a gestão direta da plataforma eletrónica de contratação pública, sendo ele próprio o proprietário da plataforma eletrónica; (ii) existem promotores privados e gestores da plataforma eletrónica de contratação pública e; (iii) um terceiro modelo, de carácter misto, que teria subjacente uma parceria público privada no sentido em que a plataforma seria gerida por um privado e o Estado iria deter parte do capital.

O Estado português adotou o modelo de gestão da plataforma eletrónica em que o risco é assumido integralmente por promotores privados (o segundo), embora a regulação e supervisão seja efetuada por uma terceira entidade de natureza pública. O Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER) certificou até ao momento sete entidades (empresas) de prestação de serviços de acesso à plataforma eletrónica de contratação pública (ver Figura 4).

Figura 4 - Entidades certificadas de prestação de serviços de acesso à plataforma eletrónica



Fonte: Adaptado de [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)

Não obstante o exercício contínuo<sup>10</sup> de supervisão, que permite a deteção de situações irregulares, o CEGER pode a todo o tempo e sem aviso prévio, ordenar auditorias às plataformas eletrónicas.

Para balizar os termos em que as entidades gestoras das plataformas podem operar encontramos dois diplomas que, face à relevância da matéria, merecem aqui ser discutidos.

<sup>10</sup> Anualmente e até 31 de março de cada ano civil, as entidades gestoras das plataformas eletrónicas devem submeter à apreciação do CEGER um relatório de Segurança, elaborado por um auditor de segurança, credenciado pelo Gabinete Nacional de Segurança.

### 3.3.1 O DECRETO-LEI 143-A/2008, DE 25 DE JULHO

Tendo por base uma mudança estrutural e definitiva, é no Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho que se encontra vertida esta mudança. Este diploma estabelece os princípios e as regras a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivos de dados e informações, nomeadamente a disponibilização das peças de procedimento, o envio e receção de documentos que constituam esclarecimentos e/ou erros e omissões, propostas ou candidaturas.

Refere, desde logo, que as plataformas eletrónicas devem disponibilizar, de forma livre e a todos os interessados, "as especificações necessárias exigidas para a realização do procedimento de formação do contrato, designadamente aqueles respeitantes a:

- a) Requisitos de acesso às peças do procedimento;
- b) Modo de apresentação das propostas, candidaturas e soluções;
- c) Modos e requisitos a que a encriptação de dados deve obedecer;
- d) Assinaturas eletrónicas exigidas e o modo de as obter;
- e) Requisitos a que os ficheiros que contêm os documentos das propostas, candidaturas e soluções devem obedecer."

Sendo certo que a utilização de tecnologias de informação favorece a transparência e a eficiência em procedimentos pré-contratuais existe, porém, uma questão que deve ser assegurada: a segurança da informação.

O artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 28 de julho, declara em tese geral o princípio segundo o qual

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

Assim, e como consequência do princípio citado:

- a) As plataformas eletrónicas deverão encriptar ou codificar os documentos eletrónicos oferecidos pelos concorrentes, por forma a garantir que nenhum terceiro tenha acesso a esses documentos<sup>11</sup>;
- b) As plataformas eletrónicas deverão integrar um sistema de aviso de receção eletrónico que comprove o envio bem sucedido dos documentos que constituem a proposta, a candidatura ou as soluções, bem como a data e hora da submissão<sup>12</sup>;
- c) As plataformas eletrónicas devem implementar mecanismos que garantam a confidencialidade dos concorrentes ou candidatos até ao momento da abertura das propostas, candidaturas ou soluções, consoante o caso<sup>13</sup>;
- d) As propostas, candidaturas e soluções devem ser autenticadas através de assinaturas eletrónicas cujo nível de segurança exigido, salvo razão justificada, deve corresponder ao nível mais elevado que, em termos tecnológicos, se encontre generalizadamente disponível à data da sua imposição<sup>14</sup>.

### **3.3.2 A PORTARIA 701-G/2008, DE 29 DE JULHO**

A utilização da plataforma eletrónica, enquanto elemento essencial à arquitetura do processo, encontra na Portaria 701-G/2008, de 29 de julho, as regras, requisitos e condições que, em complemento com o CCP e o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 28 de julho, são necessárias ao serviço prestado pelas entidades gestoras das plataformas eletrónicas.

O incumprimento das regras previstas na Portaria 701-G/2008, de 29 de julho, pode determinar a cessação da respetiva atividade, sendo a mesma publicitada no portal da internet dedicado aos contratos públicos - <http://www.base.gov.pt>.

---

<sup>11</sup> Artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 143-A/2008 e artigos 17.º e 29.º da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

<sup>12</sup> Conforme artigo 170.º, n.º 2, do CCP, Artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 143-A/2008 e artigo 28.º da Portaria n.º 701-G/2008.

<sup>13</sup> Artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 143-A/2008.

<sup>14</sup> Artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 143-A/2008 e artigos 26.º e 27.º, da Portaria n.º 701-G/2008.

### 3.4 A EXCEÇÃO NA GESTÃO DA MUDANÇA

A configuração das atividades relacionadas com a alteração de paradigma parece produzir um tipo diferente de valor. Tem, porém, um perfil de custo distinto.

Se seguirmos a lógica de raciocínio de Gomes (2012: 22) quando advoga que "as inovações, em especial, quando impostas legalmente, obrigam os diversos intervenientes a adaptações tecnológicas com impactos, mais ou menos profundos" veremos que, apesar dos benefícios evidentes, a mudança tem, em regra, riscos e custos associados para todos os que estão envolvidos no processo.

Apresenta-se o exemplo do Ajuste Direto que, apesar da bondade dos seus princípios e objetivos, contribui de forma tangível para deturpar a natureza dos três grandes princípios que fundamentam a narrativa do *e-procurement*.

Este exemplo vem, curiosamente, contrariar o preconizado pela European Commission (2010: 5) quando refere que a experiência sugere que esta tipologia de investimento é facilmente recuperado, a curto prazo, em poupanças administrativas.

#### 3.4.1 O CASO AJUSTE DIRETO

"A entidade adjudicante é livre de escolher o tipo de procedimento desde que satisfaça as exigências estabelecidas no código" (Tavares, 2008: 143). O ajuste direto constitui um dos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP e distingue-se pelo facto de a entidade adjudicante poder convidar diretamente apenas uma ou várias entidades à sua escolha a apresentar proposta para um determinado processo concursal.

Ao invés dos demais procedimentos pré-contratuais (nomeadamente o concurso público), o ajuste direto tem, assim, a particularidade de não começar com a publicação de um anúncio, mas sim através de um convite dirigido diretamente a uma ou a várias entidades escolhidas pela entidade adjudicante.

Da análise ao normativo resulta que o convite pode assumir diversas modalidades. Por um lado deve distinguir-se o ajuste direto com o convite a uma ou a várias entidades. Desta distinção resulta diferenças nas formalidades que cada caso deve observar. O ajuste direto com convite a várias entidades será o procedimento que, com menos complexidade e menos regulamentação, terá a tramitação mais próxima do concurso público, devendo incluir, por exemplo, a audiência prévia e a fixação de critérios de avaliação de propostas. No caso do ajuste direto em que a entidade adjudicante convide apenas uma entidade a apresentar proposta há, desde logo, um conjunto de formalidades que estão dispensadas, como seja a intervenção do júri, a audiência prévia e a elaboração de critérios de avaliação da proposta.

Independentemente da modalidade adotada, destaca-se a necessidade de todos os contratos celebrados por ajuste direto serem obrigatoriamente publicitados no portal da internet dedicado aos contratos públicos - <http://www.base.gov.pt> -. Esta publicitação constitui uma condição de eficácia financeira do contrato uma vez que, sem o cumprimento deste requisito, a entidade adjudicante não poderá efetuar quaisquer pagamentos à entidade adjudicatária.

Para Brito (2009: 93) esta publicitação "permite ainda um controlo mais rigoroso sobre os contratos celebrados por ajuste direto uma vez que as entidades estão impedidas de, em anos sucessivos, convidarem sistematicamente as mesmas empresas". Acontece que o impedimento que o autor refere é mais complexo de identificar e controlar do que aparenta ser a partir da leitura da lei.

À primeira vista, como refere Pires (2010: 6), parece decorrer do CCP que no caso do ajuste direto "a entidade adjudicante goza da liberdade, não apenas de escolher o número de participantes deste procedimento, mas igualmente a identidade desses mesmos participantes". No entanto, da conjugação dos artigos 19.º, alínea a), 20.º, n.º1, alínea a), 21.º, n.º1, alínea a) e 113.º, n.º 2, do CCP e do artigo único da Portaria 701-C/2008, de 31 de julho, as entidades adjudicantes não podem convidar a apresentar propostas, num procedimento de ajuste direto, entidades às quais tenham adjudicado no ano económico em curso e nos dois anos económicos anteriores, na sequência de ajuste direto adotado em função do valor, propostas de celebração de contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou

idênticas às do contrato a celebrar, quando o preço contratual acumulado seja superior aos montantes<sup>15</sup> que permitam o recurso ao ajuste direto com base no critério valor. Imagine-se, por exemplo, que a entidade X teria celebrado no ano económico em curso (2015) e nos dois anos económicos anteriores (2014 e 2013, respetivamente), contratos de consultoria com a empresa XPTO com o mesmo código CPV. Por força de um projeto potencialmente candidatável a fundos comunitários, a entidade X, pela relação e qualidade de trabalho apresentado pela entidade XPTO, equaciona convidar a entidade XPTO a apresentar proposta para a elaboração de uma candidatura ao Fundo Social Europeu (FSE) no sentido de mitigar a falta de recursos humanos para o desenvolvimento de um projeto de cariz social. Para o fazer deverá, em primeiro lugar, ter presente dois elementos essenciais: (i) o acumulado de valores nos anos 2013, 2014 e 2015 por CPV e (ii) a identificação do CPV para o novo objeto contratual. Caso o CPV seja idêntico e o valor acumulado seja superior ao montante permitido por lei, a entidade X não poderá convidar a entidade XPTO a apresentar proposta para a elaboração da candidatura ao FSE.

O objetivo desta proibição é o de "na defesa das regras da concorrência, condicionar sensivelmente o recurso ao ajuste direto e a contratação com as mesmas entidades adjudicatárias..." (Pires, 2010: 7). O mesmo autor assenta a fundamentação em quatro aspetos que, segundo ele, concorrem para a delimitação da interdição legal.

| O âmbito temporal. Se uma entidade adjudicante entender convidar a apresentar uma proposta no âmbito de um ajuste direto, no ano de 2015, uma entidade com a qual já tenha celebrado outros contratos, com base no mesmo procedimento, deverá considerar, para efeitos de cálculo, o valor das contratações adjudicadas no ano de 2014 e 2013.

| O momento em que se opera a proibição. De acordo com o texto da lei, o momento a considerar para efeitos de proibição, é o do envio do convite. Daqui resulta, desde logo, que as entidades devem ter uma lista atualizada dos Ajustes Diretos de maneira a apurar os valores dos contratos celebrados.

---

<sup>15</sup> €75.000 para os contratos de locação e aquisição de bens e serviços

€150.000 para os contratos de empreitadas de obras públicas.

| Tipologia do procedimento abrangido pela proibição. Neste plano importa salientar que apenas o recurso ao ajuste direto com base no critério valor será contabilizado para o âmbito da proibição. Os ajustes diretos celebrados ao abrigo de critérios materiais não devem ser contabilizados para atingir os limites da proibição legal.

| Tipologia de contratos envolvidos pela proibição. Outro aspeto que concorre para a delimitação da proibição resulta da circunstância de esta apenas vigorar para contratos cujo objeto seja constituído por prestações do mesmo tipo ou idênticas às do contrato a celebrar. A questão essencial consiste em determinar quando é que, para efeitos legais, dois contratos possuem um objeto do mesmo tipo ou similar. A solução recorrente consiste na utilização da norma de direito comunitário que aprovou o CPV. Recorde-se que o CPV contém os códigos que identificam o objeto do contrato a adjudicar, segundo uma terminologia comum ao mercado comunitário.

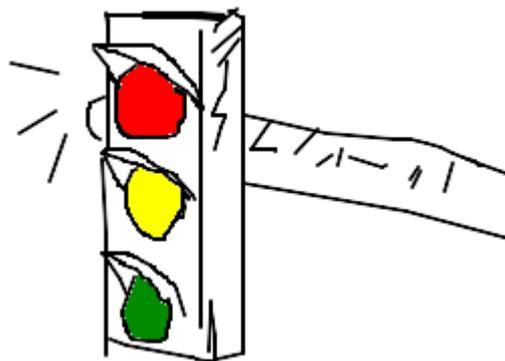
Intensifica-se a complexidade na identificação dos casos de interdição legal se formos mais minuciosos na análise. Pires (2010: 14) advoga que apesar do CCP não ser suficientemente claro, os ajustes diretos simplificados<sup>16</sup> devem igualmente ser contabilizados para alcançar os patamares legais que delimitam o leque de entidades a convidar para participar em ajustes diretos. Reforça o autor que esta forma de contratação é oculta e potenciadora de conluíus e, por essa razão, devem configurar na lista atualizada dos Ajustes Diretos.

Qualitativamente distintas, estas regras não funcionam da mesma forma. Por esse motivo, reconhecer a diferença é indispensável para o intérprete saber servir-se de umas e de outras.

---

<sup>16</sup> Nos termos do n.º 1 artigo n. 128º a adjudicação pode ser efetuada diretamente sobre uma fatura ou documento equivalente. Este procedimento apenas pode ser adotado para aquisição de bens móveis ou de serviços até €5.000 e de duração não superior a um ano.

Figura 5 - Ilustração do apuramento da proibição legal (Ajuste Direto)



Fonte: Elaboração própria

Intérpretes e interpretações à margem, percebe-se que a essência do ajuste direto pode ser parcialmente resolvido em hipóteses semafóricas de verde e vermelho. Se tivermos presente o exemplo da entidade X que queria convidar a empresa XPTO a apresentar proposta para elaboração de uma candidatura ao FSE e o aplicarmos à Figura 5 poder-se-ia dizer que se situava na hipótese semafórica vermelha. Ao se introduzir uma pequena variável, este exemplo pode ser facilmente transformado numa hipótese semafórica verde. Imagine-se que o CPV para o novo objeto contratual até era idêntico aos contratos celebrados anteriormente mas o valor acumulado em 2013, 2014 e 2015 seria de €74.980. À data do envio do convite, a entidade X poderia convidar a empresa XPTO. O âmbito temporal tem nesta situação hipotética, uma influência determinante na escolha da entidade a convidar. Mas, como refere Oliveira (2008: 63) "a maior parte das hipóteses situa-se em zonas de maior incerteza (em "zonas cinzentas") e que suscitam dúvidas fundadas ou ponderosas".

E o caso do ajuste direto, para completar a configuração semafórica, tem, na zona de tramitação, o seu tom cinzento. O n.º 1 do artigo 62.º do CCP prevê que os documentos que constituem a proposta sejam apresentados diretamente na plataforma eletrónica utilizada pela entidade adjudicante, através de meio de transmissão escrita e eletrónica de dados, sem prejuízo do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 115.º do CCP. O disposto nesta alínea permite que a apresentação

das propostas, nos casos de ajuste direto, se faça por outros meios que não a plataforma eletrónica, nomeadamente com recurso a email ou ao fax. O recurso ao ajuste direto, é, em regra, dirigido a pequenas empresas e como tal poder-se-ia encontrar aqui uma justificação plausível, na forma como se enquadrou esta exceção na lei. Opinião diferente tem o Prof. Valadares Tavares<sup>17</sup>. Em entrevista ao Diário Económico<sup>18</sup> refere-se a esta problemática como uma "fantasia dos lisboetas", reforçando que as entidades mais entusiastas com a contratação pública eletrónica são as pequenas empresas e as pequenas entidades públicas.

É verdade que as entidades públicas apresentam, desde logo, especificidades muito favoráveis para o desenvolvimento da contratação eletrónica: dimensão e fragmentação, particularmente a administração local (autarquias, juntas de freguesia, empresas municipais). Do lado dos fornecedores a fragmentação é igualmente elevada porquanto as categorias são igualmente distintas seja na aquisição de bens, serviços ou empreitadas.

Os factos, porém, deitam por terra aquilo que à partida seria uma vantagem. De acordo com os números publicados no Diário Económico,<sup>19</sup> estima-se que a passagem para a contratação eletrónica em Portugal terá gerado economias de cerca de 650 milhões de euros no primeiro ano, mas que "poderiam ter atingido 1,2 mil milhões de euros" se todas as entidades contratantes tivessem aplicado integralmente a plataforma. A aplicação integral da plataforma significa que estamos no campo do concurso público e, por consequência, exista um maior número de propostas e eventualmente uma maior percentagem de poupança. Este resultado traduz, em minha opinião, aquilo que são os elevados limiares de valor estabelecidos no CCP, que favorecem dessa maneira o recurso ao ajuste direto. Recorra-se, novamente, ao exemplo da elaboração da candidatura ao FSE e à introdução de outra variável: CPV's definidos criteriosamente. Ao realizar-se um exercício matemático assente em CPV's definidos de forma criteriosa com a mesma empresa poder-se-ia inferir que, face à elevada interdição legal (€75.000, no caso) para o recurso ao ajuste direto,

---

<sup>17</sup> Presidente do Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia (OPET).

<sup>18</sup> Suplemento n. 5536 de 23 de Outubro de 2012.

<sup>19</sup> Idem.

a entidade X, poderia recorrer frequentemente à empresa XPTO para a satisfação de diversas necessidades. E esta prática não cumpre com os princípios subjacentes ao CCP.

A zona cinzenta que está subjacente às regras aplicáveis ao ajuste direto enquanto procedimento concorrencial pode, em minha opinião, ser reforçada com outra questão. Não obstante o acesso às plataformas ser gratuito, existem empresas a cobrar quantias (excessivas) por pacotes de selos temporais (ver Figura 6). Este serviço de validação cronológica permite a um utilizador certificar-se do momento exato em que determinado documento foi criado, modificado enviado ou acedido. E cada vez que cria, modifica ou envia são debitados créditos. Será razoável cobrar-se 40 créditos (188€) a uma empresa que responde esporadicamente a um convite para apresentação de propostas? Esta situação pode, no limite, levar determinadas organizações a assumir internamente que, face aos custos associados ao procedimento mais simples que o CCP prevê, a tramitação dos procedimentos pré-contratuais por ajuste direto se realize por email.

Figura 6 - Custo dos selos temporais da empresa Gatewit

The image shows a screenshot of the Gatewit website's credit package selection interface. At the top, there is a green banner with the text 'Créditos®' and 'Propostas com segurança. Escolha o pack de Créditos de acordo com o tipo de procedimento a responder.' Below this, there are two main sections: 'TOTAL' and 'SINGLE'. The 'TOTAL' section features six packages with the following details:

Créditos	Preço	Validade	Utilização
40 créditos	188€	1 ano	Todos os procedimentos
65 créditos	242€	1 ano	Todos os procedimentos
100 créditos	296€	1 ano	Todos os procedimentos
200 créditos (MAIS POPULAR)	406€	1 ano	Todos os procedimentos
300 créditos	515€	1 ano	Todos os procedimentos
500 créditos	585€	1 ano	Todos os procedimentos

The 'SINGLE' section features three packages:

Créditos	Preço	Validade	Utilização
25 créditos	92€	1 ano	Utilização exclusiva em ajuste directo
50 créditos	124€	1 ano	Utilização exclusiva em ajuste directo
100 créditos	240€	1 ano	Utilização exclusiva em ajuste directo

At the bottom right of the screenshot, it says 'Valores sem IVA incluído'.

Fonte: Gatewit

Tratando-se de uma peça importante na tramitação do processo de contratação pública, esta matéria foi objeto de regulamentação recentemente. Assim, em resposta às inúmeras queixas de empresas e suas associações, o Governo, através do Despacho 10563/2014, de 6 de agosto, do CEGER, determinou que:

| As plataformas que operarem no mercado nacional de contratação pública e certificadas para o acesso e exercício da atividade são obrigadas a aceitar os certificados de validação cronológica que sejam emitidos por qualquer entidade de certificação eletrónica, que possua esse mesmo serviço registado, credenciado e publicado na Trusted - Service Status List (TSL) emitida pela Autoridade Credenciadora Nacional (Autoridade Nacional de Segurança).

| A aceitação dos certificados emitidos por uma entidade de certificação eletrónica deve ser assegurada no prazo de 15 dias a contar da data da publicação na referida TSL.

| A inobservância dos pontos anteriores constitui um incumprimento das regras técnicas previstas na Portaria 701-G/2008, de 29 de julho.

| A obrigatoriedade de aceitação dos certificados de validação cronológica não impede que as plataformas eletrónicas de contratação continuem, elas próprias, a disponibilizar e prestar o serviço de validação cronológica, desde que o mesmo seja prestado em cumprimento com a referida portaria e não constitua carácter obrigatório para as entidades interessadas.

| As plataformas eletrónicas são obrigadas a dar a devida publicidade da aceitação dos certificados de validação cronológica nos portais de internet.

Veremos, no futuro, se esta estratégia será capaz de se vincular à demonstração de resultados, i.e., se os limites que, por exemplo, se apresentaram anteriormente, tornam possível a aplicação integral da plataforma eletrónica. Porque, na verdade, o espaço para a confusão criado na legislação tirou a oportunidade de, mediante o registo de um login e de uma password, incrementar um conjunto significativo de benefícios, seja na ótica da entidade adjudicante seja na ótica do concorrente e, ainda, assumir a função integrativa dos princípios que estão subjacentes à contratação pública.

## CAPÍTULO IV - A INOVAÇÃO COMO CHAVE DO PROCESSO

Para Barbosa (2013: 245), "a última década foi generosa relativamente a tudo o que envolve inovação" tornando-a, como refere o próprio autor, "uma tendência irreversível".

Não faltam receitas para justificar a "tendência irreversível" que o autor fala. Existem muitas variações neste tema e, como refere Carvalho (2004: 1), "...o sentido da palavra inovação tem mudado ao longo do tempo em paralelo com a evolução do conhecimento sobre o processo de inovação...".

Kotsemir *et al.* (2013: 3) referem que a inovação nos dias de hoje não significa apenas criar algo novo mas é igualmente panaceia para a resolução de todos os problemas. Por esse motivo o termo inovação é constantemente utilizada por decisores políticos, especialistas de marketing ou por consultores de gestão. Acontece, porém, que, como referem os autores, o conceito de inovação não é utilizado com o rigor científico desejável mas como uma metáfora, uma promessa ou apenas um slogan.

Dos diferentes contributos que a literatura consagra naquilo que é o conceito de inovação, na presente investigação utiliza-se, o conceito de inovação do Manual de Oslo (OECD, 2005). Assim, após um enquadramento geral do conceito de inovação e circunscrita a forma como a inovação contribui para o processo de *e-procurement*, procurar-se-á compreender o *e-procurement* na lógica do Manual de Oslo e, por consequência, analisar os efeitos do processo de inovação que o *e-procurement* veio provocar.

Embora por razões diversas, a administração pública tem vindo, ao longo dos tempos, a adaptar-se ao processo de mudança, sendo, presentemente um fenómeno comum nas diversas hierarquias da administração. A inovação que agora se apresenta colocou em causa ideias pré-estabelecidas, procurou desenvolver soluções para problemas e até proporcionar oportunidades para determinados setores ligados ao fenómeno eletrónico de contratação pública. A inovação radical, imposta pela legislação, e que se traduziu em novos serviços e formas de o oferecer, encontra-se explicitada no presente capítulo. O ponto 4.1 procura fazer uma

referência transversal ao conceito de inovação. No ponto seguinte (4.2) procurar-se-á estabelecer um paralelismo entre a inovação radical e o *e-procurement*. O ponto 4.3 estabelece a ligação do *e-procurement* à lógica do Manual de Oslo. Para o efeito procurar-se-á dimensionar a inovação proporcionada pelo *e-procurement* nas dimensões previstas no manual (produto, processo, organizacional e marketing). Finalmente no ponto 4.4 far-se-á a análise às consequências do processo de inovação.

#### 4.1 INOVAÇÃO: O CONCEITO

"O conceito de inovação é reconhecidamente multidimensional e, conseqüentemente, de difíceis delimitação e medição" (Madureira *et al.*, 2013: 11). Esta citação é bem reveladora de que colocar a tónica numa única dimensão da inovação deve ser a exceção e não a regra. E o processo de inovação associado ao *e-procurement* pode ser revelador disso mesmo. O ato de inovação do Estado no processo de inovação nas práticas de *procurement* tradicionais, apelou ao papel interativo e no qual participaram, entre outros, responsáveis políticos, dirigentes, funcionários da administração pública.

Schumpeter (1934: 66) fez a distinção concetual entre invenção e inovação. Esta visão está na "...origem do moderno sentido do conceito de inovação..." (Carvalho, 2004: 1), descrevendo-a como a (i) introdução de um novo produto, com os quais os consumidores não estão familiarizados, ou de uma nova qualidade do produto, (ii) a introdução de um novo método de produção, (iii) a abertura de um novo mercado, (iv) a abertura de novas fontes de matérias primas e (v) a realização de novas formas de organização de negócio (criando ou rompendo, por exemplo, uma posição de monopólio).

Este princípio é sobretudo válido para perceber que inovar não significa necessariamente inventar alguma coisa. Na distinção clássica de Schumpeter, a invenção equivale "...à descoberta de uma nova ideia (criação de novo conhecimento), enquanto a inovação corresponde à primeira tentativa de comercialização dessa ideia sob a forma de um produto ou processo (transformação

de conhecimento em artefactos ou serviços economicamente úteis)" (Gomes, 2009: 13).

Este argumento é partilhado por vários autores. A título de exemplo, Freeman e Soete (1997: 55) advogam que a inovação compreende a conjugação entre uma ideia inovadora e um mercado potencial. Os mesmos autores reforçam esta ideia afirmando que, na maior parte dos casos, uma invenção, mesmo que patenteada não conduz necessariamente a uma inovação (1997: 6).

Por outro lado, Tidd *et al.* (2003: 37) referem que, "as definições de inovação podem variar na sua expressão, mas têm em comum a necessidade de complementar as vertentes do desenvolvimento e exploração de um conhecimento novo e não apenas a sua invenção".

Aquilo que diferencia a invenção da inovação é o impacto (económico) que é gerado no sistema económico. Se a invenção, enquanto descoberta (científica, por exemplo), não for aplicada, o impacto no sistema económico é inexistente. Só terá impacto económico se aplicada em novos produtos ou processos produtivos.

Estas duas modalidades são, provavelmente, aquelas que os investigadores dedicaram mais tempo a estudar. Porém, para que o produto passe de vendável a vendido (Dosi, 1984: 73) é também apontado outro conceito - a difusão - e que completa a trilogia de Schumpeter. A difusão, implicitamente ligada à inovação, resulta da introdução e adoção da inovação não só pelos utilizadores mas também pelos concorrentes. Este conceito adquire especial relevância a partir dos anos oitenta. A introdução das novas tecnologias de informação na economia veio a revelar-se "uma ferramenta poderosa para manusear a informação facilitando e acelerando a difusão e a criação de novo conhecimento e de inovação" (Santos, 2009: 293).

Ligar a importância da novidade ao contexto onde esta será aplicada ou introduzida pode conduzir a uma alteração de paradigma e, ao mesmo tempo, trazer consigo um papel determinante no processo de inovação. A necessidade de interpretar corretamente a envolvente passa a ser uma componente fundamental no processo de inovação. Se tentarmos implementar uma solução que permita a um município melhorar a análise e compreensão do funcionamento dos seus processos operacionais no e-

*procurement*, por exemplo, será necessário avaliar o contexto para poder apresentar ferramentas de processo analítico, relatórios e gráficos sobre os dados históricos e atuais que o município produz. Esta interpretação correta da envolvente poder ser condição *sine qua non* para a melhoria dos processos operacionais e, no limite, para um melhor processo de governança autárquica.

Num registo complementar emergiu o Manual de Oslo, considerada "... a mais avançada fonte internacional de linhas de orientação para a recolha e utilização de dados de inovação sobre atividades industriais" (Merino, 2011: 7), onde são reconhecidos quatro tipos de inovações que encerram um conjunto de mudanças nas atividades das empresas.

A inovação é assim entendida como "the implementation of a new or significantly improved product (good or service), or process, a new marketing method, or a new organizational method in business practices, workplace organization or external relations" (OECD, 2005: 46) i.e., a inovação pode ser considerada quanto: (i) ao produto (introdução de novos produtos ou serviços ou melhoria substancial dos já existentes); (ii) ao processo (implementação de processos de produção - novos ou substancialmente melhorados); (iii) ao marketing (implementação de novos métodos que provoquem uma alteração substancial na conceção, posicionamento, preço ou embalagem do produto); (iv) à organização (implementação de novos formatos organizacionais, seja no local de trabalho seja nas relações externas).

Esta definição, em sentido amplo, permite reconhecer o conceito de inovação para além do âmbito da indústria, compreendendo dessa forma a participação de uma pluralidade de atores. Encontra-se nesta literatura o conceito de "knowledge-based economy" no qual é atribuído à criação, partilha, aplicação e difusão do conhecimento, condição indispensável para a inovação e respetiva competitividade. "The knowledge-based economy" is an expression coined to describe trends in advanced economies towards greater dependence on knowledge, information and high skill levels, and increasing need for ready access to all of these by the business and public sectors (OECD, 2005: 28).

Esta proposta de paradigma alternativo de competitividade e crescimento mereceu críticas da Escola de Alborg. A principal crítica apontada por esta escola ao conceito "The knowledge-based economy" assenta no facto desta se concentrar nas dimensões formais, codificadas, científicas e tecnológicas do conhecimento em prejuízo dos processos de aprendizagem em determinados contextos. Lundvall (2006: 8) relaciona o conceito de "learning economy" com o de "learning organizations" justificando, para o efeito, que face ao constante contexto de mudança o conhecimento se torna mais facilmente obsoleto e, como tal, apenas os trabalhadores e as empresas com capacidade de aprendizagem e desenvolvimento de competências serão capazes de acompanhar as mudanças provocadas pelo contínuo processo de globalização.

Esta aproximação admite, por um lado, a importância da Investigação e Desenvolvimento (ligada ao conceito original "The knowledge-based economy") na geração de conhecimento e, por outro lado, identifica a geração de conhecimento como não exclusivo da ciência sendo que este pode ser desenvolvido por outros métodos interativos que conduzam a um padrão de aprendizagem.

Numa combinação de fatores diferentes e complexos, nomeadamente associados às tecnologias de informação, o papel que o conhecimento tinha na sociedade global foi substancialmente alterado, assumindo, para o efeito, um papel decisivo neste conceito "knowledge-learning". Ernst e Lundvall (1997: 3) argumentam que as tecnologias de informação não devem ser consideradas como um potencial substituto para as habilidades humanas e conhecimento tácito mas sim assumir um papel de apoio à formação e utilização de conhecimento tácito<sup>20</sup>.

A natureza emergente destas infraestruturas redefiniu a forma tradicional de criar conhecimento e inovação, ao evidenciar a importância do acesso e uso de uma quantidade substancial de informação. Segundo Lundvall (2006: 4), as TIC ao provocarem processos rápidos de mudanças, aumentam a capacidade de promover aprendizagem: "If the main impact of ICT is a speed-up of processes of change, the use of information technology may be regarded from a different perspective where

---

<sup>20</sup> Traduzido do latim (*tacitus*) significa silencioso ou mudo. O conhecimento tácito é difícil de formalizar e de codificar e, como tal, difícil de transmitir. Dito de outro modo, é aquilo que sabemos mas que não somos capazes de verbalizar. O "know how", associado à capacidade de fazer ou à experiência prática adquirida ao longo do tempo, através da aprendizagem relacional do contexto de trabalho é talvez a forma mais evidente do conhecimento tácito.

the emphasis is upon its potential to re-enforce human interaction and interactive learning."

Tendo em consideração estes diferentes contributos conceptuais enfrentamos hoje, por via do crescimento sem precedentes do stock de conhecimento (com implicação direta na capacidade de inovação), desafios relacionados com a "capacidade de gerar ou adaptar continuamente o conhecimento" (Santos, 2009: 294).

#### 4.2 A INOVAÇÃO RADICAL E O E-PROCUREMENT

Intencional ou não, a mudança assenta na diferença entre dois formatos, situações ou oportunidades diferentes. Se o esforço da mudança for, à partida, intencional, a sua implementação é consciente e deliberada. Porém, nem todos os desafios exigem ações de influência propositada. Referimo-nos, assim, à mudança não intencional que acontece, em regra, por casualidade ou como resultado secundário de um determinado acontecimento.

É nesta dicotomia que a abordagem ao problema tem evoluído ao longo do tempo. Mas é sobretudo na mudança intencional que iremos enquadrar a análise ao processo de inovação associado ao *e-procurement*.

Na linha de pensamento de Léon *et al.* (2012: 32), quando advogam que a contratação pública pode ser um meio pelo qual se pode impulsionar a inovação, Portugal assumiu essa prerrogativa associando o termo *electronic* ao *public procurement*, tirando, dessa forma partido do potencial da internet.

Esta perspetiva vem reforçar a ideia de que ao conceito de inovação deve estar subjacente a necessidade de desenvolver capacidades para captar os sinais de mudança e, como tal, a natureza do processo de inovação deve ser entendido e interpretado na sua plenitude. Caraça *et al.* (2008: 4) reforçam esta ideia quando advogam que "the innovation process does not happen in a vacuum".

Pela contribuição da abordagem mais tradicional "top-down", impulsionada por uma decisão política, a contratação pública em Portugal procurou integrar-se na história e no contexto. Ainda que tivessem sido criadas, como vimos, condições para adotar uma

postura incremental, compreendendo uma mudança tecnológica modesta, a mudança no processo de contratação pública assumiu a forma de rutura, destruindo, dessa forma, as competências existentes. O embrulho, cartografado pela introdução das TIC na aplicação de nova legislação, veio exigir conhecimento e/ou recursos novos.

Estas diferenças são importantes do ponto de vista da gestão do processo de inovação. Enquanto as mudanças radicais, pela sua intensidade e rapidez, são mais evidentes, as mudanças incrementais colocam a ênfase do seu reconhecimento na melhoria contínua. Se pensarmos no exemplo da Kodak percebemos que as várias inovações incrementais serviram para consolidar a sua posição no mercado durante vários anos. A tecnologia digital, uma inovação radical que veio alterar os pressupostos de mercado, provocou uma alteração significativa no padrão de inovação na fotografia que levou (quase) ao desaparecimento da empresa.

O processo de *e-procurement* encontra um padrão (ainda que invertido) semelhante na experiência atrás projetada. O CCP, ao prever que a contratação pública deve obedecer à regra da desmaterialização, fomentou o aparecimento de novas empresas cujo core business assenta na disponibilização das plataformas no regime de Software as a Service (SaaS), e o negócio de Certificados Digitais Qualificados, indicados para a submissão de propostas nas Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública. Recorde-se que estes certificados permitem a assinatura qualificada com todo o valor probatório legal. Por outras palavras: O certificado assume a função da esferográfica e carimbo/selo branco das entidades.

A rutura, visível, que o processo de *e-procurement* imprimiu na administração pública portuguesa assenta na conceção Schumpeteriana de "destruição criativa". Como refere Tavares (2008: 3), existem problemas a formular que "não são estudáveis por Direito, (...) tais como questões organizacionais, financeiras, de liderança e gestão de pessoas, de gestão de informação, de comunicação, de avaliação". Na verdade, o paradigma de Direito que prevalecia nas práticas tradicionais de *procurement*, foi substituído por abordagens interdisciplinares orientadas para a melhor gestão da organização.

### 4.3 O E-PROCUREMENT NA LÓGICA DO MANUAL DE OSLO

O Manual de Oslo, que assenta a sua matriz num "quadro de referência para a identificação e a medição da inovação" (Madureira *et al.*, 2013: 12), tem vindo a ser objeto de mudanças incrementais desde a sua primeira publicação em 1992. A versão que hoje conhecemos procurou adotar um conceito de inovação amplo que, segundo Madureira *et al.*, (2013: 13-14), difunde o sistema de medição da inovação em três dimensões de maneira a:

| Esclarecer o papel das interações entre empresas e outras instituições no processo de inovação, colaborando para a promoção das práticas de partilha e uso de conhecimento nas estruturas organizacionais.

| Ampliar o contexto da sua aplicação à "inovação não tecnológica", conferindo maior utilidade às atividades menos intensivas em Investigação e Desenvolvimento (I&D).

| Incluir a inovação organizacional e de marketing na definição de inovação alargando os conceitos-padrão de produto e processo.

A definição adotada pela OCDE na última versão no Manual de Oslo consagra um conceito mais abrangente de inovação. Inclui explicitamente as inovações não tecnológicas (organizacionais e marketing), e considera a inovação radical, a par da inovação incremental.

A configuração de atividades subjacentes ao processo de implementação do *e-procurement* evidencia uma abordagem próxima à da definição de inovação inscrita no Manual de Oslo.

#### 4.3.1 A DIMENSÃO PRODUTO (LEGISLAÇÃO)

A base da construção do novo paradigma no processo de contratação pública surge por imposição legislativa e assenta no diploma que aprova o CCP. E é por via deste diploma que surge uma nova forma de contratação pública. O termo eletrónico é,

assim, um dos pilares fundamentais desta mudança nas práticas de *procurement* tradicionais. Não surpreende, pois, que nesta dimensão o CCP assuma aqui o papel de protagonista na medida em que aposta numa legislação que concentra diplomas dispersos, imprime uma lógica de alinhamento com as diretivas comunitárias e representa um esforço de modernização, com especial incidência na contratação por via eletrónica. Ainda que represente um conjunto de esquemas remissivos, o CCP aposta não só na qualidade do produto, porquanto integra num único diploma uma panóplia de legislação dispersa e oferece uma nova forma de utilização/aplicação quando se reporta à desmaterialização dos procedimentos pré-contratuais.

#### 4.3.2 A DIMENSÃO ORGANIZACIONAL

O ciclo da contratação pública tem componentes essenciais que importa conhecer e gerir segundo os princípios da igualdade, da concorrência e da transparência, já referenciados. O pilar fundamental para dar resposta ao novo produto, mas também ao novo processo, prende-se com a capacidade de inovação que a organização imprime na importância que cada etapa representa no ciclo de contratação pública. O CCP prevê um novo método de organização nas três fases do procedimento pré-contratual: (i) caracterização dos objetivos e do objeto de contratação; (ii) preparação do processo de formação do contrato; (iii) processo concorrencial, análise de propostas e seleção. Um outro método constitui-se nas relações externas que estabelece com o co-contratante. A monitorização de resultados, o acompanhamento e fiscalização do contrato bem como realizar a avaliação ex-post da qual deve constar o balanço geral, a metodologia comparativa entre o previsto, o contratado e o executado são dimensões que permitem estabelecer uma nova forma de comunicação entre a entidade adjudicante e o co-contratante. No cumprimento rigoroso das quatro etapas representativas do ciclo de contratação pública decorrem, ou poderiam decorrer, entre outros, (i) uma reorganização interna de serviços de maneira a se adaptar a estrutura organizacional aos objetivos enunciados no CCP, (ii) novas formas de produzir, processar, distribuir e preservar informação sobre os contratos públicos, (iii) novas formas de relacionamento com as empresas concorrentes, (iv) uma nova relação com as empresas gestoras das plataformas

eletrônicas e, no limite (v) o aproveitamento do novo contexto para obter informação mais rigorosa sobre o processo, concorrentes, etc.

#### 4.3.3 A DIMENSÃO PROCESSO

A estrutura fica completa com a introdução das tecnologias de informação nas práticas tradicionais de *procurement*. A plataforma eletrônica enquanto introdução de um novo software e por consequência método de entrega. O relato estatístico que as entidades introduzem no "Portal Base" enquanto mudança de técnica de relato estatístico. Este portal reforça a inovação enquanto processo na medida em que é um repositório de informação de contratação pública consubstanciando o princípio da transparência na medida em que procede à publicitação e divulgação das compras públicas. Mas também abre uma oportunidade de fiscalização e auditoria à distância (Tribunal de Contas, IGF, etc.). Os certificados de assinatura eletrônica enquanto mudança de técnica (assinatura) e introdução de novo equipamento (a par do aparelho de leitura de cartão está subjacente o negócio de Certificados Digitais Qualificados, indicados para a submissão de propostas nas Plataformas Eletrônicas de Contratação Pública) e selos temporais enquanto mudança de técnica (substituição do lacre).

Atendendo à confluência de múltiplos fatores, o relato estatístico e os certificados de assinatura eletrônica podem constituir, em resultado da estratégia assumida na organização, igualmente como inovação organizacional na medida em que pode haver delegação de competências na assinatura das peças do procedimento (certificados de assinatura eletrônica) e na contribuição para a qualidade de informação por via da integração da estrutura do gestor do contrato (relato estatístico).

#### 4.3.4 A DIMENSÃO MARKETING

Experimentação e uso de novos conhecimentos. Para compor a estrutura e dar resposta a esta alteração de paradigma tem-se no vetor pessoas a resposta ao novo produto. É verdade que pode facilmente integrar uma inovação organizacional. Não é menos verdade que redes colaborativas de partilha de conhecimento e inovação podem ajudar a promover, da melhor maneira, o produto.

#### 4.4 CONSEQUÊNCIAS DO PROCESSO DE INOVAÇÃO

A concretização deste desafio obriga a alterar atitudes e formas de estar (nas entidades pública e privada que interagem no processo de contratação pública). Por exemplo, se tivermos presente que o sucesso empresarial estava associado à máxima "o segredo é a alma do negócio", ao migrarmos para o modelo de transparência online, as empresas veem-se forçadas a um novo posicionamento "não pelo acesso às oportunidades mas pelo acesso à inovação, aos fatores de diferenciação e à competitividade" (Rocha *et al.*, 2008: 23).

Por outro lado, o velho chavão "resistência à mudança" dos colaboradores das organizações públicas (e por que não das organizações privadas) teria, inevitavelmente, que ser quebrado. A ligação de todos com todos contribui para este e outro tipo de debates, abertos, colaborativos e cada vez mais globais.

##### 4.4.1 OS PRÓS

O modelo de *e-procurement* que se introduziu em Portugal pode ser analisado sob duas perspetivas:

| A vertente pública que, no essencial, procura incrementar a eficácia, a redução de custos de gestão e, por consequência, oferecer um melhor serviço às empresas. Na verdade, a disponibilização imediata da documentação na plataforma eletrónica de

contratação pública elimina não só processos repetitivos como também custos de correio e administrativos. Ao assumir-se um procedimento pré-contratual na plataforma eletrónica de contratação pública está-se a fomentar a concorrência, através de uma comunicação aberta e efetiva. Para que seja assente no princípio da igualdade o CCP estabeleceu, de forma criteriosa, as balizas que devem enformar o processo de contratação. O processo decisório também pode ser facilitado e reduzido uma vez que, no processo de análise e avaliação das propostas, os dados não podem ser manipulados, i.e. na fase de construção do caderno de encargos deve ficar vertidas de forma clara e tão rigorosa quanto possível as regras estabelecidas para o procedimento.

| A vertente privada beneficia, desde logo, na poupança de tempo a preparar as propostas. Subjacente a esta mais valia está a redução dos custos de processamento mas também a eliminação dos custos de correio. Por outro lado, o modelo de contratação eletrónica permite a segurança e garantia da entrega das propostas com a aposição das marcas temporais (*time stamp*). Numa fase posterior melhora o conhecimento do mercado uma vez que o acesso virtual e quase intemporal às propostas permite manipular informação e construir com facilidade análises comparativas. Imagine-se um procedimento com 50 artigos de uma determinada categoria de bens. Na elaboração do caderno de encargos estabeleceu-se como critério de adjudicação o "preço mais baixo" global, ou seja, o resultado da soma do número de artigos. Findo o concurso, a comparabilidade de propostas (deste caso de preços de artigos) para as empresas que participaram no procedimento é quase instantânea.

Transparência. A expressão matemática cuja consistência signifique que  $1+1=2$  e não um número menor pode ser encontrada no Portal Base. O potencial deste processo, obrigatório por lei, permite conhecer o número exato que as várias organizações públicas portuguesas, abrangidas pelo CCP, dispendem nos diferentes procedimentos pré-contratuais. Se observarmos os contratos reportados em 2014, no Portal Base, podemos verificar que, em resultado dos 74.079 contratos celebrados, foram gastos €4.460.604.701,75.

Quadro 1 - Contratação pública 2014, por tipo de contrato

	1º Trimestre	2º Trimestre	3º Trimestre	4º Trimestre	TOTAL
Ajuste direto	468,113,303.00€	506,586,814.45€	459,410,483.61€	513,574,588.26€	1,947,685,189.31€
Concurso público	395,898,928.65€	514,774,946.05€	502,521,366.43€	416,186,101.14€	1,829,381,342.27€
Concurso limitado por prévia qualificação	21,509,975.40€	18,954,965.85€	70,736,214.64€	44,621,476.08€	155,822,631.97€
Procedimento de negociação	0.00€	0.00€	0.00€	0.00€	0.00€
Diálogo concorrencial	0.00€	0.00€	0.00€	0.00€	0.00€
Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 258.º)	28,065,498.01€	27,150,800.24€	13,575,299.20€	23,922,627.26€	92,714,224.71€
Ao abrigo de acordo-quadro (art.º 259.º)	139,541,757.61€	59,001,791.24€	42,993,669.24€	193,464,095.39€	435,001,313.48€
TOTAL	1,053,129,462.67€	1,126,469,317.82€	1,089,237,033.13€	1,191,768,888.13€	4,460,604,701.75€

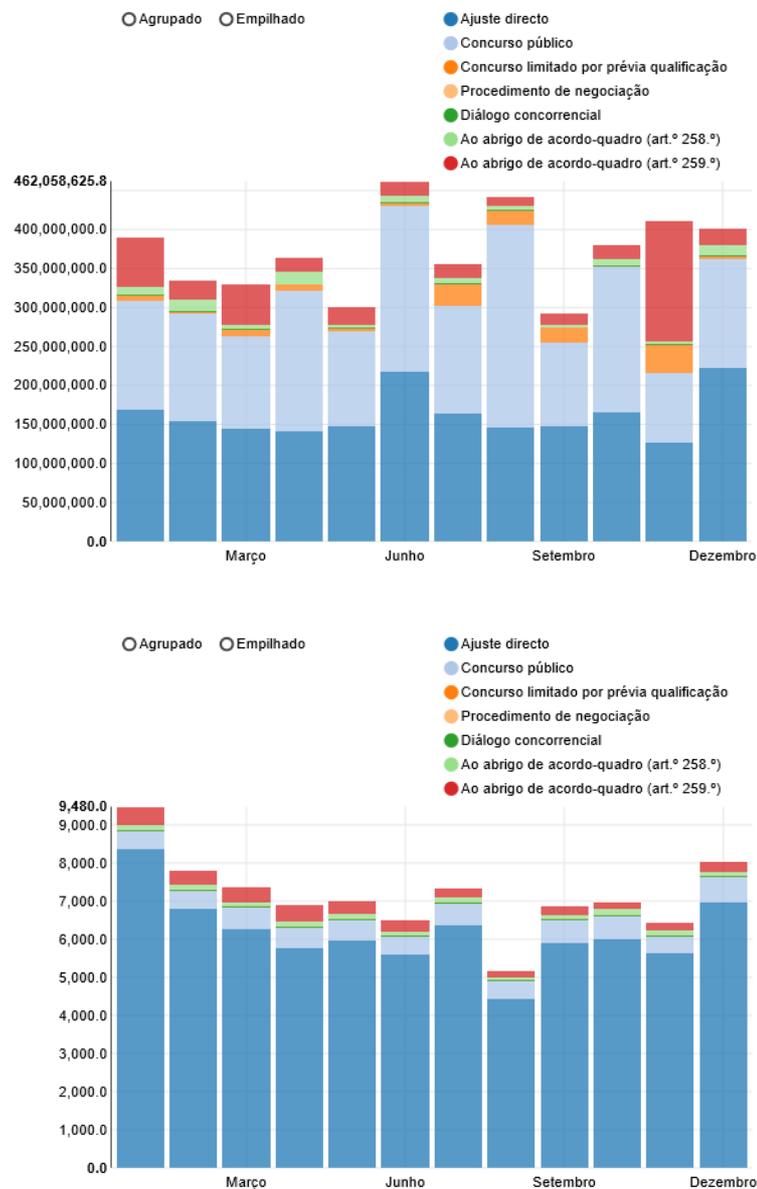
Fonte: Portal Base, consultado em Maio 2015

#### 4.4.2 OS CONTRAS

Rocha *et al.* (2008: 60-61) consideram como temas mais críticos as ameaças à segurança da informação. Desde logo relacionando a ameaça com a perda de confidencialidade. Entende-se por perda de confidencialidade quando há acesso à plataforma eletrónica de contratação pública por pessoas não autorizadas. Exemplificam com vulnerabilidades no login. A perda de integridade é, igualmente, focada. A informação pode ser adulterada por (i) erros de software, (ii) acesso à informação por terceiros, (iii) erros operacionais e (iv) vírus que possam corromper a informação. Indisponibilidade é outro tema que é apontado. Significa que a informação pode deixar de estar acessível ao utilizador no momento em que esta é necessária. A base de dados onde está alojada a informação assume aqui um papel muito importante. As falhas nos equipamentos, o manuseamento do sistema de forma errada, as causas naturais e a insuficiência de recursos para o funcionamento do software são alguns exemplos genéricos que se podem apontar neste campo de análise.

Em termos operacionais há duas variáveis que merecem ser aqui referenciadas. A primeira prende-se com a preferência pelo regime quase informal que o ajuste direto proporciona na contratação pública. O espaço para a confusão deixado pelo legislador transformou o ajuste direto numa figura de caleidoscópio, tal a multiplicidade de visões e mesclas possíveis. Esta situação redundou, como seria de esperar, na sua utilização abusiva (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Valores contratos vs Tipologia de contratos - Contratação Pública 2014



Fonte: Portal Base, consultado em Maio 2015

O Portal Base informou recentemente por circular que os contratos registados no Portal dos Contratos Públicos, em cumprimento do disposto no art.º 465.º do CCP e da Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho (alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro), encontravam-se em situação de incumprimento, dando para o efeito um determinado período de tempo (15 dias) para a regularização da situação.

Num workshop sobre contratação pública promovido pelo Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI), entidade que gere o Portal Base, no dia 29 de Outubro de 2014, na Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Alentejo (CCDR-A) numa discussão sobre a temática, estimava-se que 80% dos Relatórios Finais não eram comunicados. Estes relatórios, obrigatórios por lei, produzem (ou deviam produzir) uma informação efetiva dos valores gastos ao abrigo de cada contrato celebrado. Significa, portanto, que a inconsistência de números pode tornar o todo maior que a soma das partes. E o Ajuste Direto assume aqui um papel tão crítico que não é exagerado dizer que a expressão matemática utilizada para fazer referência ao princípio da transparência pode, afinal, apresentar o resultado  $1+1=3$ .

Uma outra variável, mais ampla, e não propriamente infundada, resulta do amplo conhecimento das componentes que integram o ciclo da contratação pública. Para Tavares (2008: 52), cada etapa do ciclo de contratação pública deve ser realizada com rigor, qualidade e no tempo previsto. Para tal, reforça o autor, a contratação pública exige "planeamento cuidado e trabalhos especializados de apreciável qualificação de modo a evitar os conhecidos problemas de ajustamento entre o objeto previsto e o objeto realizado" (Tavares, 2008: 52), bem como as já conhecidas derrapagens de custos e tempos.

O ciclo de contratação pública assenta, grosso modo, em quatro fases fundamentais (Tabela 1) que importa conhecer para geri-lo de acordo com os princípios consagrados no CCP.

- | A primeira fase assenta na caracterização dos objetivos e do objeto do contrato;
- | A segunda fase prende-se com a preparação do processo concorrencial;

| A terceira fase diz respeito à tramitação do processo concorrencial, à análise das propostas, à seleção e finalmente à contratação;

| A quarta fase aponta para a execução do contrato, avaliação ex-post e relato estatístico.

Tabela 1 - Principais fases do ciclo da contratação pública

Fase	Atividades	Intervenientes							Documentos de Suporte	Registos Produzidos
		SR	SCP	JÚRI	AP	OCAD	FORN	NP		
1.ª fase	A - Identificação das necessidades que justificam o contrato	•							Levantamento de necessidades	
	B - Especificação do objeto do contrato e avaliação ex-ante	•	•						Termos de referência	
	C - Tipo e valor do contrato		•						Levantamento de necessidades Legislação em vigor	Enquadramento do procedimento
2.ª fase	D - Escolha do procedimento		•						Levantamento de necessidades Legislação em vigor	
	E - Elaboração do Programa e do Caderno de Encargos		•			•			Levantamento de necessidades Legislação em vigor	Peças do procedimento
	F - Definição do modelo de avaliação das propostas	•	•	•					Peças do Procedimento	Modelo de avaliação das propostas
	G - Nomeação do Júri	•	•						Termos de referência Levantamento de	Ata nomeação júri
3.ª fase	H - Divulgação do concurso		•						Peças do Procedimento	Dre Plataforma eletrónica
	I - Análise, Avaliação e ordenação das propostas		•	•			•		Propostas	Lista de concorrentes Relatório Preliminar Audiência Prévia Relatório Final
	J Seleção		•	•		•	•		Proposta Relatório Final	Proposta de adjudicação
	K - Adjudicação, habilitação e contratação		•			•	•	•	Proposta de adjudicação Documentos de habilitação	Contrato Publicação no portal base
4.ª fase	L - Execução e acompanhamento do contrato	•	•			•	•		Termos de referência Caderno de encargos Proposta	Relatórios de fiscalização e controlo e avaliação do contrato
	M - Avaliação ex-post dos resultados do contrato e report estatístico		•			•	•		Termos de referência Caderno de encargos	Histórico contrato Histórico fornecedor
									Proposta	Base informativa
									Relatórios de fcaac	Publicação no portal base

**Legenda:**

- SR - Serviço Requisitante
- SCP - Setor de contratação pública
- AP - Aprovisionamento
- OCAD - Órgão competente para autorizar a despesa
- FORN - Fornecedor
- NP - Notário Privativo
- JÚRI - Júri do Procedimento

Fonte: Elaboração própria

Neste ciclo todos os intervenientes têm a sua responsabilidade. Entre o nível macro e o individual ocorrem mecanismos de *feed-back* importantes. A primeira fase deve reger-se pela avaliação efetiva da necessidade do contrato. A ponderação dos custos e benefícios e avaliação de alternativas podem evitar "iniciativas pouco úteis" (Tavares, 2008: 48) ou morfologias distintas das contratadas.

A segunda fase, de natureza operacional, procura estabelecer os procedimentos a adotar e determinar, no Caderno de Encargos, os atributos que o procedimento pretende submeter à concorrência e estabelecer os critérios, subcritérios, atributos, descritores e coeficientes de ponderação a utilizar na avaliação de propostas. Uma ação de extrema importância a figurar na Caderno de Encargos são as exigências e condições a satisfazer pelo contratado.

A terceira fase considera a publicitação do concurso, a identificação das propostas a analisar, a excluir e a avaliar por forma a se ordenar e selecionar aquela que figure em primeiro lugar na avaliação. O júri do procedimento, cuja nomeação ocorre na fase anterior, assume aqui um papel fundamental. É da competência do júri não só apreciar as propostas, elaborar os relatórios de análise e avaliação mas também propor a decisão de adjudicação.

O resultado deste processo depende claramente de um conjunto de condições. Antes de mais, como condição de peso temos a gestão e acompanhamento do contrato como elemento essencial para monitorizar o que foi contratado. De importância reforçada nesta quarta fase é, também, a avaliação *ex-post*. A relação desta avaliação com o contrato não é de modo nenhum simples. Tavares (2008: 51) advoga que esta avaliação é "essencial na curva de aprendizagem, evitando a repetição de erros, permitindo a aquisição de conhecimento e de experiência...".

Mas isto implica, como refere Tavares (2008: 51), "sistemas de informação, fiscalização, de controlo e avaliação apropriados que permitam compensar a assimetria da informação que é sempre desfavorável ao adjudicante". A Figura 7 apresenta uma síntese reveladora de que o processo de inovação que o *e-procurement* introduziu nas práticas de contratação pública está incompleto. Trata-se, apenas, de um quadro de referência para a ligação da formação do contrato aos

meios eletrônicos. Não há relação entre o lado da formação do contrato e o lado da execução do contrato.

O processo de tomada de decisão nas organizações depende da existência de informação de qualidade. Para tal seria necessário que as organizações estivessem munidas com tecnologias específicas que garantissem o armazenamento de dados e suportassem um conjunto de processos analíticos por forma a obter informação relevante para o apoio à decisão. O acesso interativo de dados da execução do contrato permite a manipulação, potencia uma decisão informada e acertada. Por outro lado, face à construção de conhecimento sobre a própria organização, permite melhorar as relações com as entidades externas.

Figura 7 - Plataforma eletrónica (Módulos de suporte)

The screenshot displays the 'GATEWIT COMPRAS PÚBLICAS' web application. The top navigation bar includes 'Ambiente de Trabalho', 'Comprador', 'Fornecedores', 'Contratos Públicos' (highlighted), and 'Agregação'. The user is logged in as 'Administrador de sistema - Luís Soares' at 09:39:15. The left sidebar contains a menu with categories like 'ACOMPANHAMENTO', 'REGIME SIMPLIFICADO', 'ABERTURA DE PROCEDIMENTO', 'DOCUMENTAÇÃO', 'ANÚNCIO DO CONCURSO', 'CONVITE', 'FACTORES DE AVALIAÇÃO', 'COMUNICAÇÕES', 'ESCLARECIMENTOS', 'ERROS E OMISSÕES', 'PROPOSTAS', 'PREPARAÇÃO DA ADJUDICAÇÃO', 'ADJUDICAÇÃO', 'MINUTAS DO CONTRATO', and 'CONTRATOS'. The main content area is titled 'Prazos em Vigor' and shows a search bar with '0 resultados encontrados'. Below the search bar is a table with columns: 'Referência', 'Designação', 'Propostas aceite até', 'Prazo Abertura Propostas', 'Solicitação Esclarecimentos', 'Prestação Esclarecimentos', 'Erros e Omissões', and 'Fluxo'. The table content indicates 'Não existem procedimentos a decorrer'.

Fonte: [www.compraspublicas.com](http://www.compraspublicas.com) / Município de Castro Verde

Nesta linha de compreensão do fenómeno radica uma pergunta: É possível assumir o *e-procurement* como um exercício de governança autárquica para lá das TIC ou será apenas um termo (*Electronic*) atrás de práticas de *procurement* tradicionais?

A pergunta suscita simpatia pronta. Não só porque identifica sagazmente a designada janela de oportunidade de negócio, mas por instante necessidade. Na sua configuração matricial o *e-procurement* apresenta um conjunto de traços em que é possível estabelecer uma conexão à citação inicial. Afinal de contas, sem medir não é possível compreender. Sem compreender não se pode controlar. Sem controlar não é possível melhorar. E esta aquisição de conhecimento e aprendizagem contínua não está sob a forma de normas. É uma praxis comportamental do indivíduo.

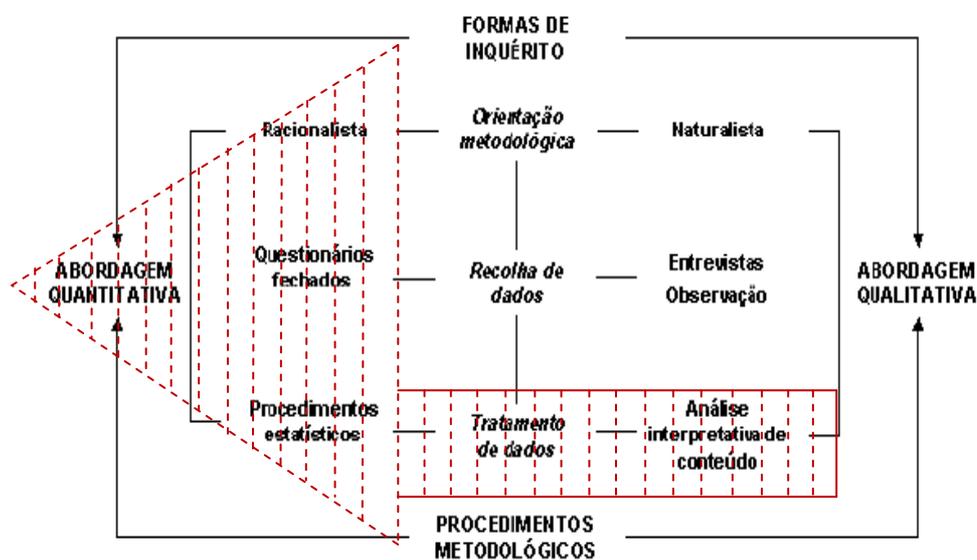
## CAPÍTULO V - METODOLOGIA

Este capítulo aborda as opções metodológicas escolhidas relativas ao desenvolvimento da investigação. A primeira operação metodológica apontou o contexto e o enquadramento teórico e normativo do *e-procurement*. Para este efeito foi recolhida informação diversa (livros, artigos, documentos, estudos, regulamentos e normas) sobre, designadamente, a filosofia que se encontra subjacente ao CCP e às principais novidades associadas ao paradigma eletrónico. Em simultâneo realizou-se uma pesquisa bibliográfica sobre os conceitos e a problemática da inovação, em particular na forma como este conceito, algo controverso, reflete e delimita em boa medida o esforço que as organizações fizeram ao apropriar o eletrónico nas práticas de *procurement* tradicionais.

Associado ao propósito de poder contribuir para o conhecimento do *e-procurement* no contexto autárquico e compreender o papel que a alteração de paradigma no processo de contratação pública motivou na realidade autárquica emergiu a dúvida se o *e-procurement* era um exercício de governança autárquica para lá das TIC ou apenas um termo (Electronic) atrás das práticas de *procurement* tradicionais. Na busca de uma resposta assumiu-se que a investigação, além de validar o posicionamento das autarquias face ao processo de inovação, deveria assentar a análise em mais duas componentes: (i) uma componente descritiva das práticas de *e-procurement* e (ii) uma componente interpretativa das práticas de *e-procurement*.

Esta segunda atividade do estudo requeria informação empírica substancial, que acabou por se materializar na inquirição da totalidade dos municípios portugueses. Na tentativa de projetar um conjunto finito de informação para a população em causa, recorreu-se a uma metodologia de natureza quantitativa que, segundo Moraes e Neves (2007: 79), é uma abordagem metodológica cuja base é fundamentalmente racionalista. Desta forma procedeu-se à elaboração de um questionário fechado. Porém, na fase de tratamento de dados, recorre-se ao tratamento estatístico (método quantitativo) mas também à análise interpretativa do conteúdo (método qualitativo).

Figura 8 - Posição epistemológica da investigação



Fonte: Adaptado de Morais e Neves (2007: 79)

## 5.1 DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

Para a definição da amostra e respetivo procedimento metodológico foi tido em linha de conta uma abordagem quantitativa (Figura 8). Para a recolha de dados foi elaborado um questionário fechado que permite o seu tratamento de uma forma predominantemente estatística. Esta orientação metodológica resulta essencialmente numa perspetiva racionalista do que se pretende para o estudo.

O regime da contratação pública estabelecido na parte II do CCP é aplicável à formação dos contratos públicos, entendendo-se por tal todos aqueles que, independentemente da sua designação e natureza, sejam celebrados pelas entidades adjudicantes referidas no CCP. Do conjunto de entidades adjudicantes ditas tradicionais (artigo 2.º, n.º1 do CCP) optou-se por estudar uma parte das entidades que se situam naquilo que se designa por Organismos da Administração Local do Estado (vide Quadro 2). Correspondem autarquias a divisões administrativas do território nacional, graduadas, por ordem crescente de dimensão, da seguinte forma: freguesia, município e região administrativa (esta ainda não instituída e só prevista

para o continente). Portugal continental é representado por 278 municípios portugueses sendo os restantes municípios repartidos pela Região Autónoma dos Açores (19) e Região Autónoma da Madeira (11), num total de 308 municípios. Em resultado de uma reforma administrativa em 2013, Portugal tem 3 092 freguesias, distribuídas pelo Continente (2 882), Região Autónoma dos Açores (156) e Região Autónoma da Madeira (54).

Quadro 2 - Entidades adjudicantes previstas no CCP

Natureza Jurídica	Entidades Adjudicantes				
	n.º 1	Artigo 2º			Artigo 5º
		Entidades Públicas	n.º 2		
	Alínea a) "Organismo de Direito Público"		Alínea b)	Alínea d)	
Organismos de Administração Direta do Estado.	•				
Organismos de Administração Direta, Indireta e Local das Regiões Autónomas.	•				
Organismos de Administração Local (Autarquias Locais).	•				
Institutos Públicos.	•				
Fundações públicas com exceção das previstas na Lei n.º 62/2007, de 10 de Setembro.	•				
Associações públicas.	•				
Associações constituídas por uma ou mais entidades públicas desde que financiadas por estas em mais de 50%.	•				
Associações constituídas por uma ou mais entidades públicas desde que sujeitas ao seu controlo de gestão.	•				
Associações constituídas por uma ou mais entidades públicas desde que tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente, designada pelas mesmas.	•				
Sociedades Anónimas de Capitais maioritária ou exclusivamente públicos.		•			
Empresas Públicas.		•			
Associações de direito privado.		•	•		
Outras pessoas colectivas de direito público ou privado (ex. empresas participadas).		•	•		
Associações de direito privado com finalidades a título principal de natureza científico tecnológica, para contratos fora do âmbito desta actividade.		•	•		•
Instituições de Ensino Superior.		•			•
Associações constituídas por uma ou mais entidades adjudicantes desde que financiadas por estas em mais de 50%.				•	
Associações constituídas por uma ou mais entidades adjudicantes desde que sujeitas ao seu controlo de gestão.				•	
Associações constituídas por uma ou mais entidades adjudicantes desde que tenham um órgão de administração, de direcção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, directa ou indirectamente, designada pelas mesmas.				•	
Laboratórios do Estado					•
Entidades Não Adjudicantes (ex. sociedades comerciais, associações de direito privado, etc)	Observância das regras do CCP quando existam contratos de empreitada de valor igual ou superior ao limiar comunitário e desde que financiado em mais do que 50% por entidade adjudicante (artigo 2º) bem como para contratos de aquisição de serviços, de valor igual ou superior ao limiar comunitário, desde que sejam complementares ou dependentes com o contrato de empreitada e também ele financiado em mais de 50% por aquelas entidades.				

Fonte: Elaboração própria

A escolha dos municípios como objeto de estudo prende-se essencialmente com três ordens de razões: A primeira razão assenta no facto de as Câmaras Municipais assumirem uma vasta amplitude de competências decorrentes do seu propósito e, por consequência, terem a necessidade de praticar um grande número de aquisições e prestações de serviços. A segunda razão prende-se com o facto de, na generalidade dos casos, se verificar um afastamento significativo entre aquilo que é estabelecido nos documentos em que se baseou o contrato e o que na realidade acontece e à forma como essa violação, reiterada ou não, do caderno de encargos, constitui algum tipo de preocupação por parte das Câmaras Municipais. Por fim, face ao conhecimento específico do meio, por assuntos profissionais, acabou por ser um fio facilitador na realização do questionário e, conseqüentemente, na leitura dos resultados.

Para a recolha de informação para a investigação em apreço optou-se pela realização de um inquérito dirigido à totalidade da população dos municípios portugueses. Posteriormente, e por desconhecer que a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira estão abrangidos por uma legislação específica<sup>21</sup> que estabelece regras especiais da contratação pública, nomeadamente a não obrigação de utilização da plataforma eletrónica de contratação pública, optou-se por retirar da amostra os municípios dos Açores e da Madeira. Nesse sentido, as 3 respostas obtidas provenientes da Região Autónoma dos Açores não foram consideradas na análise final. A tomada de consciência tardia desse facto traduz-se, no essencial e para efeitos de estudo, numa amostra de apenas 278 municípios, uma vez que o questionário se encontra estruturado para identificar e medir a inovação na contratação pública.

---

<sup>21</sup> Decreto Legislativo Regional (34/2008/A, de 28 de Julho e 34/2008/M, de 18 Agosto, respetivamente)

## 5.2 MÉTODO E RECOLHA DE DADOS

A partir do enquadramento teórico, conhecimento profissional e objetivo do estudo, o guião do questionário foi previamente sujeito a discussão aprofundada bem como sujeito a um pré-teste. O pré-teste ao inquérito foi realizado por e-mail, dirigido a quatro municípios capitais de distrito, dois municípios do litoral e dois municípios do interior. Para o efeito foi recolhido, por telefone, o contacto mais direto das pessoas que diariamente contactam com esta matéria.

O questionário daí resultante, cuja cópia se apresenta em anexo, é composto por 21 questões e divide-se pelas seguintes lógicas e dimensões de análise:

| Questão 1 - Análise ao tipo de inovação que a organização privilegiou.

| Questão 2 - Análise da relação entre os objetivos do *e-procurement* e as barreiras que surgiram no âmbito da sua implementação.

| Questão 3 - Avaliação da adequação da estratégia prevista para a adotar o paradigma eletrónico.

| Questões 4 e 5 - Identificação da plataforma inicial e atual utilizada pela organização e motivo de alteração (ou não) da plataforma.

| Questão 6 - Identificação e sistematização dos benefícios que o novo paradigma eletrónico trouxe para a organização.

| Questão 7 - Avaliação da perceção das diferentes organizações relativamente à importância das etapas do ciclo da contratação pública inerentes à boa governação e gestão da organização.

| Questão 8 - Análise das dinâmicas globais na adoção do procedimento pré-contratual por ajuste direto.

| Questão 9 - Avaliação do racional de suporte no modelo utilizado na tramitação do procedimento pré-contratual por ajuste direto.

| Questões 10 e 11 - Caracterização e análise das ações de contabilização e respetiva adequação ao propósito (proibição legal).

| Questões 12 e 13 - Análise da relação entre os objetivos do Código dos Contratos Públicos e a atuação das diferentes organizações.

| Questão 14 - Avaliação da organização relativamente aos fluxos informativos constantes no portal [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt).

| Questão 15 - Avaliação da adequabilidade dos mecanismos de "accountability" e de circulação de informação prevista na organização.

| Questões 16, 17 e 18 - Avaliação da necessidade de mecanismos de sistematização, partilha e comunicação de informação na fase de execução do contrato.

| Questão 19 - Análise das dinâmicas globais de propostas de melhoria na organização.

| Questões 20 e 21 - identificação sociodemográfica dos inquiridos.

Em paralelo testaram-se diversas plataformas de inquérito on-line. Optou-se pela plataforma de inquéritos da Universidade de Évora no sítio da internet <https://inqueritos.uevora.pt/index.php/admin/survey/sa/index>. A informação dos contatos dos municípios foi recolhida a partir do portal autárquico <http://www.anmp.pt/munp/mun/mun10111.php?cod=20140110>.

O inquérito esteve disponível para preenchimento desde o dia 9 de fevereiro até ao dia 9 de março de 2015. Inicialmente existiu uma barreira significativa entre o remetente e o destinatário. Como é sabido, a comunicação, é composta por determinados elementos como seja o emissor, o recetor, a mensagem e o canal. Considerando que se escolheu como canal preferencial de comunicação o endereço eletrónico geral das Câmaras Municipais, cedo se percebeu que o inquérito não estava a ser redirecionado para as pessoas que trabalham com a contratação pública. Foi, assim, ativado um novo plano. Realizaram-se cerca de 270 contatos telefónicos a fim de se obter o contato mais direto de quem, efetivamente, trabalha na área de contratação pública para tentar o maior número de respostas dentro do espaço balizado para o efeito. Ao longo deste período foram, ainda, enviados alguns e-mails, conjuntamente com lembretes da plataforma de inquéritos, a reforçar o pedido de preenchimento do inquérito.

A missão foi aliciante e desafiadora. Cada organização apresentou, à sua maneira, intenção de participar no inquérito e assim contribuir para um estudo que, de certa maneira, permite olhar para o *e-procurement* numa perspetiva diferente. Essa foi, aliás, tónica e incentivo dados por e-mail após preenchimento do inquérito por parte de organizações com melhor conhecimento dos seus determinantes e efeitos. É também importante reconhecer nesta altura alguns fatores limitadores na obtenção de um maior número de respostas. Nos anos mais recentes, as autarquias locais têm avolumado a quantidade de relatórios de dados estatísticos de carácter obrigatório que têm de preencher. O período disponível para resposta ao inquérito coincidiu com um inquérito anual do Tribunal de Contas sobre a corrupção e com a elaboração de relatórios de contratação administrativa para a Conta de Gerência. Neste contexto, compreende-se que, por muito boa vontade que as organizações indicavam na resposta ao inquérito, tanto por telefone como por e-mail, temos a percepção que a agenda com características obrigatórias acabou por não permitir a recolha de uma quantidade superior de respostas.

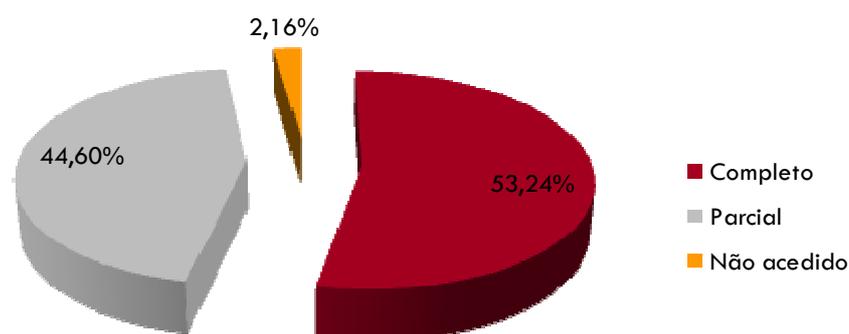
Para tratamento dos dados recolhidos, foi construída uma base de dados em software Excel com a finalidade de, por um lado, reunir toda a informação quantitativa e qualitativa e, por outro lado, proceder à sistematização e análise da informação recolhida.

Quando se deu por encerrado o processo de recolha de respostas ao inquérito, obtiveram-se os resultados globais seguintes.

### **5.3 RESULTADOS GLOBAIS**

Atendendo ao âmbito nacional do estudo e ao objetivo de conseguir uma amostra que garantisse uma taxa de respostas elevada, optou-se, como foi referido anteriormente, por um inquérito através da utilização de uma plataforma de inquéritos online, complementada com e-mails, lembretes e contactos telefónicos a defender o carácter importante da participação. Conseguiu-se, dessa forma, assegurar a comunicação e esclarecimentos, bem como garantir uma boa taxa de resposta, elevando, dessa forma, os níveis de fiabilidade dos resultados obtidos.

Gráfico 2 - Síntese de resultados das respostas ao inquérito



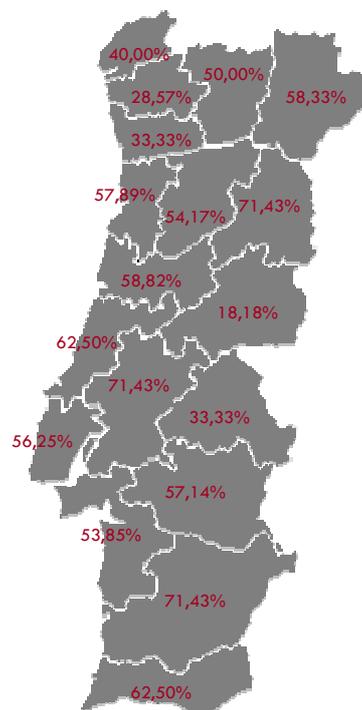
Fonte: Elaboração própria

O inquérito foi aplicado a uma amostra de 278 Câmaras Municipais, das quais 148 (53,24%) responderam de forma completa ao inquérito e 124 (44,60%) de forma incompleta (Gráfico 2). A taxa de não resposta foi de 2,16% (6 Câmaras Municipais). Apenas as 148 respostas completas foram consideradas para efeitos de análise.

De acordo com a Figura 9, os dados recolhidos no inquérito permitem destacar alguma uniformidade na taxa de resposta. Numa primeira observação à distribuição geográfica destacam-se, entre as Câmaras Municipais menos participativas, os distritos de Viana do Castelo (40,00%), Braga (28,57%), Porto e Portalegre (33,33%) e Castelo Branco (18,18%). Em sentido oposto, Beja, Santarém e Guarda apresentam uma elevada participação (71,43%). É de referir que os restantes distritos apresentam uma taxa de resposta entre os 50% (Vila Real) e os 62,50% (Faro).

Figura 9 - Taxa de resposta por distrito

Distrito	Número de Municípios	Número de respostas
Aveiro	19	11
Beja	14	10
Braga	14	4
Bragança	12	7
Castelo Branco	11	2
Coimbra	17	10
Évora	14	8
Faro	16	10
Guarda	14	10
Leiria	16	10
Lisboa	16	9
Portalegre	15	5
Porto	18	6
Santarém	21	15
Setubal	13	7
Viana do Castelo	10	4
Vila Real	14	7
Viseu	24	13
Total	278	148



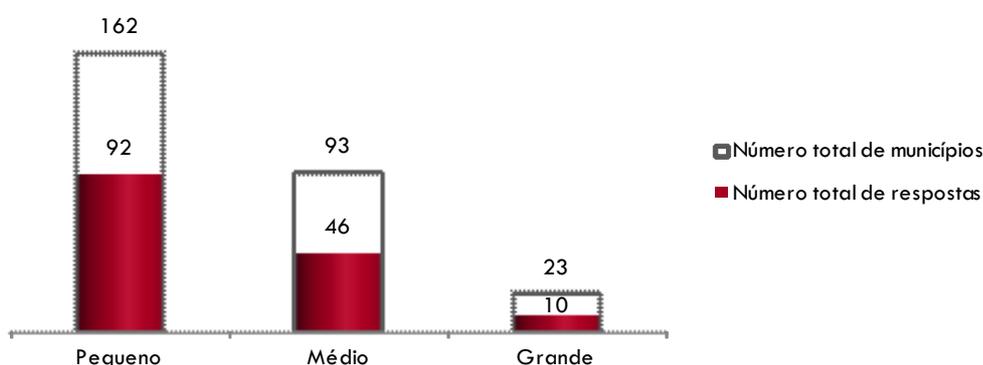
Fonte: Elaboração própria

Para efeitos de análise, as Câmaras Municipais foram classificadas pela sua dimensão, de acordo com o sistema de indicadores constante do Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses. Segundo Carvalho *et al.* (2014: 21), o critério a ter em linha de conta para avaliar a dimensão dos municípios é o número de habitantes, de acordo com três categorias distintas:

- | Municípios pequenos - com população igual ou inferior a 20.000 habitantes;
- | Municípios médios - com população superior a 20.000 habitantes e inferior a 100.000 habitantes;
- | Municípios grandes - com população superior a 100.000 habitantes.

Considerando esta categorização e tendo em conta a subdivisão efetuada, o Gráfico 3 mostra que os municípios pequenos apresentam a maior taxa de resposta, tendo 92 (56,79%) dos 162 municípios respondido ao inquérito, seguido dos municípios de média dimensão com 46 respostas em 93 possíveis (49,46%). A amostra menos conseguida traduz-se ao nível dos municípios de grande dimensão com 10 respostas em 23 municípios o que representa uma taxa de resposta de 43,48%.

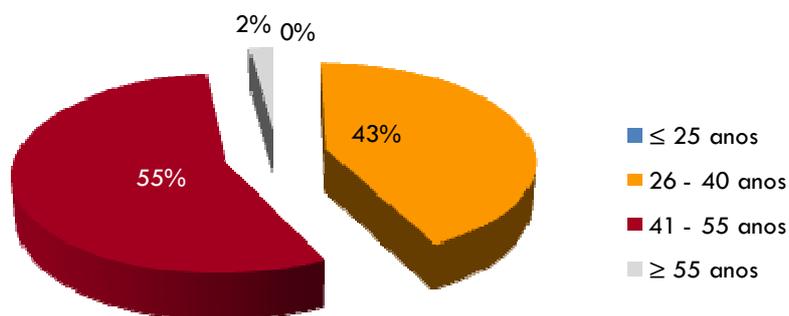
Gráfico 3 - Perfil das organizações respondentes



Fonte: Elaboração própria

Com base nos resultados obtidos de caracterização do respondente (questão 20) do inquérito, foi possível identificar que, dos 148 respondentes, 63 enquadram-se no perfil de 26-40 anos (Gráfico 4). Destaque para o grupo etário 41-55 anos onde se encontra agrupado o maior número de respondentes (55,41%) e para o valor residual apresentado no último grupo ( $\geq 55$  anos) com apenas 3 respondentes. Um dado curioso e de registo é o facto de nenhum dos respondentes ter idade inferior a 25 anos.

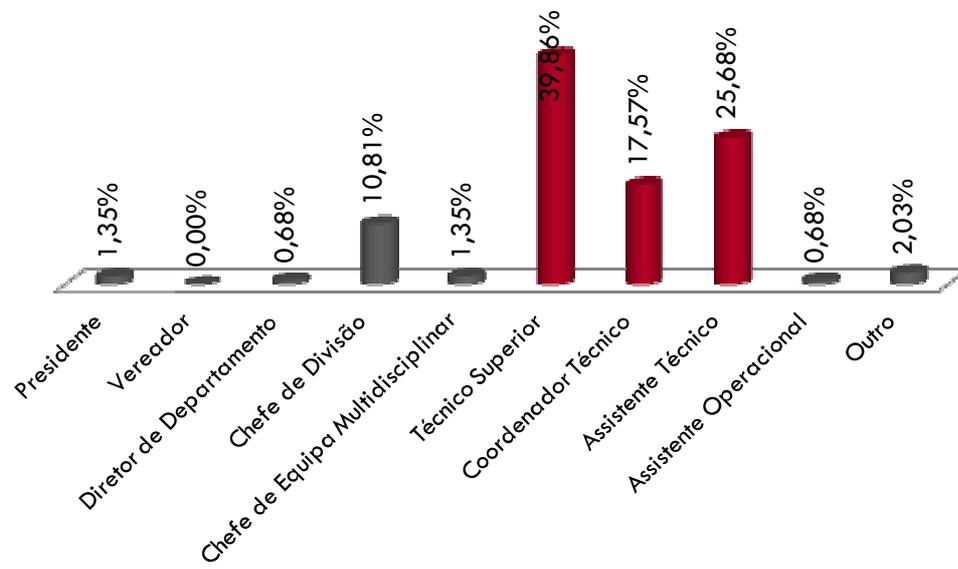
Gráfico 4 - Distribuição de respondentes por grupo etário



Fonte: Elaboração própria

As competências do respondente foram classificadas tendo por base a sua categoria (Gráfico 5). Há neste caso um número significativo de técnicos superiores (59), seguido de Assistentes Técnicos (38) e Coordenadores Técnicos (26). Em 19 organizações os respondentes são chefias intermédias ou equiparadas (Diretor de Departamento, Chefe de Divisão e Chefe de Equipa Multidisciplinar). Merece destaque, relativamente a este indicador, que a soma dos indivíduos (59) que correspondem ao grupo de técnicos superiores com os indivíduos de chefia intermédia (19) corresponde a cerca de 53% de indivíduos cuja formação académica é igual ou superior ao grau de licenciatura. Em sentido contrário podemos dizer que 47% dos respondentes não possuem grau académico. Este dado pode estar relacionado com a própria estrutura da organização ou apenas por questões de natureza política uma vez que a progressão na carreira e as entradas na administração pública local, em particular, estão fortemente limitadas. Por estes motivos a questão está em aberto para análise.

Gráfico 5 - Distribuição de respondentes por categoria



Fonte: Elaboração própria

## **CAPÍTULO VI - PADRÕES E DINÂMICAS NO PROCESSO DE INOVAÇÃO**

A inovação na administração pública é uma realidade emergente e o *e-procurement* é ele mesmo um bom exemplo de alteração de padrões e criação de novas dinâmicas nas organizações. Neste caso em particular pretendeu-se analisar os traços que melhor caracterizam a reação e conseqüente adaptação realizada pelas Câmaras Municipais ao paradigma eletrónico que a inovação por decreto introduziu nas práticas tradicionais de contratação pública.

Para dar resposta ao objetivo procurou-se perceber o tipo de alteração mais importante que a tecnologia introduziu nas práticas de contratação pública tradicionais (6.1). Pretendeu-se destacar, por ordem de importância, a identificação das principais barreiras subjacentes ao processo de inovação (6.2). O perfil das organizações face ao processo de inovação (6.3), o processo de escolha e mudança de plataforma eletrónica (6.4) é igualmente reportado neste capítulo. Por fim apresenta-se um balanço das perceções dos inquiridos relativamente aos efeitos da inovação no processo de contratação pública (6.5).

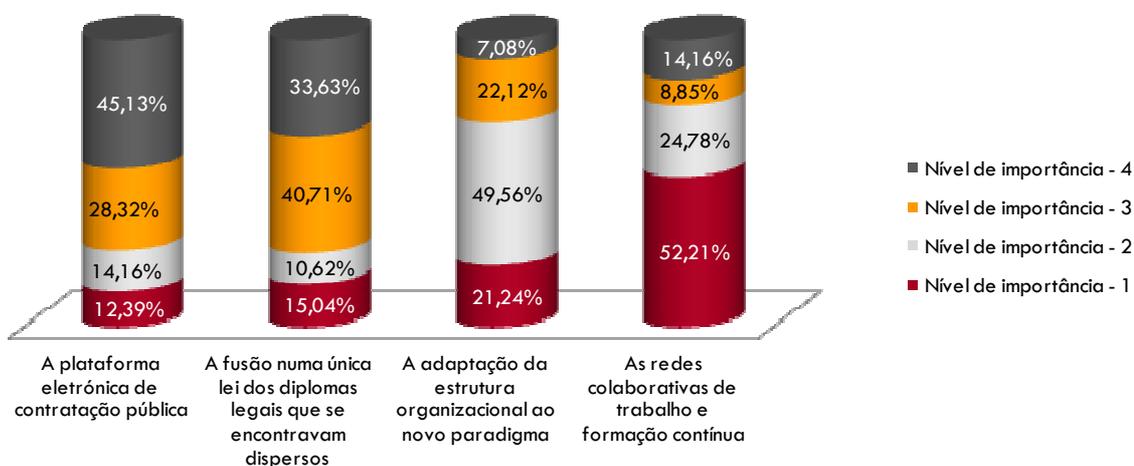
Como se esperava, a realidade observada, escutada e inquirida revelou-se heterogénea, mutável e sobreposta. Numa palavra, complexa. Este (e os próximos) capítulo procura refletir a complexidade associada à alteração de paradigma, começando por alertar o leitor para a normal coexistência do típico e do atípico. Esta diversidade espelha a atitude das diferentes Câmaras Municipais na resposta às necessidades de mudança (inovação) e adaptação ao novo contexto.

### **6.1 A MUDANÇA NAS PRÁTICAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA TRADICIONAIS**

A informação recolhida no inquérito permite evidenciar as alterações nas práticas de contratação pública tradicionais introduzidas pelo CCP. O Gráfico 6 mostra-nos a tipologia de padrões de inovação daí resultantes, com base nas respostas à questão 1 que solicitava a ordenação por ordem de importância nas mudanças que o CCP introduziu nas práticas de contratação pública tradicionais. Dois padrões emergem da análise dos resultados. Por um lado, 45,13% das Câmaras Municipais atribuem

como fator mais importante a introdução de meios eletrónicos no processo de aquisição (plataforma eletrónica). Em sentido oposto, 52,21% das Câmaras Municipais destacam o impacto reduzido das redes colaborativas de trabalho e a formação contínua no processo de inovação induzido pelo CCP. O conhecimento, o trabalho em rede e a organização dos fluxos internos de produção e transmissão de informação não assumem um papel chave no processo de inovação das Câmaras Municipais inquiridas.

Gráfico 6 - Tipologia de padrões de inovação



Fonte: Elaboração própria. Nota: Número de respostas válidas, N=113

Uma apreciação deste tipo pode ser, porém, de pouca valia num domínio em que a característica mais marcante é o carácter interdisciplinar que o próprio CCP encerra. Repare-se mais em pormenor a caracterização da amostra no que respeita à adaptação da estrutura organizacional ao novo paradigma. É dada escassa relevância (7,08%) à organização enquanto fator crítico de sucesso no processo de inovação. No geral, menos de 30% dos respondentes consideraram a inovação organizacional de importância 3 ou 4. Este aspeto era já apontado, embora no setor privado, como um fator crítico na assunção do paradigma eletrónico como elemento de inovação. De forma mais expressiva, quase 75% dos respondentes consideram a fusão dos diplomas legais uma inovação de importância 3 ou 4. E é sabido que o modelo organizacional e as atividades desenvolvidas espelha a atitude inovadora

das Câmaras Municipais e dos inovadores (trabalhadores) que respondem às necessidades inerentes ao novo paradigma.

A análise aos resultados obtidos nesta questão pode ser realizado numa dupla perspetiva: impactos diretos que o CCP introduz, nomeadamente com a introdução de uma plataforma eletrónica no processo de contratação pública e a fusão numa única lei dos diplomas que se encontravam dispersos; e impactos indiretos que o CCP poderia provocar, nomeadamente com os dois aspetos inovadores anteriormente referenciados. O que transparece das respostas parece ser uma perceção errada dos respondentes sobre a importância que o CCP procurou introduzir. Na verdade, a plataforma eletrónica e a fusão numa única lei dos diplomas legais que se encontravam dispersos estavam vertidos no CCP e por esse motivo são legalmente impostos. O imperativo de inovar estava em decreto. O que não estava em decreto era a capacidade de adaptação das Câmaras Municipais ao impacto direto provocado pelo CCP. Face ao carácter interdisciplinar que a mudança envolvia teria sido importante que as Câmaras Municipais desenvolvessem esforços (reengenharia de processos e formação contínua, por exemplo) no sentido de dar uma resposta eficiente a um novo padrão de trabalho e transmissão de conhecimento.

## **6.2 AS BARREIRAS DO CCP NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

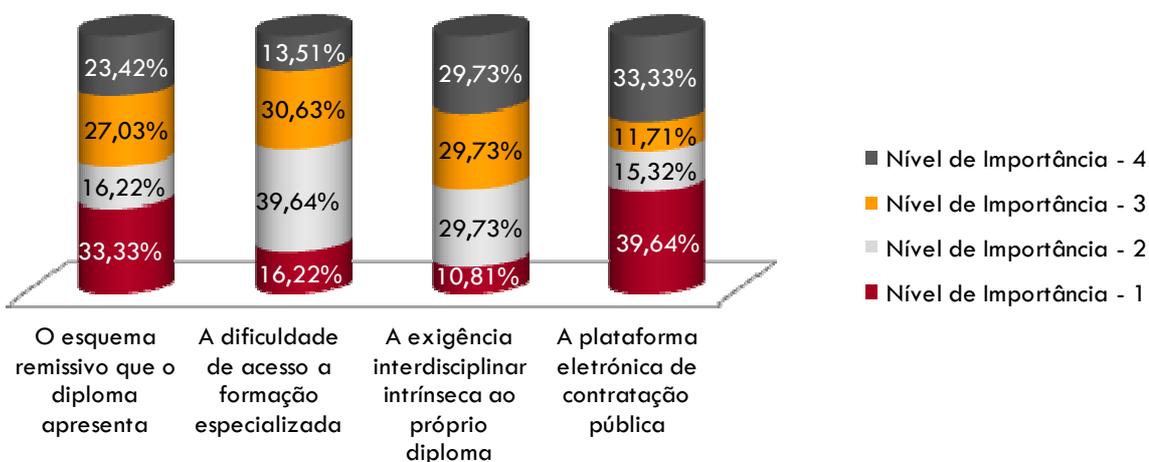
Qualquer padrão que combine as tipologias de inovação que já referimos compreendem efeitos diretos e indiretos. O Gráfico 7 apresenta a tipologia de barreiras à inovação que poderiam resultar do processo de inovação imposto por Decreto. A questão 2 solicitava a ordenação por ordem de importância das barreiras mais visíveis que o CCP trouxe ao processo de contratação pública nas Câmaras Municipais. O número de Câmaras Municipais cuja barreira mais evidente é motivada pela plataforma eletrónica assume o número mais expressivo do Gráfico 7 (33,33%). É, porém, igualmente expressiva a fraca importância atribuída a este fator por 39,64% dos respondentes. Uma característica que resulta da observação conjunta do Gráfico 6 e do Gráfico 7 é que a plataforma eletrónica de contratação pública não se constitui apenas como a mudança mais visível neste processo. Pese embora que a

maioria das Câmaras Municipais considere que a introdução de meios eletrónicos no processo de contratação pública não representa um efeito negativo no processo de inovação, merece destaque, ainda assim, o número de Câmaras Municipais que assume a plataforma eletrónica de contratação pública como a barreira mais evidente no processo de inovação resultante do CCP.

Aparentemente, a capacidade das organizações para mobilizar os recursos para a gestão do conhecimento e dos fluxos de informação internos é um ponto negativo na análise que se pode retirar do Gráfico 7. É notável que 55,86% das Câmaras Municipais (somatório do nível de importância 3 e 4) considerem que a dificuldade de acesso à formação e formação especializada não seja considerada uma barreira à inovação.

Um registo mais equilibrado assenta na leitura que as Câmaras Municipais fazem do próprio CCP. Face aos resultados apresentados, o padrão das Câmaras Municipais inquiridas pode, aparentemente, evidenciar aqui uma variável. Podemos supor que 49,55% das organizações (somatório dos níveis de importância 1 e 2) têm acesso a aconselhamento técnico para lidar com a legislação e, por esse facto, consideram pouco importante o esquema remissivo que o diploma apresenta.

Gráfico 7 - Tipologia de barreiras à inovação



Fonte: Elaboração própria. Nota: Número de respostas válidas, N=111

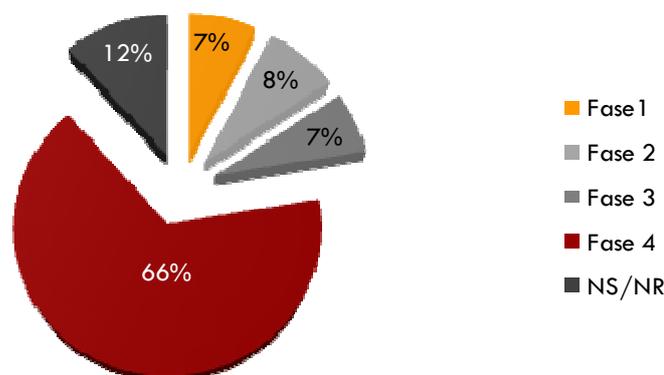
Outro aspeto que merece destaque é a distribuição equilibrada das respostas e o peso atribuído à exigência interdisciplinar que o CCP encerra. As dificuldades impostas pela debilidade ou mesmo ausência de uma cultura de inovação nas Câmaras Municipais aparecem aqui como um obstáculo. Como tivemos oportunidade de observar a equação CCP soma os problemas estudáveis por direito, com outra tipologia de conhecimento, i.e., além da questão puramente jurídica devem ser observados objetivos e métricas não só de carácter financeiro mas também de gestão estratégica.

As Câmaras Municipais inquiridas e que reportam este tipo de dificuldade tiverem, presumivelmente, que ultrapassar obstáculos relacionados com o acesso a recursos qualificados ou consideraram o potencial de inovação de baixa relevância e não adaptaram as estruturas ao carácter multidisciplinar que o diploma exige.

### **6.3 O PERFIL DA ORGANIZAÇÃO FACE À INOVAÇÃO**

O posicionamento das Câmaras Municipais face ao processo de inovação provocado pelo *e-procurement* permite evidenciar, a partir do Gráfico 8, que a grande maioria das Câmaras Municipais (66,22%) apenas aderiu ao novo paradigma na fase obrigatória (fase 4). Com base nas respostas à questão 3, que solicitava a indicação da fase de adesão à plataforma eletrónica de contratação pública, emerge efetivamente o perfil típico das Câmaras Municipais inovadoras. A partir da dimensão diferenciada dos círculos, que representam cada uma das fases em que seria possível aderir à plataforma eletrónica é também evidente que apenas uma pequena parte das Câmaras Municipais apresentou, na primeira fase, motivações para aderir à plataforma eletrónica de contratação pública. À partida poder-se-ia deduzir que as Câmaras Municipais de grande dimensão, por disporem de recursos ou pela necessidade de realização de muitos contratos públicos e poder contribuir para o fenómeno da contratação pública eletrónica, é que poderiam assumir o risco de ser inovadoras. Numa análise mais detalhada verificamos que das 11 Câmaras Municipais que se enquadram neste perfil, apenas 4 são de grande dimensão, sendo 7 de pequena dimensão e distribuídas geograficamente pelo interior.

Gráfico 8 - Perfil de organização face à inovação



Fonte: Elaboração própria

Não há, portanto, a Câmara Municipal inovadora tipo. Há vários tipos e subtipos de Câmaras Municipais inovadoras. Por opção estratégica, por percepção do grande desafio que seria delinear, ensaiar e aplicar uma nova tecnologia num processo de contratação que era habitualmente feito em papel e extremamente burocrático, ou porque o modelo organizacional não permitia a adoção imediata do paradigma eletrónico da contratação pública, a verdade é que o posicionamento das Câmaras Municipais não revelou um padrão comum.

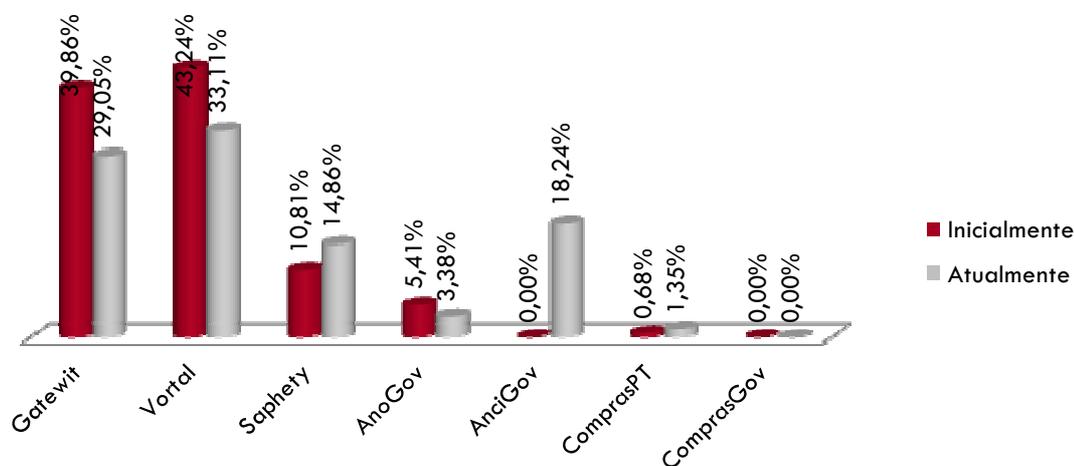
#### 6.4 AS PLATAFORMAS ELETRÓNICAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

Muito destacadas como a alteração mais visível do padrão de contratação pública tradicional e moderadamente destacadas como obstáculos à inovação, as plataformas eletrónicas são, talvez, a referência mais expressiva da estrutura do inquérito uma vez que muito do que aqui é estudado gira à volta do fenómeno eletrónico e da forma como ele funcionou enquanto fator de inovação no processo de contratação pública tradicional. Atualmente operam no mercado 7 plataformas eletrónicas de empresas privadas, certificadas pela CEGER<sup>22</sup>.

<sup>22</sup> Centro de Gestão da Rede Informática do Governo.

Uma primeira consideração para a 4.ª questão colocada (Indicação da plataforma eletrónica utilizada pela Câmara Municipal - inicialmente e atualmente) ao universo de 148 Câmaras Municipais que declarou utilizar plataformas eletrónicas nos seus processos de contratação pública. De acordo com o Gráfico 9, no início do novo paradigma eletrónico, a empresa Vortal (com 64 clientes) e a empresa Gatewit (com 59 clientes) representavam, nesta amostra, 83% do mercado. Um segundo conjunto de comentários respeita à situação atual das Câmaras Municipais no que respeita à utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública. Neste caso importa sublinhar a evolução decrescente das quotas de mercado das plataformas dominantes, com quebras significativas (10pp por empresa). O caminho inverso é feito pela empresa AnciGov, cuja quota de mercado cresce de 0% para 18,24% e, pela empresa Saphety, com um crescimento de 37,5% que lhe permitiu atingir uma quota de mercado ligeiramente inferior a 15%.

Gráfico 9 - Distribuição das plataformas eletrónicas de contratação pública por entidade



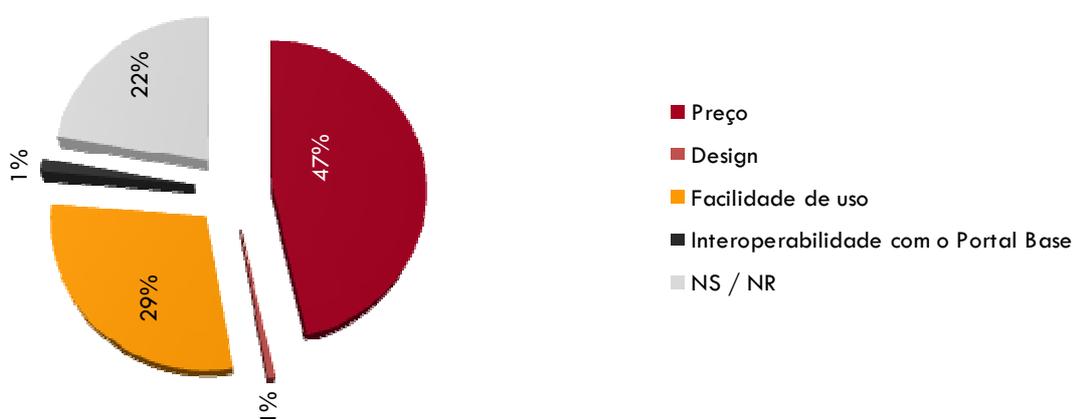
Fonte: Elaboração própria

A escolha da plataforma eletrónica de contratação pública pode encerrar um processo que conjuga várias variáveis, desde o preço, o design, a facilidade de uso ou a interoperabilidade com o Portal Base. Importa sublinhar que a maioria das Câmaras Municipais (55%) assenta a sua forma de atuação numa moldura cultural de

estabilidade. Nesta linha de compreensão do fenómeno é relevante entender as motivações das organizações quando interagem com o processo de aquisição de serviços da plataforma eletrónica. Ou seja, importa responder à questão: qual o fator que tem mais influência na escolha da plataforma?

O Gráfico 10 mostra que a resposta abre caminho à adoção de três níveis de preferência. O primeiro nível prende-se com a opção preço. Esta avaliação revela que 47% (69) Câmaras Municipais assumem um comportamento associado à poupança aquando da escolha da empresa que vai disponibilizar o serviço. Por outro lado, a facilidade de uso foi identificado como um indicador determinante para assumir o processo tecnológico associado à contratação pública, pois 43 Câmaras Municipais (29%) dão grande relevância à simplicidade no uso. Há igualmente um destaque importante ao design (33 Câmaras Municipais), que demonstra a importância que o design assume no lado eletrónico da contratação pública. A interoperabilidade com o Portal Base assume um valor residual uma vez que esta função é de carácter obrigatório, i.e., aquando da formação de um processo de contratação pública executado numa plataforma eletrónica deve a mesma dar como *output* o resultado desse contrato ao Portal Base.

Gráfico 10 - Motivo de escolha da plataforma eletrónica de contratação pública



Fonte: Elaboração própria

Estas características evidenciam que, embora o paradigma seja igual para todas as Câmaras Municipais, cada uma observa o fenómeno com flexibilidade nos argumentos com que adotam os modelos, as formas e os padrões de trabalho. É importante relembrar que estamos a falar de um conceito de negócio inovador e diferenciador.

## **6.5 BENEFÍCIOS DO PARADIGMA ELETRÓNICO**

As vantagens, ou benefícios, do novo paradigma eletrónico de contratação pública, permitem caracterizar, em termos globais, vários aspetos subjacentes aos novos processos e dinâmicas laborais após o término do período de compatibilidade papel/eletrónico na realização e tramitação dos procedimentos. Conforme referido anteriormente, o legislador inscreveu no CCP que durante um período transitório de um ano após a entrada em vigor do diploma, as entidade adjudicantes podiam fixar, no programa de procedimento, que os documentos que constituem a proposta podiam ser apresentados em papel.

A informação recolhida no inquérito permite evidenciar o tipo de benefício que as Câmaras Municipais reconhecem na alteração de paradigma. O Gráfico 11 mostra-nos os efeitos da inovação daí resultantes, com base nas respostas à questão 6 que solicitava a classificação da importância do benefício mais evidente na utilização de meios eletrónicos na contratação pública.

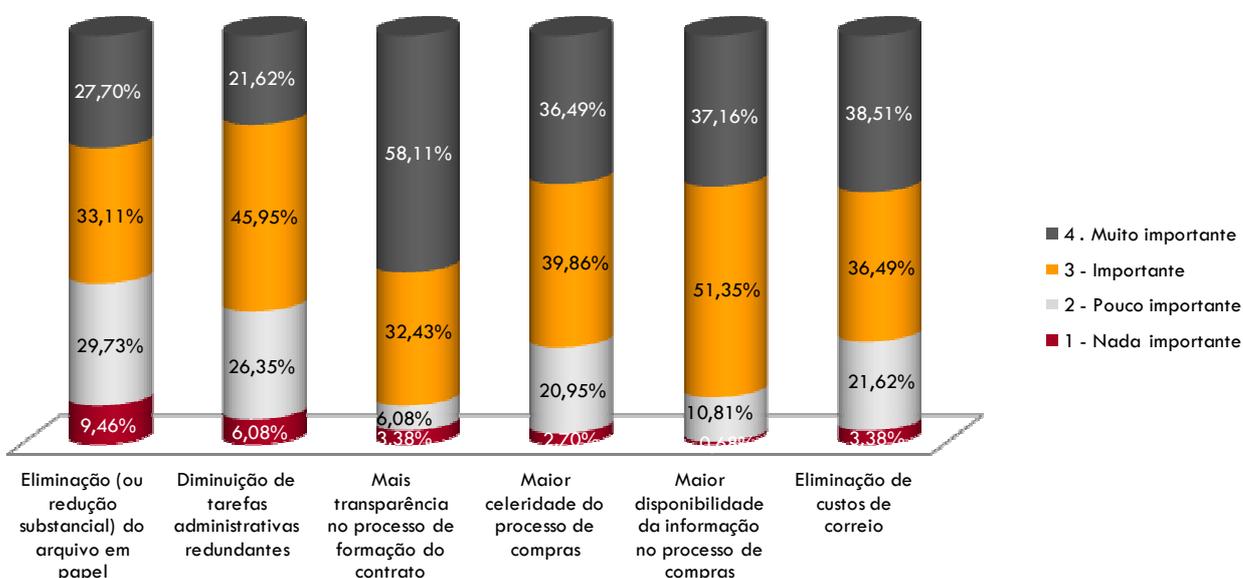
A forte perceção (Muito Importante), evidenciada por 86 Câmaras Municipais, quanto aos efeitos positivos do fim do papel para tramitação de processos de contratação pública, é resultante de um dos princípios que o CCP aponta e que resulta na transparência nos processos da formação do contrato. Este dado parece indicar que o balanço que é assumido pelas Câmaras Municipais com a introdução de meios eletrónicos no processo de contratação pública, é claramente favorável ao respeito pelo princípio da transparência. De facto, o aumento da transparência do processo foi considerado muito importante por 58,11% dos respondentes. Num outro nível (Importante) é igualmente expressiva a utilidade que as Câmaras Municipais atribuem à diminuição das tarefas administrativas redundantes (45,95%) e à maior

disponibilidade da informação do processo de compras (51,35% das Câmaras Municipais). Neste caso, 88,5% (131) dos respondentes consideraram as vantagens do novo paradigma eletrônico como "importante" ou "muito importante", que é superado apenas pelas vantagens de maior transparência do processo (90,4%).

Os resultados relativos à eliminação de custos de correio e maior celeridade do processo de compras apresentam alguma semelhança entre si. Se considerarmos o somatório da escala "importante" com "muito importante" vemos que a eliminação dos custos de correio representa 75% dos respondentes, superado apenas ligeiramente pelo item maior celeridade do processo de compras (76,35%). Saliente-se, entretanto, outro aspeto. A possibilidade de eliminação (ou redução substancial) do arquivo em papel foi percebida de forma diversa pelos respondentes, tendo 27,70% dos respondentes considerado o benefício "muito importante". É como se a capacidade para eliminar o papel fosse finita ou talvez seja apenas um indício relevante de que o quadro mental de muitas Câmaras Municipais esteja ainda muito marcado pelo paradigma tradicional, sendo uma fonte de resistência a uma transição célere e bem sucedida. Na verdade existem, ainda, alguns fatores limitativos para que isso aconteça, deixando as organizações limitadas nas suas perspectivas.

Imagine-se um concurso público de uma empreitada, sujeito a fiscalização prévia do Tribunal de Contas. O concurso tramita integralmente na plataforma (sem recurso a papel por parte da entidade adjudicante - Câmara Municipal -). Analisam-se as propostas, decorre a audiência prévia dos interessados, elabora-se o Relatório Final e a proposta de adjudicação. É assinado o contrato e, dentro do prazo imposto pelo Tribunal de Contas, é enviado o processo para fiscalização prévia. A metodologia que o Tribunal de Contas adota na receção de processos sujeitos a fiscalização prévia e emissão do respetivo Visto continua a ser em papel. Aparentemente já existe, neste momento, abertura para receber os projetos de arquitetura e especialidade noutra modalidade (CD), mas a restante documentação continua a seguir em papel, com os respetivos custos administrativos associados.

Gráfico 11 - Efeitos da inovação na alteração de paradigma



Fonte: Elaboração própria

Quando se procura estreitar o âmbito da análise, de forma a destacar especificamente o que são boas práticas e, mais ainda, quando se procura introduzir uma inovação nas organizações (para o presente estudo, o paradigma autárquico) encontramos no caso do Tribunal de Contas e, em particular, na sua esfera da formalidade, um verdadeiro *case study*. A boa prática, neste caso, prende-se com a necessidade de passar por um tempo de experiência. Por exemplo: À data do lançamento do concurso seria gerada pela plataforma eletrónica (à semelhança do que acontece aquando da constituição do Júri do Procedimento), de forma automática, uma senha de acesso ao Tribunal de Contas, por forma a poder acompanhar todo o processo concursal. A razão desta pretensão seria em primeiro lugar, reforçar a presença do Tribunal de Contas no processo e, em segundo lugar, permitir a emissão do Visto quase sincrónico à realização do contrato. Seria importante no caminho da eficiência, da transparência e da celeridade dos processos desta natureza.

## **CAPÍTULO VII - EFEITOS SISTÉMICOS DO PROCESSO DE INOVAÇÃO**

Numa lógica de raciocínio semelhante à de *Madureira et al.* (2013: 39) quando referem que "o conhecimento assume um papel chave no processo de inovação das organizações inquiridas" assentamos a análise do questionário num segundo ponto maior. Trata-se de explanar a dimensão, a composição e a utilização do conhecimento (interno e externo) enquanto fator essencial à organização. Ao longo deste capítulo atenta-se, assim, no estabelecimento de paralelismos dos pressupostos teóricos com as experiências atuais das pessoas que vivem o *e-procurement* diariamente.

Para dar resposta ao objetivo procurou-se entender as etapas chave no processo de contratação pública e proporcionar um referencial de boas práticas (7.1). Um segundo contributo de cariz mais polémico, se quisermos, resultou da análise ao Ajuste Direto por parte das Câmaras Municipais (7.2 a 7.5). Pretendeu-se perceber o recurso, os meios utilizados e a forma como o mesmo é contabilizado. Um terceiro contributo deriva do anterior e prende-se com uma matéria que apesar de estar prevista no CCP é ainda negligenciada por parte das Câmaras Municipais e prende-se com os relatórios de execução do contrato (7.6). Por fim apresenta-se um balanço das perceções dos inquiridos relativamente ao Portal Base (7.7).

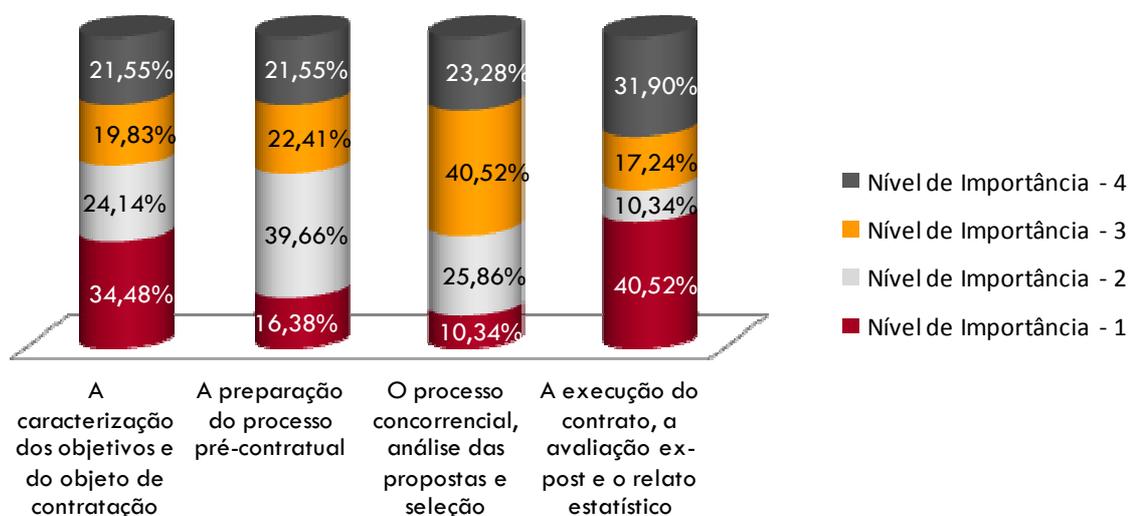
### **7.1 AS ETAPAS CHAVE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

Os efeitos da inovação mostram-se muito relevantes a vários níveis. O Gráfico 12 mostra que a resposta abre caminho à adoção de um nível de preferência. Esta avaliação revela que 64,20% (74) Câmaras Municipais assumem a terceira fase do processo de contratação pública como "importante" ou "muito importante". Face ao que esta fase representa no processo de contratação pública (publicitação do concurso, a identificação das propostas a analisar, a excluir e a avaliar por forma a se ordenar e selecionar aquela que figure em primeiro lugar na avaliação) é quase contranatura tantas Câmaras Municipais (num total válido de 116 respostas) atribuírem tamanha importância a uma fase que é resultado da aplicação de boas

práticas nas fases anteriores e, portanto, pode ser considerada a fase mais operacional em toda a cadeia do processo de contratação pública.

A segunda fase do processo de contratação pública, que estabelece os procedimentos a adotar e determinar, no Caderno de Encargos, os atributos que o procedimento pretende submeter à concorrência e, ainda, estabelece os critérios, subcritérios, atributos, descritores e coeficientes de ponderação a utilizar na avaliação de propostas, pode ser considerada uma atividade com alguma relevância, uma vez que os elementos a figurar no Caderno de Encargos são, em larga medida, o resultado de um processo bem (ou mal) sucedido. E o maior ou menor sucesso do processo tanto pode ser verificado ainda na fase de formação do contrato (2.<sup>a</sup> etapa) como na fase de execução do contrato (4.<sup>a</sup> etapa). Imagine-se que, na definição dos critérios, descritores e coeficientes de ponderação a utilizar na avaliação das propostas, a fórmula matemática apresentava uma insuficiência. É razão suficiente para surgirem problemas na fase da avaliação das propostas o que, no limite, comprometia todo o procedimento. Por outro lado, podemos imaginar que contratamos um serviço por determinado valor, balizado num determinado período de tempo em que o pagamento do serviço apresenta uma forma faseada. Estes elementos, desde que devidamente identificados no Caderno de Encargos, devem ser objeto de monitorização constante pela entidade adjudicante por forma a garantir o sucesso na quarta etapa do processo de contratação pública, i.e., que não exista, em papel, um acordo e na execução outra coisa completamente diferente. Compreende-se, pois, que tenha prevalecido um padrão misto de resultados com 19 (16,38%) respostas a atribuir a esta fase o menor grau de importância, 25 (21,55%) respostas a considerá-la da maior importância e 46 (39,66%) e 26 (22,41%) nas opções intermédias de importância.

Gráfico 12 - Etapas do processo de contratação pública



Fonte: Elaboração própria. Nota: Número de respostas válidas, N=116

Como vimos anteriormente, a primeira fase do processo de contratação pública deve reger-se pela avaliação efetiva da necessidade do contrato. No entanto 40 (34,48%) Câmaras Municipais atribuem a esta fase o nível mínimo de importância, que é uma percentagem muito elevada e que suscita reflexão. Se a estas somarmos as 28 Câmaras Municipais que responderam um nível de importância imediatamente acima, estamos na presença de um entendimento errado sobre aquilo que devia ser a configuração matricial de um qualquer processo aquisitivo. De uma forma simples deve fazer-se uma referência inevitável à seguinte questão: Esta aquisição é mesmo necessária? E esta ponderação dos custos e benefícios e avaliação de alternativas pode fazer a diferença na tipologia de iniciativas com pouca utilidade. Das iniciativas que a médio prazo se revelam inúteis poucas serão aquelas que não se enquadram num qualquer instrumento comunitário em que o motivo principal é aproveitar o financiamento não reembolsável. O exercício comum nesses projetos assenta na preponderância que a componente financiada assume face à contrapartida nacional.

Outro resultado surpreendente, tendo em conta a matriz estratégica que a monitorização da execução do contrato (fase 4) deve assumir, prende-se com o número de Câmaras Municipais que, presumivelmente, assumem esta etapa como secundária. Aliás, esta fase foi a que registou maior número de respostas com nível mínimo de importância mas, curiosamente, também obteve o maior número de respostas que lhe atribuem a máxima importância. A análise deste padrão pode configurar duas variáveis. Para 31,90% das Câmaras Municipais existe a necessidade de garantir um controlo rigoroso do contrato e, para isso, conceberam um modelo organizacional que permite incentivar uma atitude dinâmica e permanente por parte de todos os colaboradores no cumprimento do contrato. Por outro lado, a necessidade de implementar e monitorizar as necessárias atividades de avaliação do contrato não é considerado prioritário para 40,52% dos respondentes. Normalmente esses efeitos seriam notados, caso existissem ferramentas para realizar essa avaliação, na assimetria de informação entre o que foi contratado e o que foi executado e que é, quase sempre, desfavorável ao adjudicante (neste caso Câmaras Municipais).

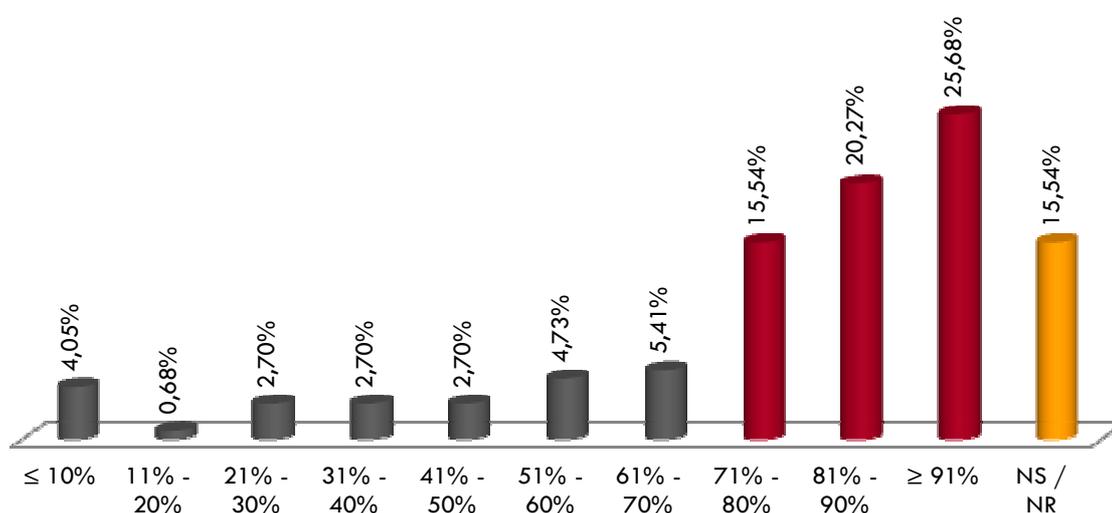
## **7.2 O RECURSO AO AJUSTE DIRETO**

As interpretações da legislação na adoção do ajuste direto são qualitativamente distintas e, portanto, não funcionam da mesma forma. Por esse motivo, reconhecer as diferenças é indispensável para o intérprete saber servir-se de umas e de outras.

O Gráfico 13 apresenta, aparentemente, a capacidade das Câmaras Municipais para mobilizar conhecimento nas hipóteses semafóricas apresentadas anteriormente. Parece deixar claro que quer a interpretação que se faz do ajuste direto, quer, eventualmente, a decisão política, aponta para uma regular e significativa utilização do procedimento por ajuste direto para a satisfação das mais diversas necessidades contratuais. O dado mais expressivo (25,68%) diz respeito ao número de Câmaras que assume que o número de ajustes diretos é superior a 91% dos procedimentos executados. Se da equação resultar a soma das Câmaras Municipais que se situam entre os 81% e 90% e superior a 91% a adoção do ajuste direto assume proporções

algo preocupantes (45,95%). Outra faceta desta realidade é o número elevado de respostas "não sabe/não responde" (23, 15,54%) que é exatamente igual ao número de respostas que se situam no intervalo 71-80%. Este dado pode estar relacionado com uma zona de conforto de não resposta. É pouco provável que haja desconhecimento em relação ao recurso do procedimento por ajuste direto. Tanto mais que os ajustes diretos não só assumem um carácter obrigatório de publicitação no Portal Base como também integram um mapa da Conta de Gerência (Contratação Administrativa) que é elaborada e enviada ao Tribunal de Contas anualmente.

Gráfico 13 - Recurso ao ajuste direto - 2013



Fonte: Elaboração própria

A ideia de que se pode tirar proveito deste sistema deve, como em quase tudo na vida, ter os seus limites. E, neste caso em particular, aquando da transposição das novas diretivas comunitárias a ocorrer brevemente, o legislador tem uma boa oportunidade para rever todas as questões semafóricas e respetivas zonas cinzentas. Até porque a Diretiva 2014/24/UE, de 26 de fevereiro prevê que “as autoridades adjudicantes indiquem as principais razões para a sua decisão de não subdividir o contrato em lotes”. Em traços gerais pode-se deduzir que a regra passará a ser o

procedimento por concurso público, dividido por lotes<sup>23</sup>, e a exceção o ajuste direto, desde que devidamente fundamentada. Haja reconhecimento, em particular das políticas públicas, do papel algo perverso que o ajuste direto acaba por ter numa temática que se quer transparente!

### 7.3 MEIOS ELETRÓNICOS UTILIZADOS NO PROCEDIMENTO PRÉ-CONTRATUAL - AJUSTE DIRETO

Entre as práticas relativas à escolha de procedimentos pré-contratuais, vimos que a entidade é livre de escolher o tipo de procedimento, desde que satisfaça as exigências estabelecidas no CCP. O ajuste direto é um dos procedimentos pré-contratuais previstos no CCP e distingue-se pelo facto de a entidade adjudicante poder convidar diretamente apenas uma ou várias entidades à sua escolha para a apresentação de propostas. Mas distingue-se, também, pela liberdade de escolha dos meios de comunicação a utilizar para fazer tramitar o procedimento.

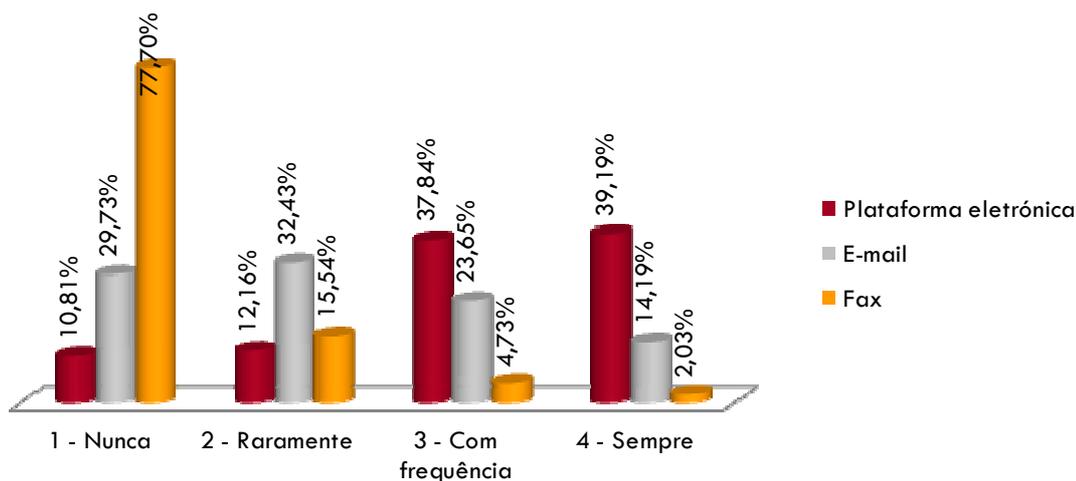
O artigo 115.º (alínea g) do n.º 1) do CCP permite que a apresentação das propostas, nos casos de ajuste direto, se faça por outros meios que não a plataforma eletrónica, nomeadamente com recurso a e-mail ou fax. A informação recolhida no inquérito permite evidenciar o tipo de meios de comunicação que são normalmente utilizados para a tramitação do processo por ajuste direto. Com base nas respostas à questão 11 que solicitava a frequência de utilização dos meios legalmente disponíveis, o Gráfico 14 mostra-nos que o meio mais utilizado é a plataforma eletrónica (39, 19% dos respondentes utilizam sempre a plataforma). Por outro lado, 77,70% das Câmaras Municipais assumem que nunca utilizaram o fax para proceder à tramitação do procedimento por ajuste direto. Em resultado do exercício conjunto da opção "com frequência" e "sempre" a utilização do e-mail para a tramitação do procedimento por ajuste direto representa 37,84% das situações.

---

<sup>23</sup> O princípio subjacente ao artigo 22.º do CCP determina que na presença de vários lotes suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato deverá aplicar-se a cada um o procedimento que - pelas regras da escolha do procedimento em função do valor - resultar da soma do valor de todos os lotes. Existem dois conceitos vagos e indeterminados fundamentais deixados pelo legislador no artigo 22.º do CCP (i) «prestações do mesmo tipo»; e (ii) «suscetíveis de serem objeto de um único contrato».

Este padrão não uniforme na utilização dos diferentes meios de comunicação no ajuste direto pode estar relacionado com a pequena dimensão das organizações, os recursos humanos disponíveis, o custo dos selos temporais, agravado pelo contexto da crise económica ou a defesa da própria economia local.

Gráfico 14 - Meios de comunicação usados no procedimento por Ajuste Direto



Fonte: Elaboração própria

A falta de interoperabilidade entre as plataformas existentes também pode contribuir, de certa maneira, para que se beneficie a utilização do e-mail. Imagine-se que a Câmara Municipal X utiliza a plataforma da Vortal e que na fase 2 do processo de contratação pública, identificou 5 entidades que poderão dar resposta à necessidade da Câmara Municipal X. Quando a Câmara Municipal X vai endereçar o convite às 5 entidades que identificou percebe que apenas uma opera com a plataforma Vortal. Significa que, não existindo interoperabilidade entre plataformas, apenas uma entidade poderá responder ao convite endereçado pela Câmara Municipal X. Isto coloca igualmente em causa os princípios da concorrência, da igualdade e da transparência que devem orientar a contratação pública. É, pois, evidente que há necessidade de estimular o comportamento de cooperação entre os vários autores, em particular os da esfera privada que gerem as plataformas eletrónicas. A proposta de lei que pretende regular a disponibilização e a utilização

das plataformas eletrónicas de contratação pública que se encontra em discussão<sup>24</sup>, poderá ser o instrumento necessário para capitalizar aqueles princípios.

A oportunidade para responder ao desafio da inovação subjacente ao *e-procurement*, sobretudo ao nível da sua valorização, parece encontrar no procedimento por ajuste direto um exemplo paradigmático de resistência à mudança, tão particular na cultura portuguesa, mas também um exemplo de como alcançar uma multiplicidade de padrões que podem variar consoante o contexto.

#### 7.4 CONTABILIZAÇÃO DO LIMITE PARA RECURSO AO AJUSTE DIRETO

Muitas das inovações criadas ou introduzidas pela legislação não foram devidamente acompanhadas com os meios para atingir os fins. A contabilização dos limites previstos para o recurso ao ajuste direto talvez seja mais um caso paradigmático. Voltando ao ponto 3.4.1, percebemos que há alguma controvérsia na forma como este tipo de procedimento pré-contratual é analisado. Um estudo como este não poderia deixar de atender à importância desta realidade, embora a sua análise detalhada extravase o seu âmbito e mereça um outro estudo desta natureza.

Parta-se da hipótese que a Câmara Municipal X quer convidar a empresa XPTO a apresentar uma proposta para a aquisição de uma viatura Z (camião do lixo), cujo preço base é de €72.000. Numa primeira análise e sendo um procedimento que decorre ao abrigo do critério valor, bastaria consultar o histórico da empresa XPTO no presente ano e nos dois anos anteriores para perceber se, à presente data, a poderia convidar a apresentar proposta para o conjunto de materiais necessários. Estamos a cumprir com os parâmetros (i) âmbito, (ii) momento, (iii) tipologia do contrato e, vamos supor que contabilizamos de igual modo as aquisições realizadas ao abrigo do ajuste direto simplificado.

---

<sup>24</sup> À data desta dissertação e para o qual tive oportunidade de contribuir.

Porém, de um conjunto de necessidades entretanto contratadas, resulta que a empresa XPTO tem um histórico com uma viatura do mesmo tipo.

Tabela 2 - Histórico da empresa XPTO

Conta corrente fonecedor XPTO			
Viatura X	Ano		
	2013	2014	2015
janeiro	3 500,00 €	0,00 €	0,00 €
fevereiro	0,00 €	4 000,00 €	0,00 €
março	0,00 €	0,00 €	5 000,00 €
abril	3 500,00 €	0,00 €	
maio	0,00 €	4 000,00 €	
junho	0,00 €	0,00 €	
julho	22 000,00 €	0,00 €	
agosto	0,00 €	0,00 €	
setembro	0,00 €	26 000,00 €	
outubro	3 500,00 €	0,00 €	
novembro	0,00 €	0,00 €	
dezembro	0,00 €	4 000,00 €	
Somatório parcial	32 500,00 €	38 000,00 €	5 000,00 €
Somatório global	75 500,00 €		

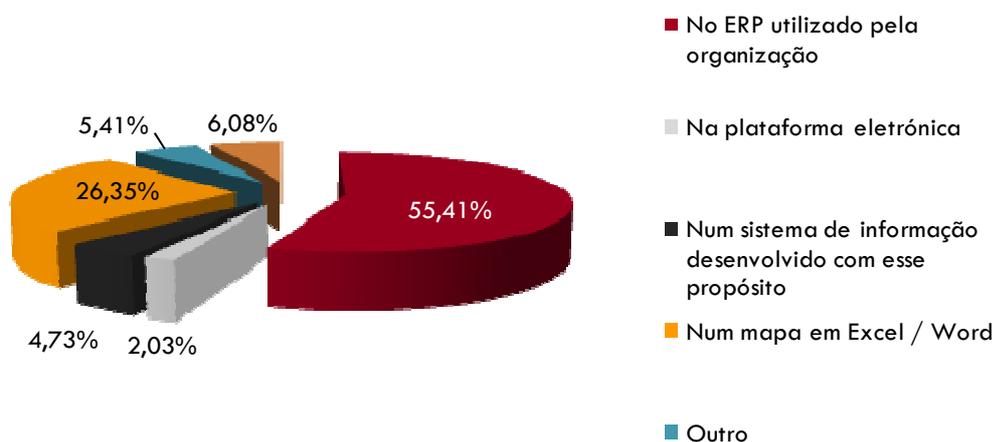
Fonte: Elaboração própria

Importa, então clarificar, a tipologia do procedimento. Se a organização X contabilizou as aquisições realizadas no momento anterior a esta intenção de convite à empresa XPTO na classificação CPV (50114200-9) - Serviços de manutenção de camiões - (a verde) e (50114100-8) - Serviços de reparação de camiões - (a azul) a equação a fazer será apenas o somatório dos valores correspondentes às classificações CPV. Assim, face ao histórico, a empresa XPTO não poderia ser convidada a apresentar proposta para o fornecimento da viatura Z. Mas, dentro desta grande moldura, ainda é possível dividir o limite dos €75.000 em 2 critérios distintos. Se a reparação for causada por uma avaria e tendo presente que se trata de um camião do lixo (importante por questões de saúde pública), a reparação pode integrar a exceção prevista na alínea c) do n.º 1 do artigo 24.º do CCP. E esta escolha do procedimento, em função de critérios materiais, não deve ser

contabilizada para a aferição da proibição do limite legal. Portanto, dos €75.500, apenas €27.500 fazem parte da equação para aferir o limite previsto no n.º 2 do artigo 113.º do CCP.

Porque este exemplo poderia ser ainda mais complexo (somar aquisição de peças para a viatura Z - cuja classificação CPV poderia, eventualmente, ser 34900000-6 - Equipamento e peças sobressalentes diversas para transportes) decidiu-se questionar as Câmaras Municipais. De que forma, contabilizam as organizações, este limite legal (Gráfico 15)?

Gráfico 15 - Perfil predominante na contabilização do limite para recurso ao ajuste direto



Fonte: Elaboração própria

O Gráfico 15 sugere que a maioria (82, 55,41%) das Câmaras Municipais considera que o ERP<sup>25</sup> responde de forma adequada ao cumprimento das regras previstas para a contabilização do limite do ajuste direto.

Outra fatia importante (26,35%) optou por desenvolver um mapa em Excel / Word para monitorizar os valores em função das classificações CPV associadas, naturalmente, a cada fornecedor.

<sup>25</sup> Enterprise Resource Planning - São plataformas de software desenvolvidas para integrar os diversos departamentos de uma empresa, possibilitando a automação e armazenamento de todas as informações de negócios.

Este padrão de resposta mostra que é possível obter dados para a contabilização do limite para o recurso ao ajuste direto. Importa saber se os dados obedecem a uma metodologia única ou se, pelo contrário, são contabilizados de forma diferente pelas Câmaras Municipais. O CPV contém um vocabulário principal e um vocabulário suplementar. O vocabulário principal assenta numa estrutura de códigos em árvore, até nove algarismos, aos quais corresponde uma designação que descreve os fornecimentos, as obras ou os serviços objeto do contrato.

O código numérico comporta 8 algarismos e subdivide-se em:

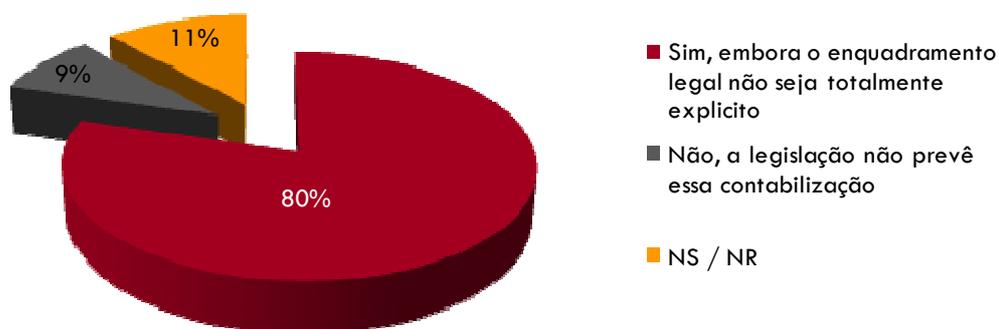
- | divisões, identificadas pelos dois primeiros algarismos do código (XX000000-Y);
- | grupos, identificados pelos três primeiros algarismos do código (XXX00000-Y);
- | classes, identificadas pelos quatro primeiros algarismos do código (XXXX0000-Y)
- | categorias, identificadas pelos cinco primeiros algarismos do código (XXXXX000-Y).

Todos utilizam o mesmo referencial mas nem todos utilizarão a mesma regra de contabilização. Sendo o CPV o normativo cujos códigos identificam o objeto do contrato a adjudicar, segundo uma terminologia comum ao mercado comunitário, seria particularmente útil estabilizar uma regra única de contabilização. Esta chamada de atenção pretende mostrar que uma ideia bondosa não é necessariamente uma boa ideia. Entende-se a ideia do legislador na abordagem com que enquadra o ajuste direto. Mas esta abordagem tem duas facetas da realidade da inovação no processo de *e-procurement*. Por um lado, a dissonância entre metodologias de contabilização do ajuste direto é uma questão tão importante quanto meticulosa, nomeadamente na gestão da proibição legal que, recorde-se, é de €75.000. Por outro lado, a ausência de ferramentas de monitorização e avaliação transversais e uniformes nas Câmaras Municipais pode alterar significativamente os dados internos mas também os dados externos, nomeadamente no Portal Base. Sem estas duas premissas existe a impossibilidade de comparar, de forma igual, a gestão do desempenho da aferição do cumprimento da regra da proibição legal para recurso ao ajuste direto e, conseqüentemente, medir o impacto que o mesmo tem nas organizações e no Portal Base.

## 7.5 AJUSTE DIRETO SIMPLIFICADO E O LIMITE PARA A PROIBIÇÃO LEGAL

Para perceber o alargamento da análise da regra de contabilização para efeitos da proibição legal foi colocada uma questão às Câmaras Municipais no sentido de perceber se as mesmas contabilizavam o ajuste direto simplificado para a regra da proibição legal. O Gráfico 16 apresenta, aparentemente, a capacidade das Câmaras Municipais para medir as pequenas aquisições num sistema próprio. Parece deixar claro que 80% das Câmaras Municipais fazem a interpretação de que o ajuste direto simplificado deve contar para a regra da proibição legal no recurso ao ajuste direto, embora o enquadramento legal não seja totalmente explícito. O número menos expressivo (9%) diz respeito ao número de Câmaras (13) que assume que a legislação não prevê essa contabilização. Admite-se que o esquema remissivo possa, erradamente, confundir essa necessidade.

Gráfico 16 - Perfil predominante na contabilização do ajuste direto simplificado



Fonte: Elaboração própria

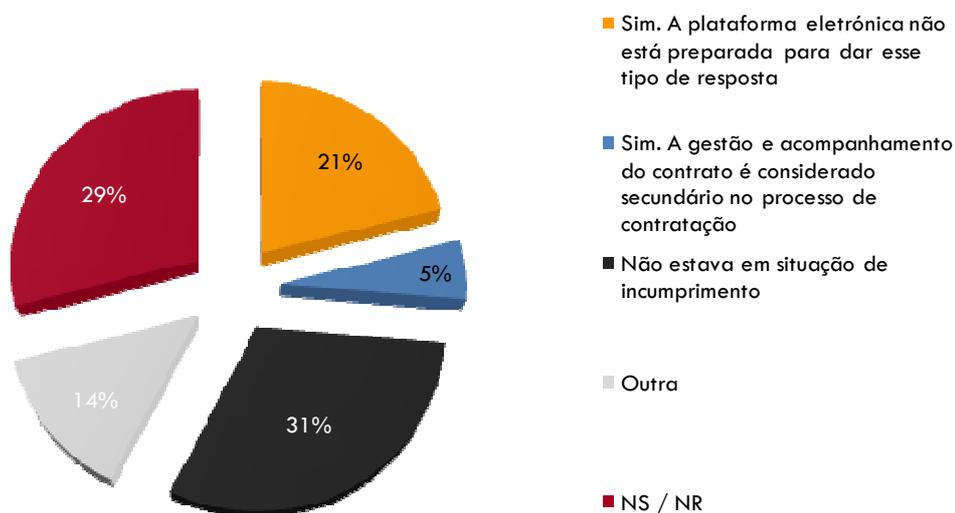
## 7.6 RELATÓRIOS DE EXECUÇÃO DO CONTRATO

O redesenho desta nova forma de trabalho procedeu, através de uma norma - alíneas l) e m) do artigo n.º 3 da Portaria 701-E/2008, de 29 de julho - à sistematização, no Portal Base, dos contratos executados pelas entidades adjudicantes (Câmaras Municipais para o estudo em apreço). É um objetivo meritório,

embora ambicioso face às circunstâncias envolventes considerando, por exemplo, a ausência de uma ferramenta ou sistema de informação que realize a monitorização dos contratos. Daí o recurso a metodologias variadas, com o cruzamento de várias técnicas e instrumentos de recolha de informação para se cumprir com os objetivos enunciados. O InCI, enquanto entidade gestora do portal dos contratos públicos, notificou as Câmaras Municipais em situações de incumprimento para procederem à regularização dos relatórios de execução dos contratos.

A partir das respostas recolhidas identificam-se apenas 46 (31%) Câmaras Municipais que assumem a sua situação de cumprimento com a legislação, o que significa que 102 (69%) Câmaras Municipais encontravam-se num enquadramento distinto do regulamentado à data da notificação. Num workshop de contratação pública promovido pelo Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI), no dia 29 de Outubro de 2014, na CCDR-A, estimava-se que 80% dos Relatórios Finais não estavam a ser comunicados. Existe, portanto alguma divergência entre os dados recolhidos no inquérito e a estimativa do InCI.

Gráfico 17 - Relatórios de execução do contrato



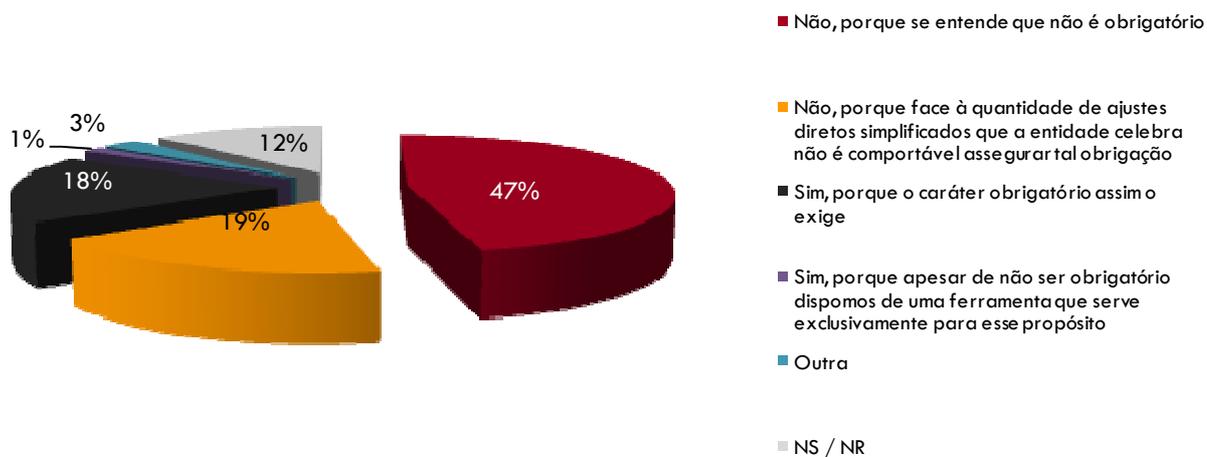
Fonte: Elaboração própria

Uma segunda atividade do estudo subjacente aos relatórios de execução do contrato traduziu-se na inquirição sobre o comportamento das organizações relativamente à informação prestada nos ajustes diretos (regime simplificado). Esta tipologia de procedimento refere-se a um contrato de aquisição ou locação de bens móveis ou de aquisição de serviços cujo preço contratual não seja superior a €5.000 e está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no CCP, incluindo as relativas à celebração do contrato e à publicitação prevista no artigo n.º 127 do CCP. Este artigo refere-se à publicitação de quaisquer contratos celebrados ao abrigo do ajuste direto (regime geral) e é condição de eficácia do respetivo contrato, nomeadamente para efeitos de pagamento. Significa, portanto, que o ajuste direto (regime simplificado) está dispensado de observar a obrigatoriedade da publicitação na formação do contrato. Veja-se, agora, outra matriz conceptual que radica no código. O artigo 465.º do CCP, alterado pela Portaria n.º 149/2012, de 12 de julho, estabelece que é obrigatória a publicitação dos elementos referentes à formação e à execução dos contratos públicos, desde o início do procedimento até ao termo da execução. Ou seja, este artigo, consagra a obrigatoriedade das entidades adjudicantes de contratos públicos de prestar informação relativa à respetiva execução dos contratos.

Nesta ótica, independentemente do valor do contrato dizer respeito à compra de um prego ou de uma prestação de serviços de manutenção e conservação de parques e jardins, deve a informação referente a cada contrato ser reportada ao Portal Base. A questão de investigação que se levou a cabo para determinar a leitura que é feita do articulado de artigos e portarias resultou num número considerável de Câmaras Municipais (69, 47%) que entendem que este processo não é obrigatório (Gráfico 18).

É relevante, também, o número de Câmaras Municipais (28, 19%) que não assegura o preenchimento dos dados de execução do contrato. Embora reconheçam o carácter obrigatório, face ao elevado número de ajustes diretos (regime simplificado) que as Câmaras Municipais celebram, não conseguem assegurar o registo dessa informação. Por outro lado, em 27 (18%) Câmaras Municipais verifica-se alguma racionalidade no comprometimento com a legislação.

Gráfico 18 - Relatórios de execução do contrato - Ajuste Direto Simplificado



Fonte: Elaboração própria

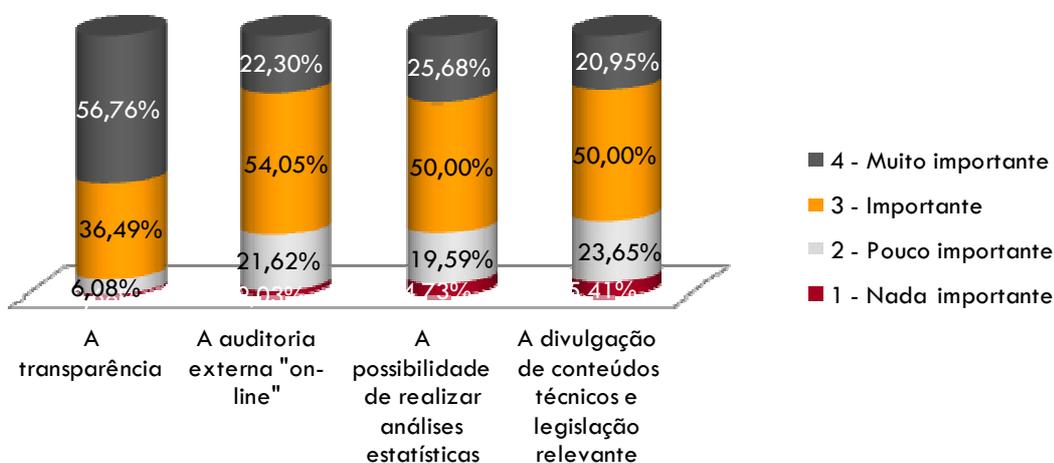
Como se constatar no ponto 4.4.2, o espaço para a confusão deixado pelo legislador transformou o ajuste direto numa figura de caleidoscópio, tal a multiplicidade de visões e mesclas possíveis. Esta situação redundou, na predominância na utilização do ajuste direto.

Atentemos agora numa outra variável. A ideia básica consiste na combinação de uma visão gráfica dos números apresentados pelo InCI para o ano 2014 (€1.947.685.189,31) e refletir sobre as informações resultantes destas duas questões. Os dados colhidos mostram apenas uma faceta da realidade. Há outra. Se, paralelamente a este exercício de recolha de dados, fosse utilizado um mesmo referencial conceptual e metodológico (normalização da utilização do CPV, por exemplo), os resultados seriam ainda mais surpreendentes (os números subjacentes à atividade da contratação pública serão certamente superiores ao apresentado). A opção de observar apenas esta realidade sugere pistas para mostrar as vantagens de uma abordagem inclusiva, numa aparente debilidade exibida pela estratégia adotada. Significa que, para avaliar o impacto dos números, sugere-se (e o termo é ligeiro) que se capture, reconstrua e depois se transmita a informação adequada de acordo com uma normalização e ferramenta de gestão e monitorização de desempenho uniforme. O objetivo: identificar a dimensão real do dinheiro público gasto ao abrigo deste procedimento pré-contratual.

## 7.7 PORTAL BASE

Dentro da lógica que o Portal Base assume no processo de contratação pública, procurou destacar-se as premissas que, aparentemente, seriam mais relevantes para o objeto em estudo. No Gráfico 19 pretende-se ilustrar que tipo de benefícios é que o Portal Base oferece no processo de contratação pública. A questão da transparência é a mais evidente com 84 (56,76%) Câmaras Municipais a considerarem que se trata de um fator muito importante. Destaca-se o efeito positivo que o Portal Base assume na possibilidade de realização de auditorias externas "on-line", com 80 (54,05%) Câmaras Municipais a considerarem importante essa faculdade. De registar o empate técnico (74 Câmaras Municipais) na avaliação que realizaram à possibilidade de realizar análises estatísticas e na divulgação de conteúdos técnicos.

Gráfico 19 - Benefícios do Portal Base



Fonte: Elaboração própria

Recorde-se que a dissonância entre o reporte que é visível e o que se encontra dissimulado encontra-se espelhado no Portal Base. Com exceção da divulgação de conteúdos técnicos e legislação relevante, as outras opções assentam na qualidade de dados reportados.

## CAPÍTULO VIII - PADRÕES E DINÂMICAS NUM PROCESSO DE INOVAÇÃO "ESCONDIDO"

A organização de processos é a espinha dorsal de uma organização. Existe, necessariamente, disciplina para quem opta por um modelo de trabalho porque ele não reduz apenas os custos. Também cria expectativas.

Neste capítulo procurar-se-á marcar a diferença entre dois tempos: um, inicial em que a atividade de contratação pública que se perspectiva ainda tem contornos mal definidos e apenas se define por relação a um objetivo fortemente condicionado pelo contexto; e outro tempo, posterior, em que apesar de difícil e incerto, é claramente um *input* na antevisão de um processo necessário de monitorização, gestão de desempenho e medição de impactos internos e externos.

Assim sendo, o primeiro grande desafio foi clarificar e compreender a relação que existe entre o cumprimento dos contratos e o desempenho dos fornecedores (8.1). Neste quadro teórico procurou-se, de seguida, identificar a dimensão de análise que a plataforma eletrónica de contratação pública oferece na gestão do contrato (8.2). A inovação sobrevive se for apropriada pelas Câmaras Municipais. O ponto 8.3 indica que uma solução distinta mas completar à atual plataforma eletrónica de contratação pública pode trazer valor acrescentado a um novo modelo de gestão de *e-procurement*. As condições contextuais podem favorecer, travar ou impedir uma mudança de paradigma. Considerou-se, assim, particularmente importante compreender se as propostas de melhoria nas Câmaras Municipais são práticas institucionalizadas (8.4).

### 8.1 CUMPRIMENTO DOS CONTRATOS E DESEMPENHO DO FORNECEDOR

Os efeitos negativos de não existirem processos de avaliação de contratos e de fornecedores podem viciar a produtividade do trabalho e a eficiência na gestão. Tome-se o exemplo do papel. A aquisição de papel para fotocópia e impressão pode, à primeira vista, ser um exercício simples. Na segunda etapa do processo de contratação pública, ir-se-á incluir no Caderno de Encargos, as especificações

técnicas e o preço base por resma. Há nesta fase dois caminhos a seguir. Um dos caminhos, normalmente seguido pela maioria das organizações, é o de preparar o Caderno de Encargos com especificações técnicas básicas ( papel para fotocópia e impressão | formato A4 | 80 gramas branco). Fixa-se o preço base em €2 a resma e o prazo de fornecimento de 5 dias após emissão de nota de encomenda.

Outro caminho, que exige algum conhecimento técnico, mas que a jusante pode evitar dificuldades de gestão e outro tipo de problemas (com as máquinas, no relacionamento com o fornecedor, etc.), é definir exatamente o tipo de papel que se pretende comprar em função das máquinas que a organização dispõe. O quadro seguinte é um exemplo ilustrativo de boas práticas. Atente-se no conjunto de características técnicas, no cumprimento de normas e na preocupação ambiental.

**Quadro 2 - Características técnicas de papel**

Especificações Técnicas		Normas
Estruturais	Gramagem (g/m <sup>2</sup> ) - 75 a 80, + 4%	NP EN ISSO 536
	Índice de Mão (cm <sup>3</sup> 7g) - 1,2 a 1,4	NP EN 20534
Física, Químicas e Mecânicas	Humidade - 4,7% + 1%	NP EN 20287
	Rugosidade (ml/min) - 300	ISO 8791/2
Óticas	Brancura - 76% (mínimo)	ISO 2470
	Cores pálidas 3, 4b, 4c, 5, 7, 9	NP 3983
	Opacidade 80% (mínimo)	ISO 2471
	Fluorescência - Nula	NA
Ambientais	O papel deve ser TCF (totalmente livre de cloro) ou EFC (Livre de Cloro elementar)	NA

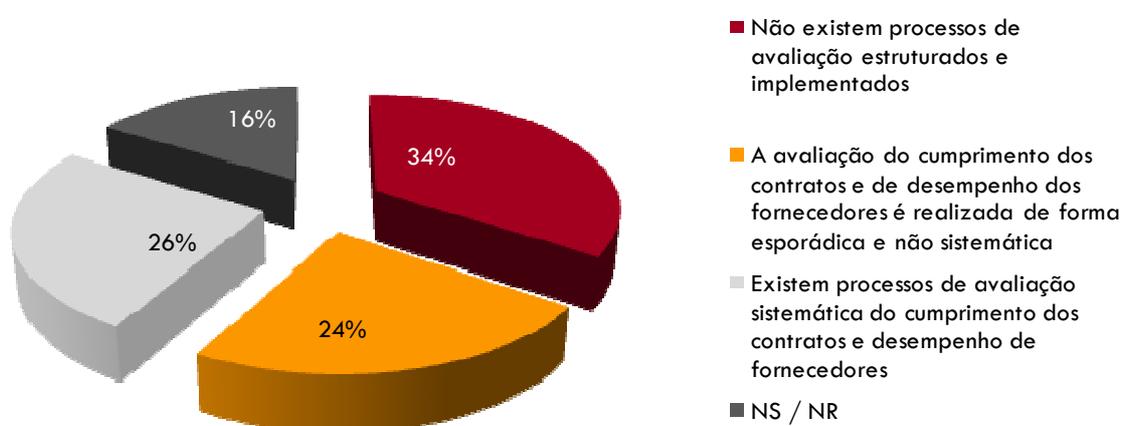
Fonte: Elaboração própria

O conjunto de regras que se vertem no caderno de encargos vai ser avaliado na etapa quatro do processo de contratação pública. Uma etapa que, como já tivemos oportunidade de observar, pode assumir algum nível de discussão crítica.

Do universo de 148 Câmaras Municipais, apenas 38 (26%) assumem que fazem uma avaliação do cumprimento dos contratos e do desempenho dos fornecedores com alguma regularidade. Existe, portanto, um processo de avaliação estruturado e sistemático para esse efeito nestas Câmaras Municipais. Uma boa parte das

organizações (35, 24%) procura avaliar o cumprimento dos contratos bem como o desempenho dos fornecedores apenas de uma forma esporádica e não sistémica. Apesar disso, mais de um terço das Câmaras Municipais (51, 34%) não utilizou qualquer forma de monitorização. Esta informação é confirmada pela grande relevância dada pelos inquiridos ao assumir que não existem processos de avaliação estruturados e implementados.

Gráfico 20 - Cumprimento dos contratos e desempenho dos fornecedores



Fonte: Elaboração própria

Se o tempo nos obriga a considerar a análise do passado, exige com certeza também um olhar sério sobre o futuro próximo, e neste aspeto basta-nos referir que a Diretiva 2014/24/UE foca a atenção no desempenho do fornecedor. Esta inovação permite a exclusão “se o operador económico tiver acusado deficiências significativas ou persistentes na execução de um requisito essencial no âmbito de um contrato público anterior, um anterior contrato com uma autoridade adjudicante ou um anterior contrato de concessão, tendo tal facto conduzido à rescisão antecipada desse anterior contrato, à condenação por danos ou a outras sanções comparáveis” [art. 57.º, n.º 4, alínea g)]. Para se tirar partido desta inovação é necessário uma base de dados com informação precisa, confiável e disponibilizada permanentemente. E esta base de dados deve ser entendida pelas Câmaras Municipais como um processo de metamorfose. Numa primeira dimensão deverá permitir transformar os dados em

informação. Numa segunda dimensão a manipulação da informação dará lugar a um processo decisório. Numa terceira dimensão, em função do processo analítico para a toma de decisão, haverá um conjunto de ações que devem ser desencadeadas. Pode (e deve) existir neste conjunto de dimensões um sistema interativo de comunicação interna e externa. Só assim é que o decisor de uma Câmara Municipal pode tomar uma decisão de forma sustentada, eficiente e eficaz.

Há aqui um grande desafio. Naturalmente que não pretendemos listar soluções simples ou sugerir receitas apressadas. Pelo contrário. Pretendemos, antes de mais questionar novas soluções e, sobretudo, levantar problemas para tentar melhor compreender o que se passa no "lugar comum" que é a contratação pública.

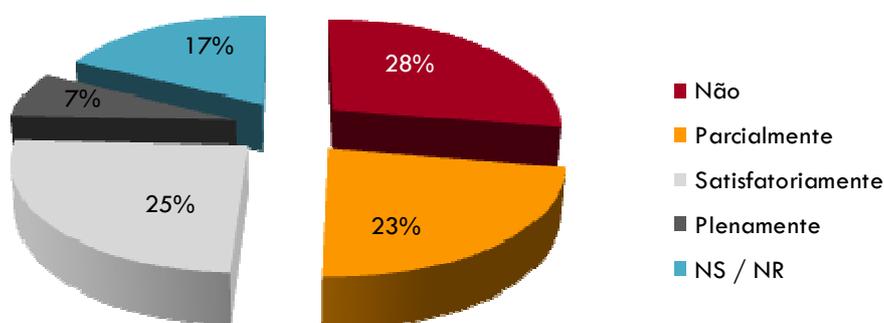
## 8.2 A PLATAFORMA ELETRÓNICA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DO CONTRATO

A proximidade das coisas dá-nos outra visão sobre o fenómeno. A existência e a identificação de relações de causa efeito entre as diferentes perspetivas, objetivos e indicadores da plataforma eletrónica de contratação e a gestão do contrato encerram interrogações que são importantes formular relativamente aos objetivos a fixar na perspetiva de aprendizagem. A informação que a plataforma gere no âmbito da execução do contrato é suficiente? É válida? É possível melhorar a performance da organização através da influência dos indicadores gerados no processo de decisão? Algumas destas questões não têm respostas fáceis e os recursos disponíveis nem sempre permitem enfrentá-las eficazmente. O *output* que consta no Gráfico 21 é disso exemplo.

A informação recolhida no inquérito permite evidenciar a resposta que a plataforma eletrónica de contratação pública oferece na gestão do contrato. Existe uma forte perceção evidenciada por 41 (28%) Câmaras Municipais, quanto à insuficiência da informação disponibilizada pela plataforma eletrónica de contratação pública em matéria de prestação de contas. Este dado parece indicar que o balanço que é assumido pelas Câmaras Municipais, com a introdução de meios eletrónicos no processo de contratação pública, é manifestamente insuficiente face aos desafios

propostos pelo CCP. Os números ganham outra dimensão se a esta equação somarmos a resposta "parcialmente" (23%). Um pouco mais de metade dos respondentes entendem que a plataforma eletrónica de contratação pública não permite evidenciar uma gestão competente e transparente do contrato. Em sentido contrário existe um número residual de Câmaras Municipais (10, 7%) que entende que a plataforma eletrónica de contratação pública reúne plenamente as condições necessárias para se realizar uma gestão competente do contrato e 25% entendem que a resposta a este desígnio é cumprido satisfatoriamente.

Gráfico 21 - Informação disponibilizada pela plataforma eletrónica de contratação pública na gestão do contrato



Fonte: Elaboração própria

As respostas a esta questão resultaram, inesperadamente, num complexo e nada expetável equilíbrio entre os entendimentos que chegam a ser antagónicos. Utilizando a expressão idiomática inglesa *wishful thinking*, que, não tendo uma tradução direta para a língua portuguesa, exprime a ideia de alguém que toma os desejos por realidades e toma decisões ou segue raciocínios, baseados nesses desejos em vez de os suportar em factos ou na racionalidade, julgava-se ser largamente aceite que a plataforma eletrónica de contratação pública não produzia informação para evidenciar uma gestão competente e transparente da execução do contrato.

### 8.3 A PLATAFORMA ELETRÔNICA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA 2.0

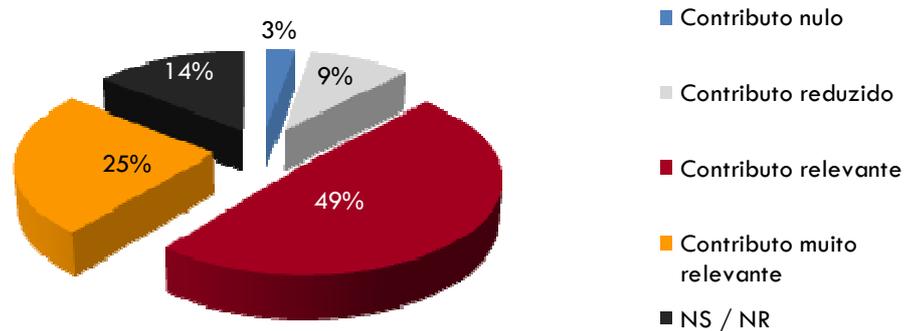
A experiência e conhecimento acumulados dos vários anos de envolvimento profissional na contratação pública eletrônica, em vários contextos e culturas organizacionais, levam-me a uma interrogação quase sistémica: Qual o valor real da plataforma eletrônica de contratação pública? Haverá lugar para um modelo alternativo a este? Um modelo que confirme que as pessoas podem efetivamente participar no processo de contratação pública. Um modelo onde se possa ver reconhecido o seu valor profissional, dando-lhes competências técnicas e ao mesmo tempo, criando uma base de ação para responder às oportunidades e desafios constantes desta "ciência esquizofrénica"<sup>26</sup>. A resposta a estas questões resume-se à criação de uma plataforma que permita tomar as melhores decisões com processos mais simples e adaptados ao paradigma e regras autárquicas. Uma ferramenta de recolha de dados cujo processamento de informação, em forma de gráficos ou outros objetos visuais, permita uma prática de gestão que se quer cada vez mais equilibrada e estratégica.

Em resposta à questão 17, que procura perceber qual o contributo que uma ferramenta de gestão distinta poderia assegurar, de forma útil e eficaz a informação resultante da gestão do contrato, o Gráfico 22 é bastante claro. Das 148 Câmaras Municipais, 72 (49%) consideram que uma plataforma complementar poderia ter um contributo relevante na informação que é produzida ao abrigo de um contrato de contratação pública. Esta equação fica mais completa se somarmos os 25% (37) das Câmaras Municipais que assumem indiscutivelmente a importância da informação gerada nos contratos e que a mesma constitui um ativo importante para a tomada de decisão nas Câmaras Municipais.

---

<sup>26</sup> Expressão utilizada por um colega da área.

Gráfico 22 - Plataforma eletrônica de contratação pública integrada



Fonte: Elaboração própria

No âmbito da discussão anterior, e face aos resultados apresentados, dir-se-ia duas coisas. Em primeiro lugar, os resultados não podem ser explicados por um “sentimento” de *wishful thinking*. Em segundo lugar, há espaço para atender a uma metodologia que permita implementar e monitorizar uma estratégia numa perspetiva sistemática. Isto significa em rigor que 109 organizações consideram vantajoso (contributo relevante (72) ou muito relevante (37)) ter uma ferramenta distinta, mas complementar, à plataforma eletrônica de contratação pública.

Contribuir para encontrar um sistema que garanta um controlo ativo da execução do contrato, que incentive a adoção de uma atitude dinâmica e permanente por parte dos envolvidos no processo de contratação pública e que privilegie a ação e a tomada de decisão em tempo útil é, de resto, a razão deste trabalho. A participação das Câmaras Municipais é, obviamente, o ingrediente essencial.

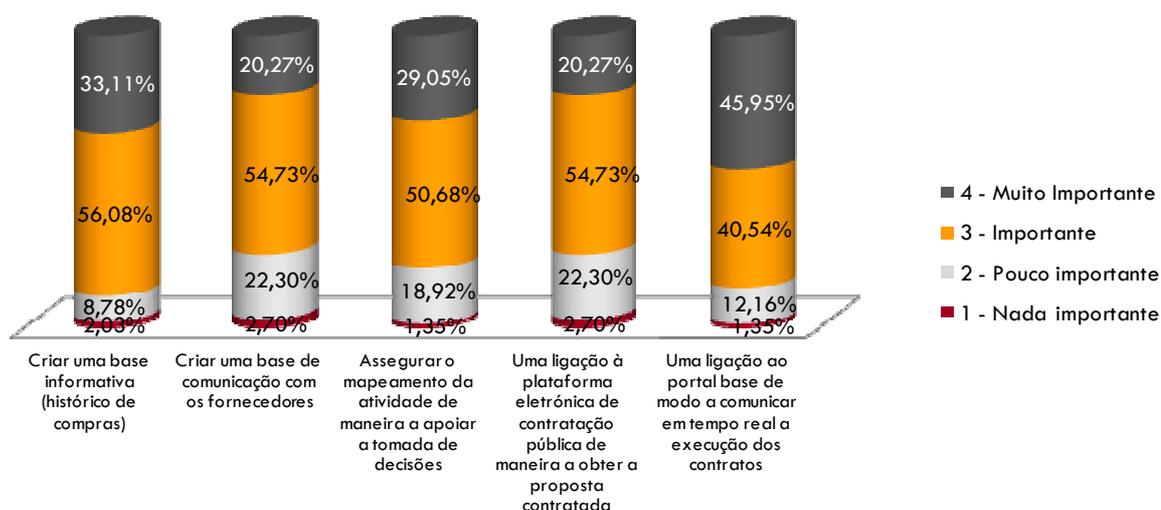
Caldeira (2010: 23) utiliza um exemplo curioso para explicar o conceito de *Dashboard*<sup>27</sup>. Compara-o a um *cockpit* de um avião, onde a informação essencial está acessível aos olhos do piloto. Reforça, para o efeito, que a “grande vantagem do *cockpit* é que este, para além de apresentar a informação em tempo real, dá também a possibilidade ao decisor (piloto) de, no mesmo ambiente, corrigir qualquer

<sup>27</sup> Segundo Caldeira (2010: 18), “Dashboard pode ser interpretado como um veículo de comunicação, essencialmente de visualização gráfica, onde se expõe um conjunto de informação muito relevante. É também um instrumento que possibilita a monitorização sistemática de informação empresarial de apoio à gestão, nomeadamente no âmbito do suporte à tomada de decisão.”

desvio de performance (de rota) e verificar imediatamente a eficácia das suas decisões (manobras)".

Os inputs que poderão resultar na construção do *cockpit* e que permitem apenas uma visão global do que pode vir a ser o "avião", assentam no detalhe dos indicadores que o Gráfico 23 apresenta. À esquerda do piloto, 89,19% das Câmaras Municipais consideram importante ou muito importante uma base informativa (o histórico de compras). À direita do piloto, 86,49% das Câmaras Municipais encaram com naturalidade uma ligação, em tempo real, ao Portal Base, de maneira a comunicar a execução dos contratos. Ao centro esquerda, um sistema de indicadores que privilegie uma relação de proximidade com o fornecedor é visto por 89,19% das Câmaras Municipais como um parâmetro importante ou muito importante. Ao centro direita a ligação à plataforma eletrónica de contratação pública não apresenta números tão expressivos. Não significa, porém, que não seja uma funcionalidade importante. Ao centro, a informação concentrada e, simultaneamente, descentralizada em modo colaborativo apresenta, igualmente, um indicador interessante (79,73% das organizações a considerarem importante ou muito importante o fomento da responsabilização).

Gráfico 23 - Requisitos globais da plataforma eletrónica de contratação pública 2.0



Fonte: Elaboração própria

Gladwell (2007: 86) refere que "quando duas pessoas falam, não se limitam a entrar em harmonia física e oral. Também se envolvem naquilo a que se chama mímica motriz." Completa o raciocínio referindo que "se mostrarmos a alguém imagens de um rosto sorridente ou a fazer uma careta, a pessoa responde com um sorriso ou careta". Se pensarmos nas emoções desta maneira e estabelecermos um paralelismo com os resultados obtidos, significa que somos emocionalmente contagiantes. E isso pode ser positivo para o futuro (imediato) da contratação pública eletrónica. Por outras palavras, a construção de uma ferramenta específica para a gestão do contrato cujo nível de detalhe seja dimensionado a cada Câmara Municipal, permitirá conquistar os destinatários para um novo e desejável posicionamento dos processos de *e-procurement*.

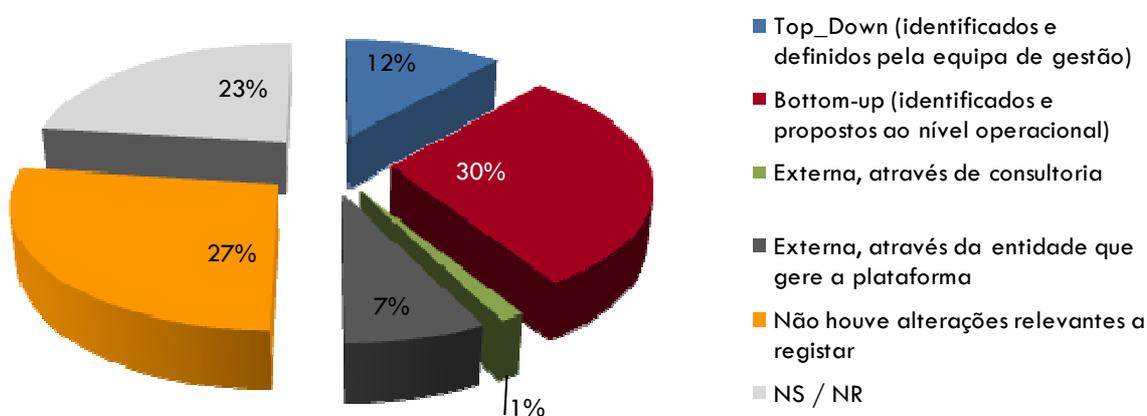
Pinto (2009: 172) advoga que "o valor intangível mais importante, situado na perspetiva da aprendizagem e crescimento é, sem dúvida, o capital humano". Se o capital humano existente nas Câmaras Municipais estiver na disposição de assumir uma nova lógica de trabalho, sobretudo na fase 4 do processo de contratação pública, poder-se-ia dizer que esta nova linha de orientação estratégica estava garantida.

#### 8.4 ORIGEM DAS PROPOSTAS DE MELHORIA NAS ORGANIZAÇÕES

Existem formas simples de embalar a informação que, nas circunstâncias adequadas, a pode tornar irresistível. Num olhar atento pelas Câmaras Municipais percebe-se que existe alguma flexibilidade no sentido de serem capazes, de *per se*, de reconhecer aspetos a melhorar. Do Gráfico 24 destacam-se as Câmaras Municipais (44, 30%) que através da metodologia *bottom-up* imprimiram ou sugeriram aspetos a melhorar no âmbito dos processos de contratação pública. Em sentido inverso (*Top-Down*) estão as Câmaras Municipais (17, 12%) que, porventura, são mais centralizadas no que a novos ou melhoramento de processos diz respeito. O recurso a consultores externos tem uma expressão residual. Contudo, o que é mais surpreendente é o facto de 40 (27%) Câmaras Municipais assumirem que não existiram motivos suficientes para registar alterações nos processos de contratação pública ao longo dos seis anos já decorridos. Nesta linha temporal, o quadro de

problemas e desafios que o CCP encerra motivou, por sete vezes, alterações na sua forma jurídica inicial. O contexto económico que o país viveu motivou igualmente um conjunto de regras com algumas limitações na própria abordagem na contratação pública, nomeadamente ao nível dos Orçamentos de Estado. O início de um novo quadro comunitário de apoio como meio facilitador de investimento. São apenas três exemplos de que o contexto obriga a pensar em novas soluções.

Gráfico 24 - Origem das propostas de melhoria nas organizações



Fonte: Elaboração própria

Gladwell (2007: 35) advoga que "a chave para fazer com que as pessoas mudem o comportamento e se preocupem com o vizinho em apuros, por vezes encontra-se nos pormenores mínimos da situação imediata." Esperemos que, depois de encenadas as emergências de vários tipos e situações diferentes, o poder do contexto venha a alterar, ainda que paulatinamente, o comportamento das organizações.

## CAPÍTULO IX - CONCLUSÃO

Esta dissertação é a biografia de uma ideia, e a ideia é muito simples. Construir a relação entre a contratação pública eletrónica enquanto fator de inovação mas, também e sobretudo, enquanto fator de apoio à decisão.

O interesse em aprender, a vontade e a capacidade de estudar e trabalhar cientificamente, foi condição crítica para dar forma à ideia.

Como em muitas outras temáticas, a contratação pública tradicional, de *per se*, não representa uma mera aplicação de técnicas. E não se afigura perfeita enquanto tarefa profissional isolada. Por esse motivo o novo paradigma *electronic public procurement*, embora seja um termo decomposto e de difícil pronúncia, resulta, em larga medida, do reconhecimento crescente do potencial das tecnologias de informação e comunicação por parte das políticas públicas. O conceito de *electronic public procurement* ou, mais resumidamente, *e-procurement* tem, em termos simples, como desígnio substituir os procedimentos de contratação pública baseados em papel para comunicações e processamento de dados baseados em tecnologias de informação.

Para nos ocuparmos de tudo aquilo que fica a jusante da pergunta de investigação *E-procurement: um exercício de governança autárquica para lá das TIC ou apenas um termo (electronic) atrás das práticas de procurement tradicionais?*, e que responde de grosso modo, à concretização do projeto de investigação, foram seguidas duas vias. A primeira através de uma abordagem teórica, com a revisão da literatura permitiu enquadrar o *e-procurement* enquanto fator de inovação. A segunda via, de cariz mais prático, permitiu aprofundar conhecimentos relativamente à necessidade, ou não, que as autarquias locais sentem ao nível da análise de dados e obtenção de informação útil que facilite o processo de tomada de decisão.

Esta dinâmica de inovação radical e disruptiva que o termo eletrónico assumiu na contratação pública adiciona um novo padrão: incomoda enquanto conhecimento e interrogação, perturba enquanto atividade exposta à curiosidade e controvérsia e irrita enquanto cultura organizacional para a transparência.

Os efeitos da inovação por decreto mostraram-se muito relevantes a vários níveis. E a administração pública local ainda não revelou a capacidade necessária para construir respostas que permitam explorar favoravelmente o novo paradigma. A adoção de um novo vocabulário revelou-se uma tarefa incompleta face aos desafios e hábitos que invadem as rotinas diárias das Câmaras Municipais.

A informação gerada pelo fenómeno da contratação pública é mais do que um mero fator de produção. É o recurso que, combinado de forma eficaz com outros meios, pode contribuir para a otimização do desempenho de uma Câmara Municipal. Os dados e informações que um processo de contratação pública produz têm relevância. Mas podem, e devem, ter um propósito. Um propósito estratégico de apoio à decisão. Relacionar os resultados de um contrato estabelecido num processo de *e-procurement* com os objetivos estratégicos da Câmara Municipal pode ser uma nova forma de prestar contas, mais rápida e transparente, aos *stakeholders* da Câmara Municipal.

Percebeu-se que na maioria das Câmaras Municipais, a gestão da informação, dos processos, dos recursos e sobretudo das tecnologias não estão alinhados de forma a produzir conhecimento. Tal como no *cockpit* de um avião, onde a informação essencial está acessível aos olhos do piloto, a capacidade de transformar a informação em conhecimento deve estar acessível aos olhos do decisor. O conhecimento possibilita ao decisor medir e avaliar. Esta é, eventualmente, a principal forma de compreender algo e de alcançar novas soluções e novas mudanças. Neste contexto é inegável a atualidade e o interesse da presente dissertação, sendo notória a preocupação em criar práticas que possibilitem apurar e registar os resultados obtidos ao abrigo dos contratos celebrados, preparar informação crítica para expor os resultados do desenvolvimento do próprio contrato e potenciar a *performance* das Câmaras Municipais.

Carapeto e Fonseca (2014: 449) defendem que "a inovação depende, em larga medida, da história e contexto, nomeadamente o ambiente institucional em que as organizações se situam". A história aponta para a transposição da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro para a legislação portuguesa até ao dia 18/04/2016. O novo contexto em que as

organizações públicas locais se movem obriga a alterações profundas no *status quo* administrativo vigente. A organização pública local moderna tem de ser flexível, fazer a gestão da informação e do conhecimento para criar novos saberes, criar equipas, desenvolver projetos e novas estruturas de coordenação.

Como alterar a cultura das entidades públicas que lhes permita olhar para uma versão 2.0 da plataforma eletrónica de contratação pública como um instrumento estratégico de apoio à decisão?

Todos os desafios encerram em si um ponto de interrogação. Este não foge à regra!

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Almeida, J. e Sánchez, P. (2011), *Temas de Contratação Pública I*, 1.ª edição, Coimbra editora.

Australian Government (2006), *Strategic Guide to e-Procurement*, Department of Finance and Administration, Australian Government Information Management Office.

Barbosa, P. (2013), *Harvard Trends - Tendências de Gestão*, Vida Económica - Editorial, S.A, Porto.

Brito, M. (2009), A tramitação procedimental específica do ajuste directo no Código dos Contratos Públicos, Artigo de opinião in *Revista País Positivo*, pp. 93.

Caldeira, J. (2010), *Dashboards - Comunicar Eficazmente a Informação de Gestão*, Almedina.

Caraça, J., Lundvall, B., Mendonça, S. (2008), The changing role of science in the innovation process: From Queen to Cinderella?, Technical Note, *Technological Forecasting & Social Change*, Vol. 76. pp. 861-867.

Carapeto, C. e Fonseca, F. (2014), *Administração Pública, Modernização, Qualidade e Inovação*, Edições Sílabo, 3.ª Edição, Lisboa.

Carvalho, A. (2004), O que é a inovação, *Revista Economia e Sociologia*, N.º 77, pp. 87-101.

Carvalho, A. (2006), *Notas sobre modelos de inovação*, Universidade de Évora, Departamento de Economia.

Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P., Jorge, S. (2014), *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC).

Caupers, J., Lorena, A., Veloso, F., Oliveira, L., Amorim, P. (2001), *Aquisição de Bens por Via Electrónica pela Administração Pública*, Relatório, Ministério da Ciência e Tecnologia - RCM n.º 143/2000.

Comissão Europeia (1996), *Os Contratos Públicos na União Europeia: Pistas de reflexão para o futuro*, Livro verde, Comunicação adoptada pela Comissão em 27 de Novembro de 1996 sobre proposta do Comissário MONTI.

Comissão Europeia (1998), *Informação do Sector Público: Um recurso fundamental para a Europa*, Livro Verde sobre a informação do sector público na sociedade da informação.

Comissão Europeia (2010), *Europa 2020, Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo*, Comunicação da Comissão.

Costa, F. (2009), *Aprendizagem, Criatividade e Inovação: Factores-Chave de Mudança na Sociedade do Século XXI (Conclusões da Conferência)*, In Associação Industrial Portuguesa (Ed.), *Creative Learning. Innovation Marketplace*, Lisboa: Associação Industrial Portuguesa, pp. 63-71.

Dosi, G. (1984), *Technical Change and Industrial Transformation*, London: MacMillan.

Ernst, D. e Lundvall, B. (1997), *Information Technology in the Learning Economy - Challenges for Developing Countries*, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, Druid Working Paper n.º 12.

Estorninho, M. (2006), *Direito Europeu dos Contratos Públicos*, Almedina, Coimbra.

Estorninho, M. (2012), *Green Public Procurement, Por uma contratação pública sustentável*, texto de base do curso de Pós-Graduação sobre Direitos dos Contratos Públicos em tempos de crise, do ICJP da FDL.

European Commission (2010), *Green paper on expanding the use of e-Procurement in the EU*, Brussels.

Freeman, C. e Soete, L. (1997), *The economics of industrial innovation*, Third edition, London: Pinter.

Geada, T. (2013), *Avaliação do impacto da contratação pública eletrónica na eficiência do processo de compras do Hospital Distrital de Santarém*, Tese de Mestrado, Universidade de Évora e Instituto Politécnico de Lisboa.

Gladwell, M. (2007), *A chave do sucesso, The Tipping Point*, 1.ª Edição, Publicações Dom Quixote.

Gobierno Vasco (2007), *Advantages of Public e-Procurement*, Departamento de Hacienda y Administración Pública (<http://www.contratacion.euskadi.net/w32-home/eu/>).

Gomes, C. (2009), *Inovação: Um factor chave para a competitividade das organizações*, Tese de Mestrado, Universidade de Aveiro.

Gomes, J. (2012), *Impactos tecnológicos da contratação pública electrónica - aplicação no sector da construção em Portugal*, Tese de Mestrado, Instituto Universitário de Lisboa.

Hernandez, G., Laserre, A., Robles, G., Ramirez, C. (2011), *Improving E-Procurement in Supply Chain Through Web: The HYDRA Approach*, Division of Research and Postgraduate Studies/Instituto Tecnológico de Orizaba, Mexico.

Kotsemir, M. N., Abroskin, A.S. e Dirk, M. (2013), *Innovation concepts and typology – an evolutionary discussion*, WP BRP 05/STI/2013, National Research University Higher School of Economics (HSE) (<http://ssrn.com/abstract=2221299>)

León, L., Simmonds, P., Roman, L. (2012), *Trends and Challenges in Public Sector Innovation in Europe*, Thematic Report 2012 under Specific Contract for the Integration of INNO Policy TrendChart with ERAWATCH (2011-2012).

Louro, M. (2012), *Uma plataforma única na contratação pública*, Trabalho de Projeto para obtenção de grau de Mestre, Instituto Universitário de Lisboa.

Lundvall, B. (2006), *Knowledge Management in the Learning Economy*, Danish Research Unit for Industrial Dynamics, Druid Working Paper n.º6.

Madureira, L., Gamito, T., Ferreira, D., Portela, J. (2013), *Inovação em Portugal Rural - detetar, medir e valorizar*, Príncipe Editora.

Mauborgne, R. e Kim, W. (2014), *A estratégia Oceano Azul - Como criar mais mercado e tornar a concorrência irrelevante*, Atual Editora, Coleção Harvard.

Merino, F. (2011), *A inovação tecnológica como elemento de dinamização empresarial*, Tese de Mestrado, Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão.

Morais, A. e Neves, I. (2007), *Fazer uma investigação fazendo uma abordagem metodológica mista*, *Revista Portuguesa de Educação*, CIEEd - Universidade do Minho.

OECD (2005) *Oslo Manual, Guidelines for collecting and interpreting innovation data*, third edition.

Oliveira, R. (2008), *Estudos de contratação pública - I*, Centro de Estudos de Direito Público e Regulação, Coimbra Editora.

Pinheiro, J. (2011), *Âmbito de aplicação do Código dos Contratos Públicos e normas comuns de adjudicação*, Publicações CEDIPRE online - 3, <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, Fevereiro de 2011.

Pinto, F. (2009) *Balanced Scorecard, Alinhar Mudança, Estratégia e Performance nos Serviços Públicos*, Edições Sílabo.

Pires, M. (2010), *Âmbito de aplicação da limitação da liberdade de escolha das entidades a convidar para a participação no procedimento de ajuste direto*, Publicações CEDIPRE online - 3, <http://www.cedipre.fd.uc.pt>, Coimbra, Novembro de 2010.

Rocha, M., Macara, J., Lousa, F. (2008), *A contratação pública electrónica e o guia do código dos contratos públicos*, Lisboa.

Santos, A. (2011), *As plataformas eletrónicas de contratação pública na administração escolar*, Trabalho de Projeto para obtenção de grau de Mestre, Escola Superior de Educação de Bragança.

Santos, H. (2009), *Em busca do território perdido: conhecimento, aprendizagem e inovação*, Cadernos de Doutoramento em Geografia, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

Schumpeter, J. (1934), *The theory of economic development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest, and Business Cycle*, Harvard Economic Studies 46.

Serra, G. (2005), *Compras electrónicas e contratação pública na área das TIC*, in Casaca, Augusto (Coord.), *A Sociedade da Informação e a Administração Pública*, cap. 11, Oeiras: INA.

SIGMA (2011), *e-Procurement, Public Procurement, Brief 17*, A joint initiative of the OECD and the EU, principally financed by the EU.

Tavares, L. (2008), *A gestão das aquisições públicas: guia de aplicação do Código dos Contratos Públicos - Decreto-Lei 18/2008 - Empreitadas, Bens e Serviços*, OPET, Lisboa

Tavares, L., Rosa, M., Graça P., Costa, A. e Tavares T. (2011), *2.º Inquérito de Nacional de Contratação Pública Eletrónica: Relatório Final*, APMEP, Associação Portuguesa dos Mercados Públicos.

Tidd, J., Bessant, J. e Pavitt, K. (2003) *Gestão da inovação, Integração das Mudanças Tecnológicas, de Mercado e Organizacionais*, Monitor - Projectos e Edições, 1.ª Edição, Lisboa.

UMIC (2003), *Programa Nacional de Compras Electrónicas*, Unidade de Missão para a Inovação e Conhecimento, Porto Salvo.

#### **LEGISLAÇÃO:**

Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março.

Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho.

Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril.

Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro.

Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho.

Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/A, de 28 de julho.

Decreto Legislativo Regional n.º 34/2008/M, de 18 de agosto.

Despacho n.º 10563/2014, de 6 de agosto.

Diretiva 2001/78/CE da Comissão de 13 de setembro de 2001.

Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março.

Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março.

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro.

Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro.

Regulamento n.º 2195/2002, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de novembro.

Portaria n.º 701-C/2008, de 31 de julho.

Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de julho.

Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho.

Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

Portaria n.º 149/2012, de 12 de julho.

Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro.

Regulamento (CE) n.º 2151/2003, da Comissão, de 16 de dezembro.

Regulamento (CE) n.º 213/2008, da Comissão, de 28 de dezembro de 2007.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 94/99, de 25 de agosto.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 110/2000, de 22 de agosto.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 27 de setembro.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 32/2001, de 2 de março.

Resolução de Conselho de Ministros n.º 108/2003, de 12 de agosto.

**IMPrensa:**

Diário Económico - Suplemento 5536 de 23 de Outubro de 2012

**WEBGRAFIA:**

<http://www.anmp.pt> (Associação Nacional de Municípios Portugueses)

<http://www.base.gov.pt> (Portal dos Contratos Públicos)

<http://www.compraspublicas.com> (Plataforma Eletrónica de Contratação Pública)

<http://www.gatewit.com> (Empresa que gere a Plataforma Eletrónica de Contratação Pública "compraspublicas")

# ANEXO

# Contratação Pública Eletrónica

Exmo. (a) Senhor (a)

O meu nome é Luís Miguel Martins Soares, exerço funções como Chefe de Equipa Multidisciplinar na área de contratação pública, políticas públicas e desenvolvimento económico no Município de Castro Verde e encontro-me a realizar o Mestrado em Políticas Públicas e Projetos na Universidade de Évora.

No âmbito da dissertação de mestrado em curso, sob orientação do Prof. Doutor Adão Carvalho, estou a realizar um estudo sobre "O e-procurement como fator de inovação e apoio à decisão: o paradigma autárquico".

As implicações do processo de contratação pública eletrónica nas autarquias são muito relevantes e merecem um estudo aprofundado, que ainda não foi realizado. Para tal, a colaboração dos municípios é essencial! Por isso, na sua qualidade de Presidente de Câmara, venho solicitar a sua colaboração no estudo através do preenchimento do questionário em anexo.

**O questionário é anónimo e confidencial e a informação recolhida destina-se exclusivamente a fins académicos e científicos.**

Para além disso os dados fornecidos pelos participantes serão analisados e usados de forma agregada, estando garantido o anonimato de todos os respondentes. Para responder ao questionário que se segue e consoante o tipo de resposta que lhe seja solicitada deverá colocar um X nos espaços reservados que melhor corresponderem à sua opinião, ou assinalar, consoante as escalas apresentadas, a ordem de que melhor corresponder à sua opinião.

Não há respostas certas ou erradas uma vez que o que aqui se pretende é a obtenção da sua opinião pessoal e sincera.

Existem 21 perguntas neste inquérito

## Grupo I

Definições:

A terminologia organização deve ser entendida como Câmara Municipal.

[ ]

**1- Numa escala de 1 a 4 classifique, por ordem crescente de importância, a mudança mais visível que o Código dos Contratos Públicos introduziu nas práticas de contratação pública tradicionais. \***

Por favor, escreva aqui a(s) sua(s) resposta(s):

A plataforma eletrónica de contratação pública.

A fusão numa única lei dos diplomas legais que se encontravam dispersos.

A adaptação da estrutura organizacional ao novo paradigma.

As redes colaborativas de trabalho e formação contínua.

Cada resposta deverá estar compreendida entre 1 e 4 (sem repetição de valores)

[ ]

**2 - Numa escala de 1 a 4 classifique, por ordem crescente de importância, a barreira mais visível que o Código dos Contratos Públicos trouxe ao processo de contratação pública na sua organização. \***

Por favor, escreva aqui a(s) sua(s) resposta(s):

O esquema remissivo que o diploma apresenta.

A dificuldade de acesso a formação especializada (plataforma eletrónica e jurídica).

A exigência interdisciplinar intrínseca ao próprio diploma.

A plataforma eletrónica de contratação pública.

Cada resposta deverá estar compreendida entre 1 e 4 (sem repetição de valores)

[ ]

**3- Por favor, indique em que fase a sua organização aderiu à plataforma eletrónica de contratação pública.**

\*

Por favor, seleccione **apenas uma** das seguintes opções:

- Fase 1: Período de pré-apresentação do Código dos Contratos Públicos - 31/07/2007 a 29/01/2008.
- Fase 2: Período de apresentação do Código dos Contratos Públicos - 30/01/2008 a 16/03/2008.
- Fase 3: Período de sessões de esclarecimento do Código dos Contratos Públicos - 17/03/2008 a 29/07/2008.
- Fase 4: Entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos - 30/07/2008.
- Não sabe / Não responde.

[ ]

**4- Por favor, indique qual a plataforma eletrónica de contratação pública utilizada pela sua organização.**

\*

Por favor, seleccione uma resposta apropriada para cada item:

- |              | Inicialmente          | Atualmente            |
|--------------|-----------------------|-----------------------|
| - Gatewit    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| - Vortal     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| - Saphety    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| - AnoGov     | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| - AnciGov    | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| - ComprasPT  | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| - ComprasGov | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

[ ]

**5- Por favor, indique qual dos fatores seguintes teve mais influência na escolha da plataforma eletrônica que utiliza atualmente (questão 4).**

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Preço.
- Design.
- Facilidade de uso.
- Interoperabilidade com o Portal Base.
- Não sabe / Não responde

[ ]

**6- Classifique, por favor, o tipo de benefício que a sua organização reconheceu na alteração de paradigma quando terminou o período de compatibilidade eletrônica/papel na realização e tramitação de procedimentos.**

**Escala: 1. Nada importante; 2. Pouco importante; 3. Importante; 4. Muito importante**

\*

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	1	2	3	4
- Eliminação (ou redução substancial) do arquivo em papel.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Diminuição de tarefas administrativas redundantes.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Mais transparência no processo de formação do contrato.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Maior celeridade do processo de compras.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Maior disponibilidade da informação do processo de compras.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Eliminação de custos de correio.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[ ]

**7- Numa escala de 1 a 4, classifique as seguintes etapas de contratação pública por ordem de importância.**

\*

Por favor, escreva aqui a(s) sua(s) resposta(s):

A caracterização dos objetivos e do objeto de contratação.

A preparação do processo pré-contratual.

O processo concorrencial, análise das propostas e seleção.

A execução do contrato, a avaliação ex-post e o relato estatístico

Cada resposta deverá estar compreendida entre 1 e 4 (sem repetição de valores)

[ ]

**8- Por favor, indique a percentagem que o recurso ao ajuste direto representou na totalidade dos procedimentos pré-contratuais da sua organização no ano de 2013.**

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- ≤ 10%.
- 11% - 20%.
- 21% - 30%.
- 31% - 40%.
- 41% - 50%.
- 51% - 60%.
- 61% - 70%.
- 71% - 80%.
- 81% - 90%.
- ≥ 91%.
- Não sabe / Não responde.

[ ]

**9 - Por favor, indique com que frequência utilizou os seguintes meios para os procedimentos pré-contratuais por ajuste direto (regime geral) realizados no ano 2013.**

**Escala: 1. Nunca; 2. Raramente; 3. Com frequência; 4. Sempre**

\*

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	1	2	3	4
- Plataforma eletrónica.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- E-mail.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Fax.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[ ]

**10- De que forma é contabilizado o limite previsto no n.º2 do art.113.º (€75.000 para bens e serviços e € 150.000 para empreitadas)?**

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- No ERP utilizado pela organização (AIRC, Medidata, etc).
- Na plataforma eletrónica.
- Num sistema de informação desenvolvido com esse propósito.
- Num mapa em Excel / Word.
- Outro.
- Não sabe / Não responde.

[ ]

**11- A sua organização contabiliza o ajuste direto simplificado para aferir o limite da proibição legal?**

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Sim, embora o enquadramento legal não seja totalmente explícito.
- Não, a legislação não prevê essa contabilização.
- Não sabe / Não responde.

[ ]

**12- À data da notificação do InCI, enquanto entidade gestora do portal dos contratos públicos, a sua organização estava em situação de incumprimento, por falta de preenchimento dos relatórios de execução dos contratos (als. l) e m) do art.º 3.º da Portaria n.º 701-E/2008, de 29 de julho)?**

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Sim. A plataforma eletrónica não está preparada para dar esse tipo de resposta.
- Sim. A gestão e acompanhamento do contrato é considerado secundário no processo de contratação.
- Não estava em situação de incumprimento.
- Outra.
- Não sabe / Não responde.

[ ]

**13- A sua organização preenche os relatórios de execução dos contratos celebrados ao abrigo do ajuste direto simplificado?**

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Não, porque se entende que não é obrigatório.
- Não, porque face à quantidade de ajustes diretos simplificados que a entidade celebra não é comportável assegurar tal obrigação.
- Sim, porque o carácter obrigatório assim o exige.
- Sim, porque, apesar de não ser obrigatório de uma ferramenta que serve exclusivamente para esse propósito.
- Outra.
- Não sabe / Não responde

[ ]

**14- Classifique o benefício que o portal da internet (www.base.gov.pt) dedicado aos contratos públicos assume no processo de contratação pública eletrónica.**

**Escala: 1. Nada importante; 2. Pouco importante; 3. Importante; 4. Muito importante**

\*

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	1	2	3	4
- A transparência.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- A auditoria externa "on-line"	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- A possibilidade de realizar análises estatísticas.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- A divulgação de conteúdos técnicos e legislação relevante.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[ ]

**15- Indique, por favor, que tipo de avaliação a sua organização faz sobre o cumprimento dos contratos e o desempenho dos fornecedores.**

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Não existem processos de avaliação estruturados e implementados.
- A avaliação do cumprimento dos contratos e de desempenho dos fornecedores é realizada de forma esporádica e não sistemática.
- Existem processos de avaliação sistemática do cumprimento dos contratos e desempenho de fornecedores.
- Não sabe / Não responde.

[ ]

**16- Considera que a informação disponibilizada pela plataforma eletrónica de contratação pública em matéria de prestação de contas permite evidenciar uma gestão competente e transparente da execução dos contratos?**

\*

Por favor, seleccione **apenas uma** das seguintes opções:

- Não.
- Parcialmente.
- Satisfatoriamente.
- Plenamente.
- Não sabe / Não responde.

[ ]

**17- Que contributo poderia dar uma ferramenta de gestão distinta (mas complementar) da plataforma eletrónica de contratação pública de maneira a assegurar, de forma útil e eficaz, a gestão da informação resultante da execução dos contratos?**

\*

Por favor, seleccione **apenas uma** das seguintes opções:

- Contributo nulo.
- Contributo reduzido.
- Contributo relevante.
- Contributo muito relevante.
- Não sabe / Não responde.

[ ]

**18- Que importância atribuiria a uma ferramenta de gestão desta natureza que permitisse dar resposta aos seguintes aspetos:**

**Escala: 1. Nada importante; 2. Pouco importante; 3. Importante; 4. Muito importante**

\*

Por favor, selecione uma resposta apropriada para cada item:

	1	2	3	4
- Criar uma base informativa (histórico de compras).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Criar uma base de comunicação com os fornecedores (relatórios de ação preventiva, relatórios de ação corretiva, etc).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Assegurar o mapeamento da atividade de maneira a apoiar a tomada de decisões (Relatórios tipo de avaliação de fornecedores, Relatórios tipo de execução do contrato, etc).	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Uma ligação à plataforma eletrónica de contratação pública de maneira a obter a proposta contratada.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
- Uma ligação ao portal base de modo a comunicar em tempo real a execução dos contratos.	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

[ ]

**19- Por favor, indique a origem principal das propostas de melhoria do processo de contratação pública eletrónica na sua organização.**

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Top-Down (identificados e definidos pela equipa de gestão).
- Bottom-up (identificados e propostos ao nível operacional).
- Externa, através de consultoria.
- Externa, através da entidade que gere a plataforma.
- Não houve alterações relevantes a registar.
- Não sabe / Não responde.

## Caracterização do respondente

[ ]

### 20- Grupo etário do respondente.

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- ≤ 25 anos
- 26-40 anos
- 41-55 anos
- ≥55 anos

[ ]

### 21- Cargo ou função que o respondente desempenha na organização.

\*

Por favor, selecione **apenas uma** das seguintes opções:

- Presidente
- Vereador
- Diretor de Departamento
- Chefe de Divisão
- Chefe de Equipa Multidisciplinar
- Técnico Superior
- Coordenador Técnico
- Assistente Técnico
- Assistente operacional
- Outro

Antecipadamente grato.

O Mestrando

Luís Miguel Martins Soares

09/03/2015 – 00:00

Submeter o seu inquérito

Obrigado por ter concluído este inquérito.