



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

PROFISSIONALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

ISABEL MARIA FERREIRA RIBEIRO

OUTUBRO - 2022



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

MESTRADO
ECONOMIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

PROFISSIONALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

ISABEL MARIA FERREIRA RIBEIRO

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR PAULO TRIGO CORTEZ PEREIRA

OUTUBRO - 2022



Unfortunately, public procurement has been a neglected area of education. (...) Thus, public procurement personnel are mostly on-the-job training or from law schools.

Thai (2017, pp. 10-11)

“... a contratação pública não é uma função organizacional claramente definida, com a formação, o recrutamento e a carreira profissional correspondentes, sendo frequentemente realizada como tarefa suplementar por funcionários que podem não ter aptidões específicas nesse domínio. (...) as aptidões em matéria empresarial são pouco valorizadas na administração pública, o que suscita uma abordagem excessivamente legalista e centrada no cumprimento da lei.”

CE, 2020a, p. 8).

... when we analyzed the basic criteria that characterized a profession such as the existence of esoteric knowledge, rigorous formal training, codes of ethics, representative association, autonomy in practice, and criteria for admission into the occupation, we concluded that public purchasing is a profession.

Gordon et al. (2000, p. 249)

ACRÓNIMOS E SIGLAS

ADRG – Ajuste Direto Regime Geral

ADRS – Ajuste Direto Regime Simplificado

AP – Administrações Públicas

APA – Agência Portuguesa do Ambiente, I.P.

AQ – Acordo quadro

BP – Banco de Portugal

CCP – Código dos Contratos Públicos

CE – Comissão Europeia

CPub – Contratação Pública

CPV – Compras Públicas Verdes

CLPQ – Concurso Limitado Prévia Qualificação

DR – Diário da República

DRE – Diário da República Eletrónico

ENCPE – Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas

EM – Estados Membros

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

GPP – *Green Public Procurement*

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

MEC – Medidas Especiais de Contratação Pública

PNFE – Portal Nacional de Fornecedores do Estado

PP – Política Pública

Portal BASE – Portal dos Contratos Públicos

RCM – Resolução do Conselho de Ministros



Lisbon School
of Economics
& Management
Universidade de Lisboa

RFC – Relatório Formação Contrato

RH – Recursos Humanos

SAD – Sistema de Aquisição Dinâmico

SNCP – Sistema Nacional de Compras Públicas

TC – Tribunal de Contas

UE – União Europeia

ABSTRACT

Public Procurement is the activity through which public administrations acquire works, goods, and services for the citizens, fundamental to promote economy and achieve political objectives. This dissertation provides an insight into public procurement in Portugal, relating *regulation*, *performance of the activity* and *knowledge/skills* of the professionals who, although working in procurement, do not have their own career. The research gains particular relevance and opportunity in view of: (i) the scarcity of studies on this topic in Portugal; (ii) evidence of lack of performance, knowledge and skills in the activity; (iii) the current context of public policies (e. g. Recovery and Resilience Plan) favourable to the creation of a structure of competencies and strengthening of the training offer; and (iv) possibility of using the instruments provided by the European Commission to enhance the role of public procurement professionals. The study integrates a literature review, an approach on some topics of the regulation of the activity, empirical data, and an analysis of the level of *knowledge/skills* of the professionals obtained by a questionnaire. The questionnaire carried out can be considered a pilot study on a set of professionals working in public procurement. The results propose that there is public procurement that is not advertised, which suggests that there may be fractional expenditure that is not subject to market competition. The preference for email invitation procedures does not encourage the use of new techniques recommended by the European Commission to promote competition. There are recognised shortcomings in terms of knowledge and skills. Thus, it is concluded that professionalisation is necessary to increase the administrative capacity of public entities. It is necessary to define the concept of professional, with proper regulation, recruitment and career that identifies competences and ethical standards for the exercise of functions in the activity with efficient and effective performance.

KEYWORDS: Public Contracts; Public Procurement; Professionalization.

RESUMO

A contratação pública é a atividade através da qual as administrações públicas adquirem obras, bens e serviços para os cidadãos, fundamental para promover a economia e concretizar objetivos políticos. Esta dissertação fornece uma perspetiva sobre a contratação pública em Portugal, relacionando alguns aspetos da *regulamentação, desempenho da atividade e conhecimentos/competências* dos profissionais que nela trabalham e que não têm uma carreira própria. A investigação ganha particular relevância e oportunidade face: (i) à escassez de estudos sobre esta temática em Portugal; (ii) evidência de carências no desempenho, conhecimentos e competências na atividade; (iii) o atual contexto das políticas públicas (e.g. Plano de Recuperação e Resiliência) favorável à criação de uma estrutura de competências e reforço da oferta formativa; e (iv) possibilidade de recurso aos instrumentos disponibilizados pela Comissão Europeia para valorizar o papel dos profissionais da contratação pública. O estudo integra revisão de literatura, abordagem sobre alguns tópicos da regulamentação da atividade, dados empíricos e uma análise ao nível de *conhecimentos/competências* dos profissionais obtidos por questionário. O questionário realizado pode considerar-se um estudo piloto num conjunto de profissionais que trabalham na contratação pública. Os resultados indicam que há contratação pública que não é publicitada, o que sugere que possa haver despesa fracionada e não submetida à concorrência do mercado. A preferência pelos procedimentos por convite via email não incentiva a utilização das novas técnicas recomendadas pela Comissão Europeia para promover a concorrência. Há reconhecimento de carências ao nível de conhecimentos e competências. Assim, conclui-se que a profissionalização é necessária para aumentar a capacidade administrativa das entidades públicas. É preciso delimitar o conceito de profissional, com regulamentação, recrutamento e carreira próprios que identifique competências e padrões éticos para o exercício de funções na atividade com desempenho eficiente e eficaz.

PALAVRAS-CHAVE: Contratos Públicos; Contratação Pública; Profissionalização.

ÍNDICE

Acrónimos e Siglas	iv
Abstract.....	vi
Resumo	vii
Índice	viii
Índice de Figuras	x
Índice de Tabelas	xi
Agradecimentos	xii
1. Introdução	1
2. Enquadramento Conceptual e Revisão de Literatura	3
3. Regulamentação da Contratação Pública em Portugal e no Contexto da UE	9
3.1. Enquadramento Legal.....	9
3.1.1. Tipos de Procedimentos para Adjudicação de Contrato Público	10
3.1.2. Escolha do Procedimento em Função do Valor do Contrato.....	11
3.1.3. O Valor do Contrato Público para efeitos de Escolha do Procedimento	13
3.1.4. Publicitação e Transparência dos Contratos Públicos	14
3.2. Governança	18
3.3. Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e Centrais de Compras	18
3.4. Compras Públicas Verdes (CPV)	19
3.5. Compras Públicas Inovadoras	19
4. Algumas Dimensões da Contratação Pública em Portugal	20
4.1. Peso das Compras Públicas no PIB	20
4.2. Procedimentos – Portal BASE - 2019 a 2021.....	22
4.2.1. Procedimentos – 2019 a 2021 – Municípios Continente.....	23



4.2.2. Procedimentos – 2019 a 2021 – Freguesias Continente	25
4.3. Utilização de Plataformas Eletrónicas	28
4.4. Desempenho Global na CPub e Reconhecimento da Profissionalização	29
4.5. Compras Públicas Ecológicas e para a Inovação.....	29
5. Questionário a Profissionais que Trabalham na CPub em Portugal	32
5.1. Caracterização dos Inquiridos	32
5.2. Caracterização da Entidade em Aspetos Essenciais da CPub	35
5.3. Formação, Experiência e Responsabilidades dos Profissionais na CPub.....	38
5.4. Conhecimentos e Competências dos Profissionais na CPub	39
6. Conclusão	42
Referências	44
Legislação	47
Apêndices	48

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 – COMPRAS PÚBLICAS EM % PIB	20
FIGURA 2 – PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021	22
FIGURA 3 – VALOR PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021	23
FIGURA 4 – MUNICÍPIOS CONTINENTE – PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021	24
FIGURA 5 – MUNICÍPIOS CONTINENTE – VALOR PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021	24
FIGURA 6 –MUNICÍPIOS CONTINENTE NO TOTAL NACIONAL – 2019 A 2021	25
FIGURA 7 – FREGUESIAS CONTINENTE - REPORTE PORTAL BASE - 2019 A 2021	26
FIGURA 8 – FREGUESIAS CONTINENTE - PROCEDIMENTOS (%) – 2019 A 2021	26
FIGURA 9 – FREGUESIAS CONTINENTE – VALOR PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021	27
FIGURA 10 – FREGUESIAS CONTINENTE RESPONSÁVEIS POR 50% DOS SEUS RFC.....	27
FIGURA 11 – FREGUESIAS CONTINENTE NO TOTAL NACIONAL – 2019 A 2021	28
FIGURA 12 – PROCEDIMENTOS COM CRITÉRIOS AMBIENTAIS – 2019 A 2021	30
FIGURA 13 – ENTIDADE PÚBLICA ONDE TRABALHA.....	33
FIGURA 14 – DISTRITO ONDE TRABALHA	33
FIGURA 15 – N.º DE FUNCIONÁRIOS DA ENTIDADE	33
FIGURA 16 – IDADE E HABILITAÇÕES ACADÉMICAS	34
FIGURA 17 – ÁREA PRINCIPAL FORMAÇÃO	34
FIGURA 18 – SITUAÇÃO PROFISSIONAL	34
FIGURA 19 – A ENTIDADE TEM EQUIPA DE CPUB E QUANTOS ELEMENTOS TEM.....	35
FIGURA 20 – FREGUESIAS - EQUIPA DE CPUB E QUANTOS ELEMENTOS TEM	35
FIGURA 21 – ALTERNATIVA À PLATAFORMA - PROCEDIMENTOS POR CONVITE	36
FIGURA 22 – PRINCIPAIS FUNÇÕES NA CPUB.....	39

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela I – Tipo de Procedimentos	11
Tabela II – Pressupostos Subjacentes à Escolha do Procedimento	11
Tabela III – Procedimentos em Função Valor	12
Tabela IV – Prazo Legal para Publicitação RFC no portal BASE	16
Tabela V – Organização Utiliza uma Plataforma Eletrónica Licenciada	36
Tabela VI – Frequência Utilização por Tipologia Procedimento	37
Tabela VII – Classificação da Organização em Aspetos Essenciais da CPub	37
Tabela VIII – Experiência na Administração Pública e na CPub	38
Tabela IX – Formação Específica CPub e Última Formação Recebida	38
Tabela X – Utiliza Plataforma e Tem Conhecimentos Sobre a Plataforma	40
Tabela XI – Conhecimentos e Competências - Políticas Inovação	40
Tabela XII – Conhecimentos e Competências - Estratégias de Contratação	41
Tabela XIII – RFC portal BASE - 2019 a 2021	48
Tabela XIV – RFC portal BASE - Municípios Continente - 2019 a 2021	48
Tabela XV – RFC portal BASE - Freguesias Continente -2019 a 2021	48
Tabela XVI – Tabela Resumo - Conhecimentos	49
Tabela XVII – Tabela Resumo - Competências	50

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos os que de algum modo contribuíram para a realização deste trabalho, bem como pela compreensão para quem estive menos presente. Na impossibilidade de identificar todos, faço alguns agradecimentos especiais.

Ao meu orientador, *Professor Paulo Trigo Pereira*, agradeço a paciência, dedicação, orientação e excelentes conselhos na realização da investigação. Agradeço aos restantes docentes do ISEG com quem contactei, em particular à *Professora Elsa Fontainha*, que me motivou num primeiro trabalho sobre o tema.

Agradeço à minha entidade, em especial à equipa com a qual tenho o prazer de trabalhar, pela compreensão durante esta etapa. Às entidades que divulgaram o meu questionário *online*, como a *Associação dos Trabalhadores da Administração Local*, o *ISEG*, e demais que o tenham feito.

Um agradecimento especial à *Informa D&B* que apoia a investigação, através do tratamento e disponibilização de dados, em especial à Ana Balacó e Teresa Peixoto.

Um agradecimento muito especial aos meus filhos, ao apoio incondicional da minha família, Eduarda, Mines, Nélia, pai, ... e à minha mãe que partiu na fase da sua realização.

Por último, à Fátima que motivou esta *aventura* e partiu antes de começar.

PROFISSIONALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

1. INTRODUÇÃO

O tema desta dissertação é a profissionalização da contratação pública (doravante CPub) em Portugal. A questão central tem por base averiguar se há relação entre desempenho inadequado em áreas essenciais da CPub e carências em termos de *conhecimento/competências* dos profissionais que nela trabalham. O objetivo é mostrar evidências que indiquem a necessidade de reconhecer, organizar e regulamentar ao nível profissional a CPub em Portugal. Isto porque esta é uma atividade de elevado valor público com: (i) escassa investigação sobre a *atividade/competências/conhecimentos* dos profissionais que nela trabalham; (ii) vazio na delimitação do conceito de profissional da CPub e consequentemente de carências organizativas e de regulamentação quanto a certificação, recrutamento e carreira próprios; (iii) novos desafios em termos de compras públicas ecológicas, inovadoras e socialmente responsáveis; (iv) papel fundamental na canalização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento; e (v) concretização de ações no âmbito do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR). A pertinência do tema está relacionada com o facto da CPub ser uma atividade negligenciada porque, erradamente, é associada a simples tarefas administrativas para cumprimento de disposições legais, não se considerando que a eficiência e a eficácia da gestão dos dinheiros públicos dependem de uma CPub qualificada. Adicionalmente, o elevado montante de despesa pública que é contratada, levanta naturalmente preocupações ao nível da fraude, corrupção, conflito de interesses e irregularidades graves que devem ser minimizados.

Este estudo integra seis capítulos, o primeiro corresponde à presente introdução, o segundo é dedicado a uma breve resenha da literatura, o terceiro faz o enquadramento da regulamentação da CPub em Portugal e no contexto da UE, fundamental para a compreensão dos capítulos seguintes. Um dos principais objetivos é dar a conhecer que há diferentes tipologias de procedimentos de CPub, como se determina o *valor* de *um contrato* para efeitos da escolha do(s) procedimento(s) e quais os contratos com obrigatoriedade de publicitação. São apresentados exemplos para que se compreenda que certos fracionamentos da despesa, por parte de uma entidade pública, ao longo de um ano, podem ser uma prática ilegal que põe em causa, em especial, os princípios da

transparência, da igualdade e da concorrência. O quarto capítulo identifica desempenho em determinadas áreas da CPub: (i) contratos públicos por tipologia de procedimento e valor adjudicado à escala nacional e ao nível dos municípios e freguesias do continente; (ii) utilização de plataformas de CPub; (iii) desempenho global; (iv) compras públicas ecológicas e para a inovação. O quinto capítulo é dedicado à análise das respostas ao questionário divulgado *online* junto de entidades adjudicantes e dirigido aos profissionais que trabalham na CPub. O objetivo é caracterizar tipologias de entidades adjudicantes e perfis de profissionais, com foco em *conhecimentos/competências* em áreas essenciais da CPub. O sexto capítulo é dedicado a resultados e conclusões, uma reflexão entre a regulamentação, desempenho na atividade, tipologia de *entidades adjudicantes* e *conhecimentos/competências* dos profissionais da CPub.

2. ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL E REVISÃO DE LITERATURA

Considerando que *profissionalização* tem implícito o reconhecimento de uma *profissão* com *competências/conhecimentos* próprios numa atividade, apresenta-se um breve enquadramento conceptual e revisão de literatura sobre esta temática e a sua contextualização no âmbito da atividade da CPub.

Profissionalização é o processo de aumentar a capacidade administrativa de uma determinada organização, dotando o respetivo pessoal de um conjunto de *conhecimentos/competências* exigidos para cumprir a sua missão e desempenhar certas funções (CE, 2017a, p. 6). A *profissionalização* aplica-se a profissionais que assumem uma infinidade de papéis e responsabilidades (Steinfeld, 2017, p. 413). Uma *profissão* representa um “conjunto de empregos cujas tarefas e funções principais são caracterizadas por um elevado grau de semelhança” (DGERT, 2014, p. 85). Para Andersen & Pederson (Steinfeld, 2017, p. 412) o termo *profissão* descreve uma ocupação que possui um alto nível de profissionalismo. Levi-Strauss (Steinfeld, 2017, p. 412), considera que cada *profissão* tem a sua própria história, padrão, características estruturais e ideológicas. Para Abraham Flexner (Steinfeld, 2017, p. 415) as profissões envolvem operações essencialmente intelectuais com grande responsabilidade individual. Segundo Crosby, o aparecimento e desenvolvimento de uma profissão (Steinfeld, 2017, p. 413) surge quando: (i) os trabalhadores são necessários para que os empregadores ofereçam tarefas que não eram feitas; ou (ii) as tarefas necessárias para uma atividade são diferenciadas das existentes e tornam-se o trabalho principal de um número suficiente de trabalhadores. As *competências* são os “conhecimentos, as aptidões e as atitudes que capacitam os indivíduos e as organizações para agir com eficácia numa função ou situação” (CE, 2020a, p. 6). Os *conhecimentos* são as “informações factuais, teóricas ou práticas, sobre um determinado tema que um indivíduo pode adquirir através do ensino ou da formação” (CE, 2020a, p. 6). *Aptidão* é a “capacidade de realizar atividades ou tarefas específicas, adquirida através da experiência profissional ou da formação prática” (CE, 2020a, p. 6). *Competências, conhecimentos e aptidões* profissionais traduzem-se na capacidade de realizar *tarefas* e resolver problemas (DGERT, 2014, p. 102). Blum Roman, & Tootle consideram que a expansão económica, o crescimento populacional, a inovação tecnológica, o avanço intelectual e as mudanças nas tendências

podem ter o efeito de criar, novas, *tarefas*. (Steinfeld, 2017, p. 413). O conjunto de *aptidões, conhecimentos e competências* possuídos por um indivíduo, e que desse indivíduo não podem ser separados e que tem valor no mercado de trabalho é o *capital humano* de uma organização (Lovenheim&Turner, 2018, p. 259). O *capital humano* refere-se a pessoas enquanto ativos cujo valor pode ser aumentado por meio de investimentos (Thai, 2017, pp. 51-59). A gestão eficaz do *capital humano* garante que uma organização tenha a equipa certa, nos números certos, com as habilitações adequadas para cumprir com eficácia a sua missão. As condições e estratégia de uma organização, para adquirir *capital humano*, devem ter em consideração retribuição económica e reconhecimento, para alcançar resultados no recrutamento e manutenção dos profissionais (CE, 2017a, pp. 6-7).

CPub para Prier & McCue, citados por Steinfeld (2017, p. 416) é a autoridade legal designada para aconselhar, planear, obter, entregar e avaliar as despesas públicas segundo objetivos e compromissos políticos. Profissional no “*domínio da contratação pública*” é “*Qualquer pessoa que trabalhe para uma autoridade adjudicante e seja responsável por uma ou mais fases da contratação, e/ou nela(s) participe*” (CE, 2020a, p. 7). A literatura é unânime ao referenciar a escassa investigação relativamente ao que são *conhecimentos/competências/aptidões* dos profissionais das compras públicas. McCue & Gianakis (2001, pp. 72-73) evidenciam o facto de pouco se saber sobre as *competências* destes profissionais e da sua capacidade de adaptação a ambientes de rápida mudança, referindo que nos escassos estudos, os investigadores concentraram-se quase exclusivamente apenas nas componentes do processo de compra, não estudando potenciais impactos que sistemas alternativos possam ter em termos de eficiência e eficácia. Steinfeld (2017, p. 416) considera que os profissionais de compras públicas desempenham um papel central no fornecimento de bens públicos numa economia e consequentemente têm de administrar uma variedade de atividades ou tarefas de trabalho. Gargan, citado por Steinfeld (2017, p. 417) refere que a carência de pesquisas sobre o trabalho destes profissionais não permite argumentar que este é especializado e tem exigências de conhecimentos e formação próprios. Thai (2017, pp. 10-11) refere que, infelizmente, a CPub tem sido negligenciada na área da educação, referindo que os profissionais desta área profissional são maioritariamente formados no trabalho ou são provenientes de faculdades de direito, considerando que as entidades governamentais

devem incentivar e criar programas de formação com estratégias abrangentes quer para as equipas existentes, quer para novos contratos de trabalho. Steinfeld et al (2015) identificam a atividade das compras públicas como uma ocupação distinta das compras no setor privado. Steinfeld (2017) investigou sobre o que realmente fazem os profissionais da CPub, quem são e que funções e responsabilidades assumem. A investigação identificou especificidades próprias nas tarefas mais comuns ou frequentemente executadas e/ou geridas pelos profissionais da CPub. Steinfeld considera que a *profissionalização* no caso das compras e administração pública, integra uma interdisciplinaridade de áreas que vão desde orçamento, finanças, ciência política a gestão organizacional (Steinfeld, 2017, p. 413). Garantir a disponibilidade atempada de funcionários experientes, qualificados e motivados é um fator-chave para assegurar o profissionalismo nas compras públicas (Thai, 2017). Thai (2017) considera que criar uma força de trabalho na CPub com as habilidades e capacidades certas tem como desafio a capacitação para adaptação a constantes mudanças nos processos de aquisição, quer pela introdução de abordagens alternativas de contratação, quer pela crescente dependência e recurso a contratos no setor privado. Muller, citado por McCue & Gianakis (2001, pp. 93-94), refere que as poucas pesquisas sobre as competências dos profissionais de CPub não permitem determinar se estes profissionais devem ser especialistas em todos os aspetos de um processo de aquisição, ou se devem ser especialistas por área de *commodities*. McCue & Gianakis (2001) consideram a necessidade de ambos, pois, as *competências* exigidas, dependem do nível de sofisticação de uma organização e das suas especificidades e necessidades de adaptação para assumir novas e crescentes funções na atividade de compras. Entre as *competências* que os profissionais de compras públicas devem ter destacam a capacidade para fazer o *trade off* entre custos e riscos, respondendo a incertezas, objetivos concorrentes e responsabilidade pública. O objetivo principal da função compras é alcançar o *melhor valor*, e não necessariamente o *menor custo*. Quando o *melhor valor* é atingido, todos os *clientes* (eleitos, administradores, utentes finais, fornecedores e o público em geral) do agente de compras públicas ficam satisfeitos (McCue & Gianakis, 2001, pp. 93-94). McCue et al. (2015, pp. 197-200) consideram que em sistemas de compras democráticos, os profissionais de compras públicas enfrentam complexos dilemas entre valores e objetivos conflitantes cujo equilíbrio está, ainda, por definir. Wayan Rustiarini, et al. (Suárez, 2021, p. 49) considera que a CPub é

caracterizada por uma grande complexidade técnica e que por estar ligada a grandes margens de discricionariedade e elevadas rubricas orçamentais, a tornam especialmente sensível a práticas corruptas. Por estas, e outras razões, a CPub começa a ganhar importância, dentro e fora da academia. Charrón et al, citado por Suárez (2021, p. 49) consideram que o nível do risco de práticas de corrupção na CPub, diminui significativamente, quando os profissionais das compras públicas são selecionados com base em critérios associados a mérito, competências, formação adequada inicial e contínua, com autonomia suficiente para tomar decisões de forma independente. Bandiera et al. (2008) consideram que há correlação entre competências/autonomia dos tomadores de decisão de compras públicas e a preservação do princípio da integridade. Bandiera et al. (2008) apresentam um estudo que identifica que a falta de competências e incentivos dos profissionais de compras públicas gera custos de ineficiência e burocracia. Estes autores analisaram e compararam o custo de compras de bens de uso corrente em diferentes organismos públicos de Itália e concluíram que alguns pagam pela mesma tipologia de bens, mais do que outros e as diferenças são consideráveis. Os autores indicam que uma das principais razões é a falta de competências para minimizar custos por parte dos responsáveis pelas compras públicas ou a falta de incentivos para o fazer, mesmo quando são possuidores dessas competências. Os autores consideram que a falta de competências e incentivos pode ser um problema maior em termos de custos públicos do que o problema da corrupção. Suárez (2021) investigou diferentes países em termos de governação da profissionalização da CPub, concluindo que em todos e apesar das diferenças, a profissionalização é essencial para garantir o sucesso estratégico dos contratos públicos e eficácia das compras em situações de emergência. Suárez (2021) defende que é preciso renovar o processo de seleção dos profissionais que trabalham na CPub, normalizando o recrutamento entre profissionais habilitados, exemplificando alguns dos países que têm programas para habilitar o exercício de funções na atividade. O autor destaca a importância de melhorar a gestão dos recursos humanos (RH) porque o sucesso da CPub exige profissionalização, com carreira específica e com programas de formação adequados às particularidades e necessidades da atividade (Suárez, 2021, pp. 58-59). Thai (2017, p. 791) considera que boas práticas de compras públicas são uma área para economistas especializados, papel que segundo Wilson citado por Thai (2017, p. 791) se justifica à medida que a teoria dos jogos, incentivos e informação se expandiram

e os economistas criaram metodologias para prever como atitudes/escolhas processuais influenciam as estratégias dos participantes e afetam o desempenho geral. Bosio et al. (2020) realizaram um estudo empírico que mediu a regulamentação da CPub em 187 países, enquanto restrição à autonomia dos profissionais das compras públicas, examinando as leis e práticas que regem a CPub, e conseqüentemente os resultados em termos de compras. O estudo conclui que a regulamentação e a prática na CPub estão altamente correlacionadas com resultados, e que são as melhores práticas que estão correlacionadas com os melhores resultados, e não as leis. Segundo Thai (2017), o *capital humano* permeia virtualmente todos os esforços dentro de uma organização, que no caso das compras públicas, reflete-se em compras bem-sucedidas, desde o seu planeamento ao acompanhamento da execução dos respetivos contratos de aquisição. Segundo este autor a gestão do *capital humano* é fundamental em organizações líderes, com compromisso em desenvolver e implementar mudanças investindo nos RH adequados. Procurar profissionais com os *conhecimentos/aptidões* adequados à atividade da CPub, desempenha um papel estratégico e significativo no desenvolvimento do *capital humano* e garante resultados na concretização dos objetivos da função de compras (Thai, 2017). Segundo McCue & Gianakis (2001) o objetivo principal da função de compras públicas não é só assegurar que as transações de compras sejam feitas com exatidão, pois a função compras vai além da fase de aquisição, inclui controlo, gestão e planeamento.

A Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão de 3 de outubro (CE, 2017b) aconselha a profissionalização da CPub como forma de maximizar a eficiência na utilização dos fundos públicos, assegurando que os compradores públicos celebrem contratos com as mais elevadas normas profissionais. Apoiar/reforçar o profissionalismo pode ajudar a promover o impacto da CPub em toda a economia (CE, 2017b, p. L 259/28), pois, por regra, a CPub *“não é uma função organizacional claramente definida, com formação, recrutamento e carreira profissional correspondentes, sendo frequentemente realizada como tarefa suplementar por funcionários que podem não ter aptidões específicas nesse domínio. Além disso, com frequência, as aptidões em matéria empresarial são pouco valorizadas na administração pública, o que suscita uma abordagem excessivamente legalista e centrada no cumprimento da lei”* (CE, 2020a, p. 8). A profissionalização é essencial para garantir que os adquirentes públicos possuem conhecimentos, aptidões e integridade para desempenharem as suas funções de forma

eficiente, eficaz, legal e estratégica e consigam a melhor relação qualidade-preço em benefício dos cidadãos (CE,2020a, p.8). A CE recomenda: (i) promoção de Políticas Públicas (PP) que desenvolvam e/ou melhorem a formação/gestão da carreira, identificando a base de referência dos *conhecimentos/competências* que qualquer profissional deve ter em termos de formação, considerando o caráter multidisciplinar da atividade; (ii) programas de formação *inicial* (licenciatura/pós-graduação) e *contínua*; (iii) planeamento de carreiras motivacionais (e.g. certificação/reconhecimento da formação); e (iv) apoio e incentivo à integridade, como parte intrínseca de conduta profissional (e.g. códigos éticos e orientações para evitar e detetar a fraude e a corrupção) (CE, 2017b).

3. REGULAMENTAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL E NO CONTEXTO DA UE

A CPub representa cerca de 14% do PIB da UE através da qual as AP adquirem obras/bens/serviços, enquanto principais compradores nos setores da construção, energia, transporte, gestão de resíduos, proteção social, prestação de serviços de saúde e de educação (CE, 2022a). A CPub é parte integrante das agendas políticas da UE e dos seus Estados-Membros (EM), tendo como prioridade melhorar a eficiência, eficácia e integridade dos procedimentos de CPub (PWC, 2016, p. 8). A CPub devido ao grande volume de gastos que representa, caso bem administrada, desempenha um papel importante na promoção da economia em termos de inovação, eficiência, recursos, energia, inclusão e consequentemente na obtenção da confiança dos cidadãos. Sistemas de CPub bem concebidos contribuem para alcançar objetivos políticos prementes, como a proteção do ambiente, a inovação, a *criação de emprego e o desenvolvimento das Pequenas e Médias Empresas (PME)* (OCDEa, 2022). A CPub é uma atividade em constante adaptação, mudança e evolução e de elevado valor público com necessidade de desburocratização, organização, aumento da eficiência e eficácia da gestão dos dinheiros públicos, com maior transparência, concorrência e preocupações ao nível da fraude, corrupção, conflito de interesses e irregularidades graves.

3.1. Enquadramento Legal

Em Portugal a CPub é disciplinada pelo Código dos Contratos Públicos (CCP) e, demais, legislação aplicável. O CCP veio uniformizar regras que se encontravam dispersas¹ em matéria de CPub, com objetivo de simplificação, modernização legislativa, rigor, celeridade, responsabilidade de todos os intervenientes e incentivo à boa gestão do dinheiro público. O CCP foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, diploma que transpôs as Diretivas Comunitárias 2004/17/CE² e 2004/18/CE³, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março, atualmente revogadas, e doravante designadas diretivas de 2004. As principais inovações destas diretivas foram: (i)

¹ No período que antecedeu o CCP existia um regime para as empreitadas, na responsabilidade do Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território (DL n.º 59/99, de 02 de março), e outro para as locação / aquisição de bens móveis / serviços, na responsabilidade do Ministério das Finanças (DL n.º 197/99, de 08 de junho).

² Diretiva 2004/17/CE relativa à coordenação dos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

³ Diretiva 2004/18/CE relativa à coordenação dos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos de obras e de aquisição de bens e serviço.

alargamento do âmbito subjetivo de aplicação e tipo de objeto de contrato; (ii) novas tipologias/técnicas de procedimentos (*acordo quadro (AQ)*, *negociação*, *diálogo concorrencial*, *sistema de aquisição dinâmico (SAD)*, *leilão*, *catálogo eletrónico*); (iii) simplificação de concursos públicos; (iv) possibilidade de utilização de *centrais de compras*; (v) indicação das especificações técnicas nos procedimentos de aquisição sem impor marcas, salvaguardando a concorrência; e (vi) uso de sistemas de divulgação/informação recorrendo às novas tecnologias (Tavares, 2008, p. 18). A sistematização, clarificação e harmonização das disposições das diretivas de 2004 procurou simplificar, modernizar e flexibilizar a CPub na UE, em que as novas tecnologias e técnicas eletrónicas de compras são consideradas um meio para ampliar a concorrência e melhorar a eficácia dos contratos públicos, nomeadamente através do ganho de tempo e das economias conseguidas, desde que respeitados os *princípios* da CPub⁴ e as regras definidas. O CCP, cuja versão inicial foi a que transpôs as diretivas de 2004, encontra-se na 18.^a versão, que contempla a transposição das diretivas: 2014/23/UE⁵, 2014/24/UE⁶ e 2014/25/UE⁷, todas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, e a Diretiva 2014/55/UE⁸, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril, doravante designadas diretivas de 2014. As diretivas de 2014 planeiam contratos públicos: (i) eficientes; (ii) com melhor relação custo-benefício; (iii) com melhor acesso aos procedimentos para PME, e (iv) compras ecológicas, inovadoras e socialmente responsáveis. Os *princípios fundamentais* destas diretivas são a *transparência*, a *igualdade de tratamento*, a *concorrência aberta* e a *boa gestão processual* de forma a conseguir um mercado de compras públicas competitivo, aberto, bem regulamentado e a boa utilização dos fundos públicos.

3.1.1. Tipos de Procedimentos para Adjudicação de Contrato Público

Em Portugal a adjudicação de um contrato público cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar *submetidas à concorrência de mercado*⁹, desde a fase

4 Princípios fundamentais da CPub: *igualdade tratamento*, *não discriminação*, *reconhecimento mútuo*, *proporcionalidade*, *transparência*, *concorrência efetiva* e os *princípios do Tratado que institui a Comunidade Europeia* (considerando (2), Diretiva, 2004/18/CE).

5 Diretiva 2014/23/UE relativa à adjudicação de contratos de concessão.

6 Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos que revoga a Diretiva 2004/18/CE.

7 Diretiva 2014/25/UE relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE.

8 Diretiva 2014/55/EU relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos.

9 Contratos submetidos à concorrência de mercado: (i) *empreitada de obras públicas*; (ii) *concessão de obras públicas*; (iii) *concessão de serviços públicos*; (vi) *locação ou aquisição de bens móveis*; (v) *aquisição de serviços*; e (vi) *sociedade* (n.º1, artigo 16.º, CCP).

pré-contratual até à sua *execução* é disciplinada pelo CCP. Na fase de formação de um contrato público há vários tipos de procedimentos (Tabela I) que podem ser adotados, cuja decisão está sujeita a determinadas regras e pressupostos (Tabela II).

TABELA I – TIPO DE PROCEDIMENTOS

Procedimentos
<p><i>Ajuste Direto</i>¹⁰; (i) <i>Regime Geral (ADRG)</i>; e (i) <i>Regime Simplificado (ADRS¹¹)</i>);</p> <p><i>Consulta Prévia</i>;</p> <p><i>Concurso Público</i>;</p> <p><i>Concurso Limitado por Prévia Qualificação (CLPQ)</i>;</p> <p><i>Procedimento de Negociação</i>;</p> <p><i>Diálogo Concorrencial</i>;</p> <p><i>Parceria para a Inovação</i>;</p> <p><i>Instrumentos Procedimentais Especiais: (i) Concurso de Conceção, (ii) SAD, (iii) Sistema de Qualificação, ou (iv) Serviços Sociais/Outros Serviços Específicos</i>;</p> <p><i>Acordos-Quadro (AQ)</i>.</p>

TABELA II – PRESSUPOSTOS SUBJACENTES À ESCOLHA DO PROCEDIMENTO

Pressuposto	Enquadramento legal
<ul style="list-style-type: none"> <i>Em função do valor do contrato</i> 	<i>art.º(s) 17.º a 22.º, CCP</i>
<ul style="list-style-type: none"> <i>Crítérios materiais</i> (e.g. urgência imperiosa, parceria para a inovação¹², ...) 	<i>art.º(s) 23.º a 30.º, CCP</i>
<ul style="list-style-type: none"> <i>Outras regras:</i> (i) <i>concessão</i>; (ii) <i>sociedade</i>; (iii) <i>mistos</i>; (iv) <i>em função da atividade</i>; e (v) <i>em função da entidade adjudicante</i> 	<i>art.º(s) 31.º a 33.º, CCP</i>
<ul style="list-style-type: none"> <i>Instrumentos Procedimentais Especiais:</i> (i) <i>Concurso de Conceção</i>, (ii) <i>SAD</i>, (iii) <i>Sistema de Qualificação</i>, ou (iv) <i>Serviços Sociais/Outros Serviços Específicos</i> 	<i>art.º(s) 219.ºA a 250-D.º, CCP</i>
<ul style="list-style-type: none"> <i>AQ</i> 	<i>art.º(s) 251.º a 259.º, CCP</i>

3.1.2. Escolha do Procedimento em Função do Valor do Contrato

Quando a escolha do procedimento é em *função do valor do contrato*¹³, existe liberdade de escolha do procedimento, no entanto a escolha é condicionada pelo *valor do contrato* a celebrar (Tabela III), sendo esse o valor máximo que a *entidade adjudicante*¹⁴ pode pagar em função do procedimento adotado.

¹⁰ No ajuste direto a entidade adjudicante convida diretamente uma entidade à sua escolha a apresentar proposta (n.º 2, art.º 112.º, CCP).

¹¹ O *ADRS* está dispensado de quaisquer outras formalidades previstas no CCP, incluindo as relativas à celebração do contrato, à publicação no portal BASE e à designação do gestor do contrato, assim como do regime de faturação eletrónica (n.º 3, art.º 128.º, CCP).

¹² *Parceria para a Inovação* - A entidade adjudicante pode adotar a parceria para a inovação quando pretenda a realização de atividades de investigação e o desenvolvimento de bens, serviços ou obras inovadoras, independentemente da sua natureza e das áreas de atividade, tendo em vista a sua aquisição posterior, desde que estes correspondam aos níveis de desempenho e preços máximos previamente acordados entre aquela e os participantes na parceria (artigo 30.º-A, CCP)

¹³ O *valor do contrato* não inclui o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), cf. art.º 473.º do CCP.

¹⁴ *Entidades adjudicantes* (artigo 2.º, CCP):

Os anúncios de abertura de procedimentos públicos (exceto por convite direto) são publicitados no Diário da República Eletrónico (DRE)¹⁵. Quando o *valor do contrato* seja igual ou superior aos montantes definidos para os limiares europeus¹⁶ é obrigatória a publicitação de anúncio do procedimento no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE)¹⁷. Os procedimentos com publicitação no JOUE permitem a adjudicação de contratos de qualquer valor.

TABELA III – PROCEDIMENTOS EM FUNÇÃO VALOR

Procedimento	Empreitadas Obras Públicas (art.º 19.º, CCP)	Locação/Aquisição Bens/Serviços (n.º1, art.º 20, CCP)
Concurso Público /CLPQ no DRE com publicação JOUE	Qualquer valor	Qualquer valor
Concurso Público/CLPQ no DRE sem publicação JOUE	VC<€5.382.000 ¹⁸	VC<€140.000 ¹⁹ ; VC<€215.000 ²⁰
Consulta Prévia	VC< €150.000	VC<€75.000
ADRG	VC<€30.000	VC< €20.000
ADRS	VC≤€10.000	VC ≤.€5.000

VC = Valor Contratual.

Os limiares de publicação obrigatória no JOUE indicados na Tabela III não indicam os previstos para os contratos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, referidos no n.º 4, do art.º 474.º do CCP, assim como o montante do limiar para os contratos de *concessão de serviços públicos* e de *obras públicas* que é, atualmente, de €5.350.000²¹. Os limites estabelecidos nos art.º(s) 19.º e 20.º do CCP (Tabela III) têm adaptações legislativas, para as Regiões Autónomas

a) O Estado; b) As Regiões Autónomas; c) As autarquias locais; d) Os institutos públicos; e) As entidades administrativas independentes; f) O Banco de Portugal; g) As fundações públicas; h) As associações públicas; i) As associações de que façam parte uma ou várias das pessoas coletivas referidas nas alíneas anteriores, desde que sejam maioritariamente financiadas por estas, estejam sujeitas ao seu controlo de gestão ou tenham um órgão de administração, de direção ou de fiscalização cuja maioria dos titulares seja, direta ou indiretamente, designada pelas mesmas.

2 - São também *entidades adjudicantes*:

a) Os organismos de direito público, considerando-se como tais quaisquer pessoas coletivas que, independentemente da sua natureza pública ou privada: i) Tenham sido criadas especificamente para satisfazer necessidades de interesse geral, sem caráter industrial ou comercial, entendendo-se como tais aquelas cuja atividade económica se não submeta à lógica concorrencial de mercado, designadamente por não terem fins lucrativos ou por não assumirem os prejuízos resultantes da sua atividade; e ii) Sejam maioritariamente financiadas por entidades referidas no número anterior ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão esteja sujeita a controlo por parte dessas entidades, ou tenham órgãos de administração, direção ou fiscalização cujos membros tenham, em mais de metade do seu número, sido designados por essas entidades; b) Quaisquer pessoas coletivas que se encontrem na situação referida na alínea anterior relativamente a uma entidade que seja, ela própria, uma entidade adjudicante nos termos do disposto na mesma alínea”

15 Cf. regulamentado no CCP.

16 Cf. art.º 474.º, CCP.

17 O JOUE é publicado diariamente (regra geral, de segunda a sexta e, em casos urgentes, ao sábado, ao domingo e dias feriados) nas línguas oficiais da UE (EUR-Lex, 2022).

18 Empreitadas, os limiares são estabelecidos nas Diretivas de 2014 e revistos pela CE (al. a), n.º 3. art.º 474.º, CCP).

19 Locação/Aquisição Bens/Serviços para o *Estado*, os limiares são estabelecidos nas Diretivas de 2014 e revistos pela CE (al. b), n.º 3. art.º 474.º, CCP).

20 Locação/Aquisição Bens/Serviços para *Outras Entidades* (que não Estado), os limiares são estabelecidos nas Diretivas de 2014 e revistos pela CE (al. c), n.º 3. art.º 474.º, CCP).

21 Cf. n.º 2, art.º 474.º, CCP

dos Açores (RAA) e da Madeira (RAM), assim como em regimes especiais, como é o caso das *Medidas Especiais de Contratação Pública* (MEC)²². As MEC pretendem garantir uma maior celeridade da fase pré-contratual que permita a execução atempada de um universo alargado de contratos em domínios considerados prioritários, como é o caso de contratos que se destinem à promoção do Programa de Estabilização Económica e Social, ou do PRR, ou projetos financiados, ou cofinanciados por fundos europeus.

Importa esclarecer que o procedimento por *consulta prévia* não estava contemplado até 31.12.2017, este procedimento só teve vigência a partir de 01.01.2018 com a revisão e republicação do CCP, dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Até 31.12.2017 o *ADRG* era o procedimento que continha a atual *consulta prévia*, procedimento em que uma *entidade adjudicante* podia convidar, diretamente apenas uma ou várias entidades à sua escolha²³, podendo com elas negociar aspetos da execução do contrato a celebrar (art.º 112.º, CCP, 10.ª versão). Os limites atuais para a adoção do procedimento por *consulta prévia* eram os limites²⁴ do procedimento por *ADRG*.

3.1.3. O Valor do Contrato Público para efeitos de Escolha do Procedimento

Quando a escolha do procedimento é feita em *função do valor do contrato* é necessário determinar e fundamentar (art.º 17.º, CCP) o *valor do contrato*. Na determinação e fundamentação do *valor do contrato* deve considerar-se a totalidade de prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem um único contrato tendo em conta o período de 1 ano, desde que se deva prever essa necessidade. A estimativa do *valor do contrato* durante o período de 1 ano deve ser feita com base em critérios objetivos (e.g. custos médios unitários de prestações do mesmo tipo adjudicadas em procedimentos anteriores) sob pena de um ilegal fracionamento²⁵ da despesa. Para este efeito, quando a entidade é organizada por unidades orgânicas, na definição do *valor do contrato* deve ser tido em conta o valor total referente às necessidades de todas, salvo se forem independentemente responsáveis pelas suas aquisições (art.º(s) 17.º a 22.º, CCP).

22 MEC aprovadas pela Lei 30/2021, de 21 de maio.

23 Escolha sujeita a limites previstos no artigo 113.º, CCP (10.ª versão).

24 Até €150.000 no caso de empreitadas de obras públicas e até €75.000 para locação/aquisição de bens móveis/aquisição de serviços

25 O valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais, designadamente, das constantes do CCP (n.º 8, artigo 17.º, CCP).

3.1.4. Publicitação e Transparência dos Contratos Públicos

A *transparência* é referenciada nas diretivas de 2004 e 2014 em vários *considerandos* e *artigos*. Na atual versão do CCP a *transparência* está consagrada como um dos princípios²⁶ a respeitar na *formação* e na *execução* dos contratos públicos e mencionada em vários artigos²⁷. Em Portugal a *transparência* e *publicitação* dos contratos públicos conseguiu-se através do recurso às vias eletrónicas, simplificando a tramitação procedimental pré-contratual, criando um sistema alternativo ao papel. O CCP vigora desde 30.07.2008, inicialmente com um período transitório de 1 ano, ainda, a admitir o papel. A regra que está estabelecida para a submissão de candidaturas/propostas nos procedimentos sujeitos à Parte II do CCP²⁸ é diretamente em *plataforma eletrónica licenciada*²⁹ utilizada pela *entidade adjudicante*. É permitido em procedimentos por convite (*ADRG* e *consultas prévias*) a possibilidade de utilização de um meio diferente³⁰ de transmissão escrita e eletrónica de dados (e.g. correio eletrónico). De acordo com Gomes, citado por Martins, J (2019):

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

Martins, J (2019, p. 17)

A estratégia de transparência e de divulgação de informação da CPub foi impulsionada com a criação do *portal dos contratos públicos* (portal BASE)³¹. O portal

26 Cf. n.º 1, art.º 1.º-A, CCP

27 Artigos 35.º-A, 78.º-A, 275.º e 287.º, CCP

28 *ADRS* é exceção (art.º 128.º, n.º 3, CCP)

29 *Plataforma eletrónica licenciada* para procedimentos eletrónicos de contratação pública nacional é a infraestrutura tecnológica constituída por um conjunto de aplicações, meios e serviços informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos eletrónicos de contratação pública nacional, sobre a qual se desenrolam os procedimentos. A Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto define o regime de acesso e utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, regulando os requisitos e as condições a que as plataformas eletrónicas devem obedecer, a obrigação de interoperabilidade e o regime de fiscalização e sancionatório no caso de incumprimento das regras legais estipuladas. O exercício da atividade de gestão e exploração, em território nacional, de plataformas eletrónicas, depende de licença a conceder pelo IMPIC. As licenças têm validade de 10 anos e só podem ser atribuídas a entidades credenciadas junto do Gabinete Nacional de Segurança (Portal BASE, 2022d)

30 Cf. n.º 1, art.º 62.º, e alínea g), n.º 1, art.º 115.º, ambos do CCP.

31 Portal BASE foi criado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP, inicialmente regulamentado pela Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho revogada pela alínea g) do n.º 1 do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, que alterou/republicou o CCP. De acordo com o n.º 1 do artigo 2.º deste diploma que alterou o CCP, o portal BASE destina-se a divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do CCP. As atuais regras de funcionamento e de gestão do portal BASE foram aprovadas pela Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro. O portal BASE disponibiliza, publicamente, informação sobre a formação e execução dos contratos públicos sujeitos ao CCP (art.º 2, n.º 1 da Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro).

BASE tem como finalidade divulgar informação sobre os contratos públicos sujeitos ao CCP, sendo a responsabilidade de gestão do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I. P. (IMPIC), mas a responsabilidade do registo da informação é das *entidades adjudicantes*³². As comunicações obrigatórias no portal BASE geram dados, informação e conhecimento sobre a CPub, sendo publicitados relatórios, circulares e notas informativas neste portal³³. Os dados de natureza pública constantes do portal BASE são passíveis de consulta em pesquisa avançada e extração automática, de forma gratuita e em formatos abertos, também disponíveis noutros portais públicos³⁴, designadamente o *portal dados.gov.pt*. A publicitação é obrigatória para todos os procedimentos de formação de um contrato público ao abrigo da Parte II, do CCP, com exceção do *ADRS*³⁵, que não é publicitado (*comunicado apenas na área reservada*³⁶) do portal BASE. O *ADRS* só pode ser escolhido em *função do valor do contrato*³⁷ e para contratos de *valor* inferior ou igual a: (i) €5.000 para aquisição/locação de bens móveis/serviços; e (ii) €10.000 para empreitadas de obras públicas. No caso de contratos de empreitadas, até 31.12.2017³⁸, independentemente do valor, a publicitação era sempre obrigatória porque o *ADRS* para empreitadas só teve vigência a partir de 01.01.2018³⁹.

A comunicação dos contratos com publicitação obrigatória no portal BASE é feita através de um *Relatório Formação Contrato* (RFC) por parte das respetivas *entidades adjudicantes* e tem prazos legais a cumprir.

32 Cf. n.º 6, artigo 12.º, Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro, na sua atual redação.

33 Relatórios, circulares e notas informativas disponíveis em <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/relatorios-circulares-e-notas-informativas/relatorios/>

34 Cf. n.º 1, artigo 6.º, Portaria n.º 57/2018.

35 Cf. n.º 3, artigo 128.º, CCP).

36 Cf. art.º 5.º, Portaria 57.º/2018, 26 fevereiro.

37 Na definição do valor do contrato deve considerar-se a totalidade de prestações do mesmo tipo de contrato, suscetíveis de constituírem um único contrato tendo em conta o período de 1 ano, desde que se deva prever essa necessidade com base critérios objetivos (artigos 17.º e 22.º, CCP).

38 Não consideradas as adaptações legislativas para a RAA e RAM.

39 Revisão e republicação do CCP, dada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

TABELA IV – PRAZO LEGAL PARA PUBLICITAÇÃO RFC NO PORTAL BASE

Tipo de Procedimento	Prazo legal para comunicação RFC
<i>ADR/Consulta Prévia</i> (procedimentos por convite)	<i>Publicitação é condição de eficácia</i> ⁴⁰ do contrato, independentemente da sua redução ou não a escrito, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos.
Outros procedimentos	<i>Até 20 dias úteis após a celebração do contrato escrito</i> , ou caso não haja outorga por escrito, <i>20 dias úteis após o início da sua execução</i> ⁴¹

As modificações de contratos adjudicados (e.g. prestações complementares) têm os limites previstos no regime substantivo do CCP e devem ser publicitadas pelo contraente público no portal BASE *até 5 dias após a sua concretização*, devendo a publicidade ser mantida até 6 meses após a extinção do contrato e essa publicitação é condição de eficácia dos atos ou acordos modificativos, nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos⁴².

Para melhor interpretação dos dados que devem ser publicitados no portal BASE, apresenta-se como hipótese uma entidade pública que gaste em combustíveis rodoviários €24.000+IVA durante 1 ano. Pela aplicação das regras da escolha do procedimento *em função do valor do contrato, ceteris paribus*, o(s) procedimento(s) para aquisição de combustíveis que deve(m) ser adotado(s) (limite inferior) é(são) o(s) procedimento(s) por *consulta prévia* porque o valor do contrato é \geq €20.000 (Tabela III). A publicitação do RFC⁴³ no portal BASE tem de ser anterior ao início da sua execução (condição de eficácia) por se tratar de um procedimento por convite. Supondo que a entidade opta por adjudicar os €24.000 ao longo do ano, divididos por vários *ADRS* inferiores a €5.000 (e.g. jan. €2.000, fev. €1.500, ...), estará a fracionar ilegalmente⁴⁴ a despesa. Este comportamento, tem como consequência a não submissão da adjudicação à concorrência do mercado a que obrigava o procedimento que no limite inferior (*consulta prévia*) deveria ter sido adotado, assim como não procede à publicitação dos vários *ADRS* no valor de €24.000 no portal BASE. Os princípios da CPub, em especial da *legalidade, concorrência, transparência e igualdade* estariam a ser violados. Consideremos outro

40 Cf. artigos 127.º; 465.º, CCP e Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro

41 Artigo 8.º, alínea j), Portaria 57/2018, de 26 de fevereiro; e art.º 465.º, CCP

42 Artigo 315.º, CCP.

43 Alínea k, n.º 1, art.º 7.º, Portaria n.º 57/2018, de 26 de fevereiro; e n.º 3, art.º 127.º, CCP

44 Valor do contrato não pode ser fracionado com o intuito de o excluir do cumprimento de quaisquer exigências legais (n.º 8, artigo 17.º, CCP)

exemplo, uma entidade pública pretende adjudicar a aquisição de produtos de limpeza para os seus 4 edifícios. A escolha do procedimento correto a adotar, *em função do valor do contrato, ceteris paribus*, deve contemplar (pelo menos) o período de 1 ano e histórico de preços contratuais dos anteriores contratos. Por hipótese o somatório dos anteriores contratos no período de 1 ano ascendeu a €28.500+IVA (Edifício 1: €4.500; Edifício 2: €8.000; Edifício 3: €6.000; e Edifício 4: €10.000). O(s) procedimento(s) correto(s) a adotar *em função do valor do contrato*, terá(ão) de ser a *consulta prévia* ou *concurso público* ou *CLPQ* porque o *valor do contrato* (somatório) é superior a €20.000. Caso a entidade adjudique a aquisição de produtos de limpeza por edifício recorrendo a procedimentos por *ADRG e ADRS* está a fracionar o *valor do contrato* e evitar o procedimento que esse valor permite e que exige submissão à concorrência do mercado. No entanto, seria possível adjudicar em mais do que um procedimento em simultâneo e/ou em momentos diferentes no período de 1 ano (n.º 1, art.º 22.^{o45}, CCP), desde que, no limite, todos os procedimentos sejam por *consulta previa*, que é o procedimento exigido para este *valor do contrato* (€28.500) e as publicitações dos RFC no portal BASE teriam de ser anteriores ao início da execução (condição de eficácia). O CCP tem uma “folga” (n.º 2, art.º 22º, CCP)⁴⁶ para a regra de ter de respeitar em vários procedimentos em simultâneo e/ou em momentos diferentes, durante o período de 1 ano, desde que se devam prever a sua aquisição, a utilização do mesmo tipo de procedimento que em função do valor total é exigido (n.º 1, art.º 22.º). Retomando o exemplo, a entidade adjudicante poderia optar por adjudicar o contrato de materiais de limpeza para o edifício 1 através de um procedimento por *ADRS*, no valor de €4.500, porque este valor está contemplado em 20%⁴⁷ do *valor do total do contrato* e é inferior a €80.000. Caso utilize esta faculdade, este *ADRS* está excluído do regime de publicitação no portal BASE e apenas seria

15 Contratação de prestações do mesmo tipo em diferentes procedimentos

“1 - Quando prestações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, sejam contratadas através de mais do que um procedimento, a escolha do procedimento a adotar deve ser efetuada tendo em conta:

a) O somatório dos valores dos vários procedimentos, caso a formação de todos os contratos a celebrar ocorra em simultâneo; ou

b) O somatório dos preços contratuais relativos a todos os contratos já celebrados e do valor de todos os procedimentos ainda em curso, quando a formação desses contratos ocorra ao longo do período de um ano, desde que a entidade adjudicante, aquando do lançamento do primeiro procedimento, devesse ter previsto a necessidade de lançamento dos procedimentos subsequentes.” (n.º 1, art.º 22.º. CCP):

46 “As entidades adjudicantes ficam dispensadas da regra de ter em de respeitar em vários procedimentos em simultâneo e/ou em momentos diferentes, durante o período de 1 ano (desde que se devam prever a sua aquisição), o mesmo tipo de procedimento que, em função do valor total é exigido, para contratos que sejam inferiores a € 80 000, no caso de bens e serviços, ou a € 1 000 000, no caso de empreitadas de obras públicas, desde que o valor conjunto desses procedimentos não exceda 20 % do somatório de valor total dos contratos no período de 1 ano (n.º 2, artigo 22.º).

47 20% do valor contrato é igual a €5.700 (0,2*€28.500).

publicitada a adjudicação de €24.000+IVA. Porém, mesmo usando a *folga*, a maior parte do valor (mínimo 80%) é sempre publicitado.

Resumindo, o CCP relativamente à escolha de qual o procedimento adotar, oferece várias alternativas (e.g. procedimentos em *função do valor*, *Instrumentos Procedimentais Especiais*, AQ, ...), desde que respeitadas as regras e os *princípios* da CPub. O CCP permite determinar, de entre diversas estratégias, aquela que melhor se adequa ao processo de contratação em causa e, ao mesmo tempo, atingir os objetivos da organização.

3.2. Governança

Em Portugal é, atualmente, o IMPIC (2022), que tem nas suas atribuições a área da CPub e a regulação dos contratos públicos sob tutela do Ministro das Infraestruturas e da Habitação. O IMPIC é o ponto de referência de cooperação com a CE (art.º 454.º-A, CCP). A auditoria e a fiscalização dos contratos públicos competem ao Tribunal de Contas (TC) e à Inspeção-Geral de Finanças, assim como a entidades com competências de inspeção e controlo interno (e.g. *Autoridade da Concorrência*), conforme legislação própria (art.º 454.º-B, CCP).

3.3. Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) e Centrais de Compras

O SNCP da Entidade de Serviços Partilhados da AP, I. P. (eSPap)⁴⁸ procura assegurar o desenvolvimento e a prestação de serviços partilhados no âmbito da AP (eSPap, 2022a), através da contratação centralizada de bens e serviços transversais (e.g. AQ promovidos pela eSPap), potenciando sinergias e economias de escala. Integram e beneficiam dos instrumentos de contratação do SNCP: (i) Entidades Compradoras Vinculadas (*Serviços da Administração Direta do Estado e Institutos Públicos*); e (ii) Entidades Compradoras Voluntárias⁴⁹ (*Entidades da Administração Autónoma e Setor Empresarial Público*) (eSPap, 2022b). Ao nível local existem 2 áreas metropolitanas⁵⁰ e 21 Comunidades Intermunicipais⁵¹ que funcionam como centrais de compras⁵².

48 A eSPap foi criada pelo Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

49 Entidades compradoras voluntárias podem aderir instrumentos de contratação do SNCP mediante contrato de adesão gratuita (eSPap, 2022b)

50 Áreas Metropolitanas: Lisboa e Porto (DGAL, 2022).

51 Comunidades Intermunicipais: Alentejo Central, Lezíria do Tejo, Alentejo Litoral, Algarve, Alto Alentejo, Cávado, Médio Tejo, Oeste, Tâmega e Sousa, Douro, Alto Minho, Alto Tâmega, Região de Leiria, Beira Baixa, Beiras e Serra da Estrela, Região de Coimbra, Terras de Trás-os-Montes; Região Viseu Dão Lafões e Região de Aveiro (DGAL, 2022).

52 Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, na sua atual redação).

3.4. *Compras Públicas Verdes (CPV)*

A CE relativamente às CPV disponibiliza um instrumento voluntário o “*Green Public Procurement*” (GPP) em local próprio da internet⁵³ (CE, 2022b). Este tem como papel fundamental tornar a UE uma economia mais eficiente em termos de recursos, estimulando compras mais sustentáveis num conjunto de bens/serviços críticos. O desafio é aumentar a aceitação das CPV como uma prática comum dos EM. O GPP procura garantir que os requisitos de CPV sejam de certa forma compatíveis entre os EM, criando condições de concorrência equitativas que irão ajudar a impulsionar o mercado único de bens/serviços ambientalmente saudáveis.

Em Portugal a Estratégia Nacional de Compras Públicas Ecológicas (ENCPE) foi inicialmente aprovada pela RCM n.º 65/2007, de 7 de maio, com orientações estratégicas para o período de 2008-2010, posteriormente foi aprovada a ENCPE 2020⁵⁴, que se encontra disponível em local próprio na internet⁵⁵ (APA, 2022a). A ENCPE 2020 segue as orientações das Diretivas de 2014 em que a inclusão de critérios ambientais nos contratos públicos se enquadra numa articulação das questões ambientais, com as vertentes económica e social, contribuindo para a promoção da eficiência na utilização de recursos e a minimização de impacte ambiental.

3.5. *Compras Públicas Inovadoras*

Um *contrato público de inovação* refere-se a qualquer adjudicação que apresente um ou os dois aspetos seguintes: (i) aquisição do processo de inovação (*serviços de investigação e de desenvolvimento*) com resultados (parciais); e/ou (ii) aquisição dos resultados da inovação (CE, 2021, p. 5). Os *contratos públicos de inovação* constituem um instrumento importante para promover a transição da economia da UE para uma economia verde e digital, no contexto *Uma Nova Agenda Europeia para a Investigação e a Inovação*, que tem como objetivo apoiar os adquirentes públicos a contribuir de forma mais eficaz para a recuperação económica, a dupla transição ecológica e digital e a resiliência da UE (CE, 2022d, p. 1).

53 https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm

54 ENCPE 2020 (RCM n.º 38/2016, de 29 de julho)

55 <https://encpe.apambiente.pt/?language=pt-pt>

4. ALGUMAS DIMENSÕES DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA EM PORTUGAL

4.1. Peso das Compras Públicas no PIB

A figura 1 compara o peso que a CPub representa no PIB em Portugal entre 2010 e 2020 de acordo com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDEb, 2022) e o peso da CPub no PIB que é comunicada (RFC) no portal BASE (IMPIC, 2021).

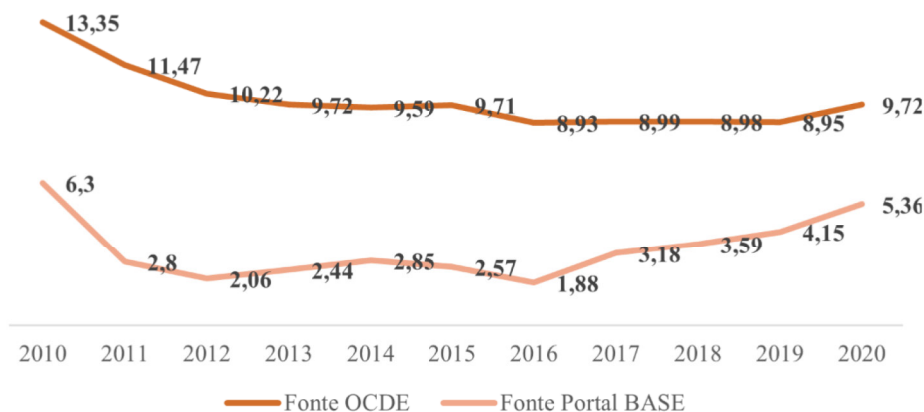


FIGURA 1 – COMPRAS PÚBLICAS EM % PIB

Fonte OCDE(2022b) e PortalBASE (2021c), cálculos da autora

Faz sentido existir alguma diferença entre os dados publicitados pela OCDE e o IMPIC, porque as compras públicas nos dados da OCDE incluem despesas reportadas pelos Sistemas de Contas Nacionais e correspondem a *Consumo Intermédio*⁵⁶, *Formação Bruta de Capital Fixo*⁵⁷ e *Transferências Sociais em Espécie*⁵⁸ e a adjudicação de algumas destas despesas não tem obrigatoriedade de reporte na área pública do portal BASE (e.g. *ADRS*). Mas será que a diferença verificada é a expectável? No relatório de 2019 sobre a CPub em Portugal (IMPIC, 2020, p.13) é indicada a possibilidade do valor dos contratos públicos comunicados no portal BASE ser inferior ao expectável em termos de % do PIB, tomando como base indicadores estimados pela CE para Portugal, que indicavam que a CPub deveria representar 9,1% do PIB. No relatório de 2020 sobre a CPub é feita a seguinte observação:

⁵⁶ Bens e serviços adquiridos pelos governos para uso próprio (e.g. serviços ou de tecnologia da informação).

⁵⁷ Aquisição de capital excluindo vendas de ativos fixos (e.g. construção de novas estradas).

⁵⁸ Compras pelas administrações públicas de bens e serviços produzidos por produtores mercantis e fornecidos às famílias.

... a possibilidade de os contratos reportados não serem, efetivamente, todos os contratos celebrados por entidades adjudicantes. Para além de entidades que possam não ter procedido ao registo dos seus contratos por desconhecimento, ou por outras razões, existem outros contratos que, atenta a natureza e o enquadramento jurídico, poderão não ter sido integralmente reportados ao portal BASE, designadamente:

- a) Os contratos cujo preço contratual seja inferior a 5 000 euros;*
- b) Os contratos de aquisição de serviços de água e energia elétrica;*
- c) Os contratos das entidades inseridas nos sectores especiais (água, energia, transportes e serviços postais) abaixo dos limiares comunitários;*
- d) Os contratos excluídos nos termos do art.º 4.º do CCP;*
- e) Os contratos resultantes de procedimentos não sujeitos à parte II do CCP, nos termos do respetivo art.º 5.º (ex: contratação “in house”).*

IMPIC (2021), p. 7.

Entre 2016 e 2020, o número de entidades que reportaram no portal BASE apresenta diferenças em cada ano (IMPIC, 2021, p. 51). Se, por hipótese, todas efetuaram o reporte obrigatório no portal BASE, *ceteris paribus*, o número real de entidades sujeitas à aplicação do CCP teria as diferenças verificadas. Só ao nível da administração local, entre municípios e freguesias existem 3.399 entidades, que representa 86% das 3.946 entidades que fizeram reporte em 2020 (IMPIC, 2021, p. 51). Isto significaria que só restariam 547 entidades para as restantes tipologias de entidades. O que não parece ser o caso. A este respeito no relatório de 2020 sobre a CPub é feita a seguinte menção:

Apesar do acréscimo de entidades reportantes, o número ainda assim continua a parecer aquém do universo das entidades adjudicantes que, por via da aplicação do Código dos Contratos Públicos, deveriam reportar os procedimentos e contratos ao portal BASE. Dado que os procedimentos concursais são obrigatoriamente tramitados através de plataformas eletrónicas e estas asseguram a comunicação com o portal, esta subrepresentatividade tenderá a estar, pois, associada às entidades adjudicantes que apenas tenham utilizado o ajuste direto. Acresce que 15,3% das entidades adjudicantes apenas reportaram 1 contrato por ajuste direto (825).

IMPIC (2021), pp. 52-53.

As evidências indicam que há CPub em Portugal que não é comunicada no portal BASE.

4.2. Procedimentos – Portal BASE - 2019 a 2021

Para análise dos procedimentos e valores adjudicados e publicitados no portal BASE (RFC) foi escolhido o período 2019 a 2021 para melhor interpretação dos resultados, porque não inclui o 1.º ano (2018) que introduziu o procedimento por *consulta prévia* e alargou o *ADRS* às empreitadas de obras públicas. A CPub que foi reportada e publicitada no portal BASE entre 2019 e 2021 (Tabela XIII) indica que o procedimento mais utilizado em Portugal neste triénio e com tendência crescente é o *ADRG* que representou em média cerca de 52% dos procedimentos adotados, seguindo-se a *consulta prévia* com 24%, o *concurso público* e procedimentos ao abrigo de AQ, ambos com 12%. Em relação aos procedimentos ao abrigo de AQ, importa referir que os que são promovidos pela eSPap, por regra, as entidades vinculadas ao SNCP têm de os adotar. Os procedimentos que representam a esmagadora maioria (76%) foram por convite direto, 52% a uma única entidade (*ADRG*), não promovem a concorrência do mercado e 24% por convite direto no mínimo a 3 entidades (*consulta prévia*).

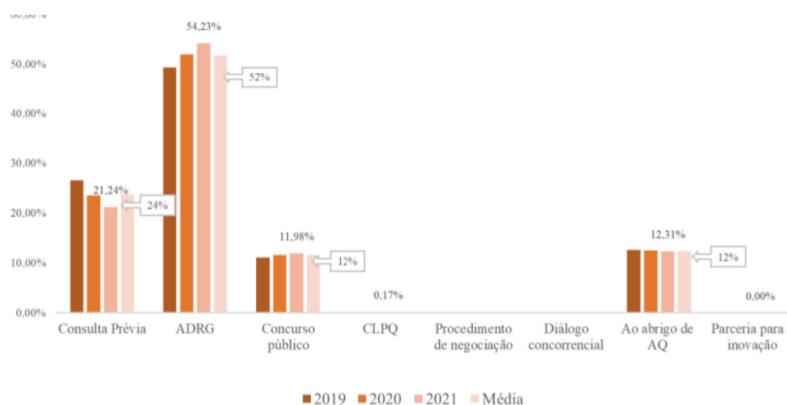


FIGURA 2 – PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021

Fonte: Portal BASE (2022a) <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/estatisticas/tabela-de-valores/>, acessado a 17/08/2022, com cálculos da autora

Em termos do peso do valor adjudicado por procedimento adotado no período em análise, verifica-se que o procedimento com maior valor é o *concurso público*, que representou 51% do valor adjudicado, seguindo-se o *ADRG* com 19%, os *procedimentos ao abrigo de AQ* com 13% e a *consulta prévia* com 11%. O peso dos outros procedimentos não é representativo. Estes resultados em termos de valor, por comparação com os resultados por tipologia de procedimento adotado, são coerentes com os limites dos valores de contratos a partir dos quais é necessário adotar um procedimento público.

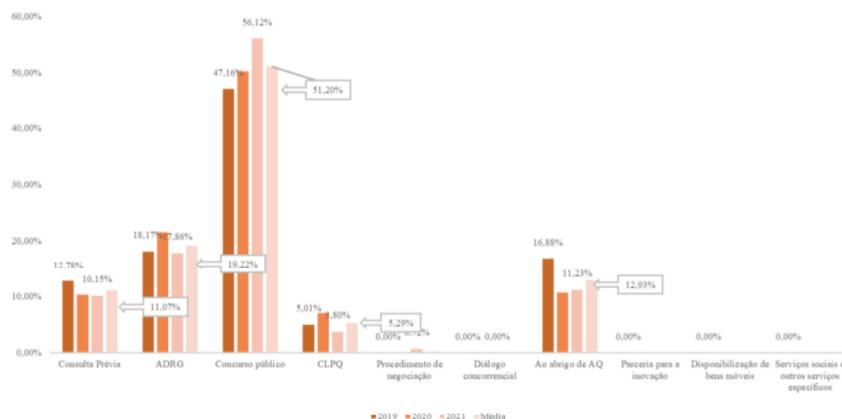


FIGURA 3 – VALOR PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021

Fonte: Portal BASE (2022a) <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/estatisticas/tabela-de-valores/>, acessado a 17/08/2022, com cálculos da autora

No período em análise as novas tipologias e técnicas de procedimentos (*e.g. negociação, diálogo concorrencial, parceria para a inovação, SAD, ...*) introduzidos no CCP pela transposição das diretivas comunitárias cujo objetivo é promover concorrência e compras mais eficazes, não têm representatividade em Portugal. Neste período foram apenas efetuados 7 procedimentos por negociação e 2 parcerias para a inovação.

4.2.1. Procedimentos – 2019 a 2021 – Municípios Continente⁵⁹

Em Portugal existem 308 municípios, dos quais 278 são no continente, 19 na RAA e 11 na RAM. A análise em termos de RFC publicitados no portal BASE teve em conta apenas os municípios do continente (Tabela XIV) para evitar interpretações incorretas face às adaptações legislativas para a RAA e RAM, relativamente aos limites de valor para os procedimentos a adotar. Entre 2019 e 2021 todos os municípios do continente fizeram pelo menos uma publicitação de um procedimento por ADRG e uma publicitação de um procedimento por consulta prévia, mas nem todos adotaram o concurso público embora a maioria (96%) sim. Neste período e nesta tipologia de entidade, os procedimentos por convite direto a uma única entidade, sem promoção da concorrência são a maioria dos procedimentos utilizados (cerca de 50%). A consulta prévia, também por convite direto, representa 35% dos procedimentos destas entidades e o concurso público apenas 14%. As restantes tipologias não têm representatividade.

⁵⁹ Sempre que é apresentada na fonte *Informa D&B* (portal BASE), trata-se de informação com base em dados do portal BASE, tratados e disponibilizados pela *Informa D&B*. Esta disponibilização foi feita no âmbito do apoio que esta entidade oferece à investigação académica. Os dados foram testados e serão disponibilizados pela autora, caso solicitado.

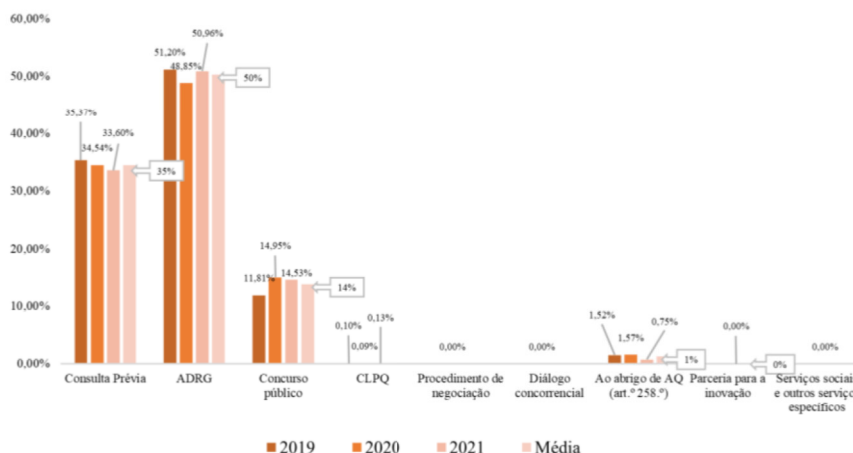


FIGURA 4 – MUNICÍPIOS CONTINENTE – PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021

Fonte: INFORMA D&B⁶⁰ (portal BASE) e cálculos da autora

Em termos do valor adjudicado por tipologia de procedimento, o *concurso público* representa 58%, a *consulta prévia* 20%, o *ADRG* 14%, procedimentos ao abrigo de AQ 7% e o CLPQ 2%. Estes resultados, por comparação com os resultados por tipologia de procedimento adotado, são coerentes com os limites dos valores de contratos e o tipo de procedimentos possíveis de adotar.

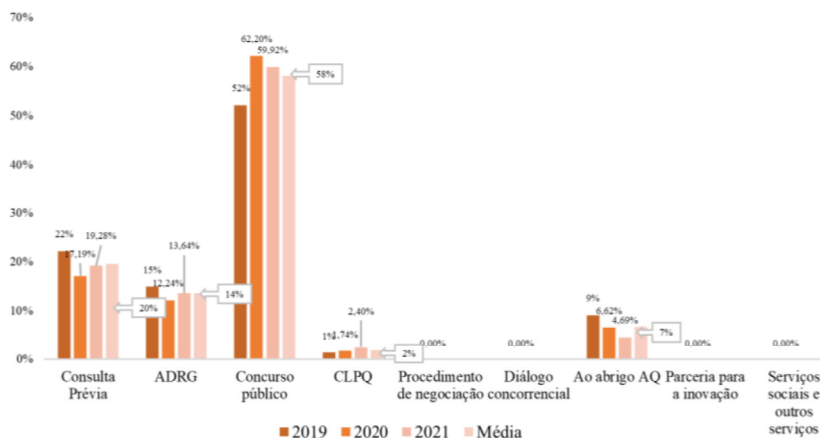


FIGURA 5 – MUNICÍPIOS CONTINENTE – VALOR PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021

Fonte: INFORMA D&B (portal BASE) e cálculos da autora

Os municípios do continente neste período contribuíram ao nível nacional com cerca de 36% dos procedimentos adjudicados por *consulta prévia*, 29% dos *concursos públicos*, 24% *ADRG*, e 14% em *CLPQ*. Em termos de valor por tipologia de procedimento

⁶⁰ Sempre que é apresentada na fonte *Informa D&B* (portal BASE), trata-se de informação com base em dados do portal BASE, tratados e disponibilizados pela *Informa D&B*. Esta disponibilização foi feita no âmbito do apoio que esta entidade oferece à investigação académica. Os dados foram testados e serão disponibilizados pela autora, caso solicitado.

contribuíram para 48% do valor das *consultas prévias*, 31% do valor dos *concursos públicos*, 20% do valor dos *ADRG*, 14% dos procedimentos ao abrigo de *AQ* e 10% *CLPQ*.

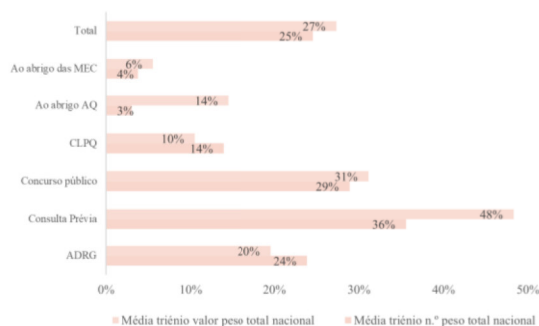


FIGURA 6 –MUNICÍPIOS CONTINENTE NO TOTAL NACIONAL – 2019 A 2021

Fonte: INFORMA D&B (Portal BASE) e cálculos da autora

Os municípios do continente têm um peso considerável no reporte de contratos públicos (RFC) ao nível nacional no portal BASE.

Neste período, os municípios do continente não utilizaram as novas tipologias e técnicas de procedimentos, como: (i) *negociação*; (ii) *diálogo concorrencial*; (iii) *parceria para a inovação*; e (iii) *concurso de conceção*.

4.2.2. Procedimentos – 2019 a 2021 – Freguesias Continente⁶¹

Em Portugal existem 3.091 freguesias: 2.882 no continente, 155 na RAA e 54 na RAM. A análise efetuada (Tabela XV) teve em conta apenas as freguesias do continente. Verifica-se que entre as 2.882 freguesias do continente em 2019 fizeram reporte no portal BASE, apenas 17% dessas freguesias, em 2020, 20% e em 2021, 23%.

⁶¹ Sempre que é apresentada na fonte *Informa D&B* (portal BASE), trata-se de informação com base em dados do portal BASE, tratados e disponibilizados pela *Informa D&B*. Esta disponibilização foi feita no âmbito do apoio que esta entidade presta à investigação académica. Os dados foram testados e serão disponibilizados pela autora, caso solicitado.

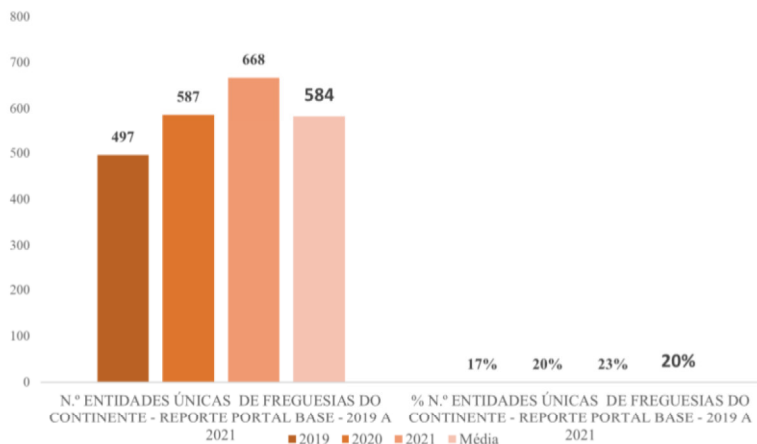


FIGURA 7 – FREGUESIAS CONTINENTE - REPORTE PORTAL BASE - 2019 A 2021

Fonte: INFORMA D&B (Portal BASE) e cálculos da autora

Entre as freguesias do continente que fizeram reporte, a esmagadora maioria, 71%, adotou o procedimento do *ADRG*, que em valor representa 34% do valor adjudicado e publicitado. A *consulta prévia* representa 27% dos procedimentos promovidos por estas freguesias, correspondendo a 49% do valor adjudicado e publicitado. O *concurso público* representa 2% em número de procedimentos e 16% em valor.

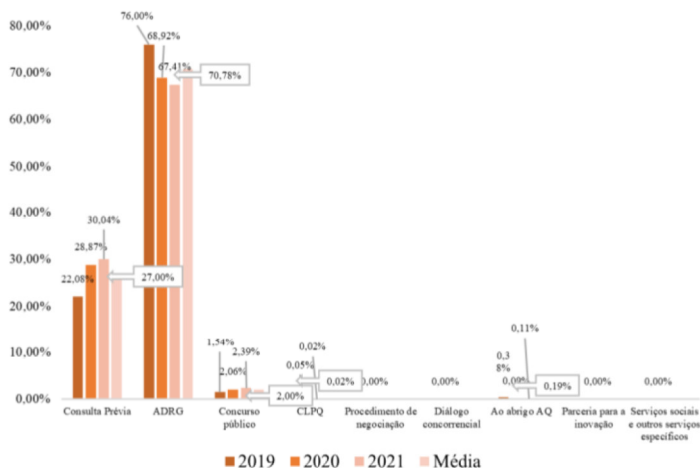


FIGURA 8 – FREGUESIAS CONTINENTE - PROCEDIMENTOS (%) – 2019 A 2021

Fonte: INFORMA D&B (Portal BASE) e cálculos da autora

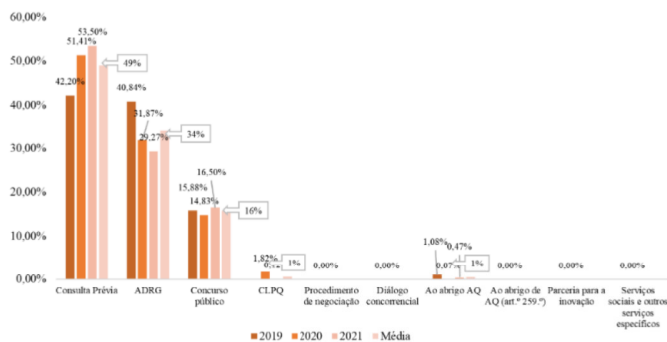


FIGURA 9 – FREGUESIAS CONTINENTE – VALOR PROCEDIMENTO (%) – 2019 A 2021

Fonte: INFORMA D&B (Portal BASE) e cálculos da autora

Em 2021, somente 5% das freguesias do continente que fizeram reporte no portal BASE foram responsáveis por metade dos procedimentos comunicados pelas mesmas, e apenas 9% por metade do valor. Em ambas as situações, na esmagadora maioria estão as freguesias da área metropolitana de Lisboa.

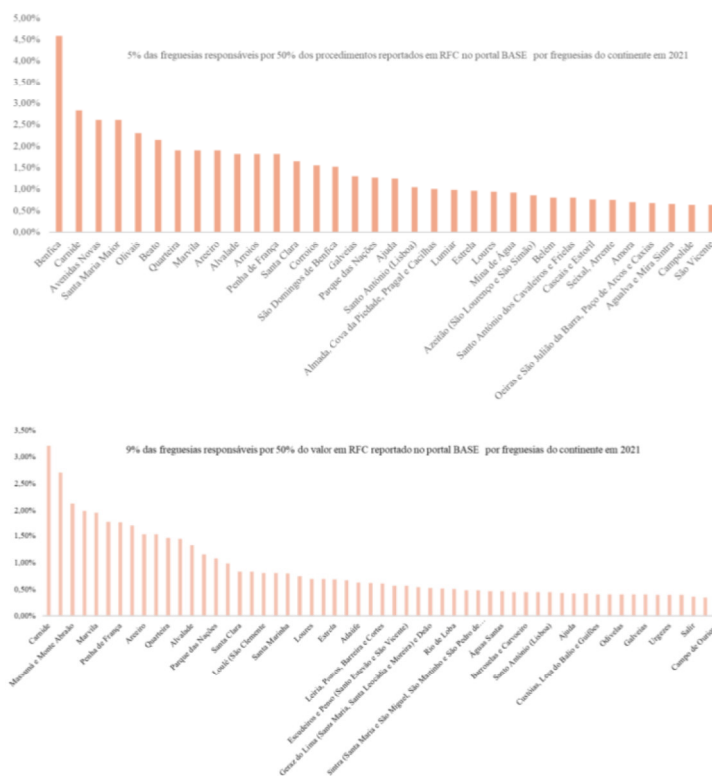


FIGURA 10 – FREGUESIAS CONTINENTE RESPONSÁVEIS POR 50% DOS SEUS RFC

Fonte: INFORMA D&B (Portal BASE) e cálculos da autora

Ao nível nacional o peso que as freguesias do continente representam, no período considerado, em procedimentos adjudicados por *ADRG* é de 4% e por *consultas prévias*

3%. Os outros procedimentos não têm representatividade. Em termos de valor adjudicado ao nível nacional, por tipologia de procedimento as freguesias do continente representam 4% das *consultas prévias* e 2% dos *ADRG*. Estes valores pressupõem-se subavaliados porque em média, apenas 20% das freguesias do continente fizeram reporte no portal BASE neste período.

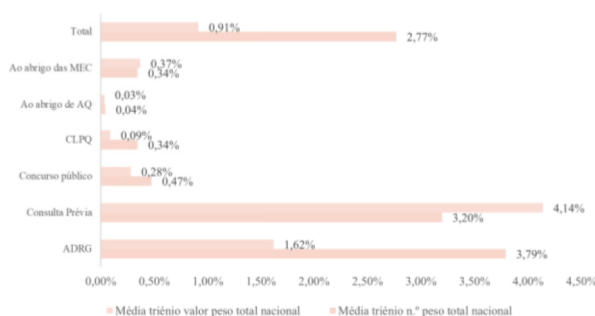


FIGURA 11 – FREGUESIAS CONTINENTE NO TOTAL NACIONAL – 2019 A 2021

Fonte: INFORMA D&B (Portal BASE) e cálculos da autora

A não comunicação de RFC por parte da maioria das freguesias do continente sugere que poderá haver eventual fracionamento da despesa, evitando os procedimentos corretos a adotar que em função do valor pelo período de 1 ano, por tipologia de contrato deveriam ter sido adotados, submetidos à concorrência e publicitados no portal BASE.

Neste período as freguesias do continente não efetuaram procedimentos de *negociação*, *diálogo concorrencial*, *parceria para a inovação* e de *conceção*, salientando-se o facto de uma freguesia ter efetuado 1 procedimento por *CLPQ*. Os dados indicam carências na CPub nesta tipologia de entidade, em especial fora da área metropolitana de Lisboa.

4.3. Utilização de Plataformas Eletrónicas

A utilização de *plataformas eletrónicas licenciadas*⁶² para as compras públicas é obrigatória em procedimentos públicos, com possibilidade de uso de outro meio de transmissão eletrónica de dados⁶³ nos procedimentos por convite. O *email* é o meio mais adotado (IMPIC, 2021, p. 5), o que confirma, conforme já referido, que os procedimentos mais utilizados são por convite. Esta preferência poderá gerar desigualdades na CPub,

62 acinGov, anoGov, ComprasPT, saphetygov, ou vortalGOV (portal BASE, 2022d).

63 (alinea g), n.º 1, art.º 115.º, CCP).

isto porque a tramitação por plataforma tem regulamentação própria⁶⁴ (e.g. credenciação, assinatura digital qualificada, pagamento de *selos temporais*, ...) e em especial no procedimento por *consulta prévia*, pode pôr em causa os princípios da *igualdade*, *concorrência* e *transparência*. Será esta preferência um indicador de carências nas competências dos profissionais da CPub? Importa referir que Portugal consta na *Coletânea de Boas Práticas* que acompanha a Recomendação da CE para a profissionalização da CPub, como o 1.º EM a tornar a contratação eletrónica obrigatória (CE, 2017a, p. 49). Contudo, não basta o potencial das novas técnicas na CPub, porque só haverá concretização plena, em termos de eficácia e de redução dos custos, se os responsáveis pela tramitação dos contratos souberem utilizá-las.

4.4. Desempenho Global na CPub e Reconhecimento da Profissionalização

Um estudo publicado pela CE (2020b) avaliou Portugal com desempenho global *insatisfatório* na CPub, entre 2017 e 2020, com base em indicadores relativos a aspetos essenciais dos contratos públicos nos diferentes EM (CE, 2020b). Relacionando os dados deste estudo com os países que reconhecem a CPub como profissão (OECD, 2021), verifica-se que os que reconhecem a profissionalização têm na sua maioria desempenho *satisfatório* ou em *situação intermédia*. Portugal está entre os países que não reconhecem a profissionalização da CPub e com atribuição de desempenho global *insatisfatório*.

4.5. Compras Públicas Ecológicas e para a Inovação

O Grupo de Acompanhamento e Monitorização (GAM) da ENCPE 2020 (APA, 2022b), apresenta no relatório final de monitorização uma tabela com os valores de execução face às metas estabelecidas para a ENCPE 2020, com base em 4 indicadores para os períodos 2017-2018 e 2019-2020 e para a *Administração Direta e Indireta do Estado* e para o *Setor Empresarial do Estado*. O GAM conclui que a execução ficou em todos os indicadores sempre abaixo de 1/3 das metas pré-estabelecidas (APA, 2022b, p.27).

O TC (2020) no seu relatório de auditoria às compras públicas ecológicas concluiu que a ENCPE 2020 não é aplicada de modo eficaz, os critérios ambientais não são definidos e adaptados à realidade nacional com a celeridade necessária, condicionando

⁶⁴ Lei 96/2015, de 17 de agosto.

negativamente a sua aplicação, com divulgação e formação praticamente inexistentes. Esta auditoria considera que o acompanhamento e monitorização da implementação da ENCPE 2020 não foram devidamente assegurados. Parte das entidades que utilizaram critérios ambientais não dispõem de sistemas de acompanhamento do seu cumprimento. O TC considera que não existem critérios, nem informação para a avaliação dos impactos da ENCPE 2020 e que a continuidade requer melhorias que potenciem a efetiva implementação e os correspondentes resultados. O TC recomenda ao governo reforçar os RH envolvidos na ENCPE para apoio técnico especializado e permanente às entidades adjudicantes, que pondere alterar o regime legal no sentido de tornar obrigatória a tramitação dos procedimentos por convite (*consulta prévia* e *ADRG*) através de plataformas eletrónicas. Ao GAM recomenda promover ações de sensibilização/formação junto das entidades adjudicantes.

No período compreendido entre 2019 e 2021, a representatividade da adoção de critérios ambientais nos procedimentos adjudicados em Portugal não é significativa.

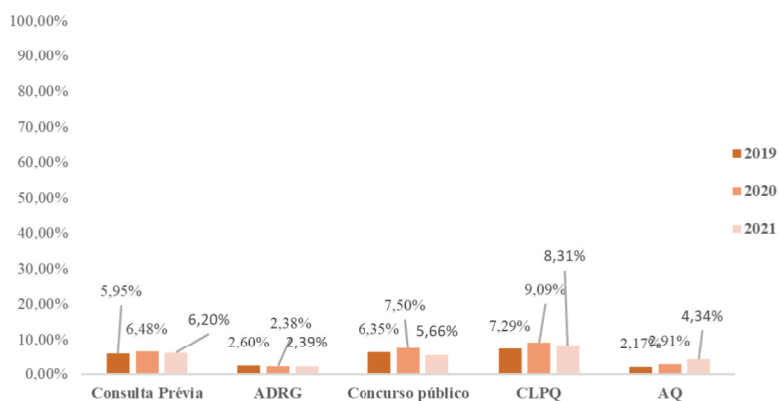


FIGURA 12 – PROCEDIMENTOS COM CRITÉRIOS AMBIENTAIS – 2019 A 2021

Fonte: Portal BASE (2022c), acessos a 28/08/2022, cálculos da autora

Portugal está incluído no grupo de países da UE com pior classificação (CE, 2020c) no peso que as compras para a investigação, desenvolvimento e inovação têm no total das compras públicas, o que se confirma no ponto 4.2.1. com apenas 2 *parcerias para a inovação* efetuadas entre 2019 e 2021.

As principais conclusões que podemos retirar deste capítulo são: (i) existe CPub que não é comunicada no portal BASE; (ii) os procedimentos por convite direto que não promovem a concorrência ampla ao mercado são os mais utilizados, com preferência pela utilização do email como alternativa à plataforma eletrónica de compras públicas; (iii) os

municípios do continente têm representatividade na CPub que é reportada no portal BASE, mas as freguesias do continente não; (iv) o recurso às novas tipologias de procedimentos introduzidas pelas diretivas para ampliar a concorrência e melhorar a eficácia dos contratos públicos não têm adesão em Portugal; e (v) as compras sustentáveis e de inovação não têm representatividade nas compras públicas em Portugal.

5. QUESTIONÁRIO A PROFISSIONAIS QUE TRABALHAM NA CPUB EM PORTUGAL

O questionário utilizado foi estruturado de forma a avaliar tipologias de entidades adjudicantes e perfis de profissionais que trabalham na CPub com foco em *conhecimentos/competências* em áreas essenciais da CPub, numa atividade que não é reconhecida enquanto profissão. O questionário foi divulgado *online*, entre os dias 30 de maio e 15 de julho de 2022, junto de entidades adjudicantes e dirigido aos profissionais que trabalham na CPub. Este inquérito continha 50 questões, sendo o requisito para participar ser trabalhador na área da CPub, com submissão única e anónima. A divulgação foi feita diretamente pela autora e por outras entidades⁶⁵. A maioria das questões formuladas procurou avaliar o nível de conhecimentos/aptidões dos profissionais em aspetos básicos e essenciais da CPub. Tratando-se de um questionário *online* e anónimo não se pode considerar que os inquiridos sejam uma amostra representativa do universo de profissionais que trabalham em entidades públicas na área da CPub em Portugal, pois este universo não está delimitado. Assim, este questionário pode considerar-se uma investigação piloto para implementação de uma investigação futura com uma amostra de profissionais que em Portugal trabalham na CPub em entidades adjudicantes. As figuras/tabelas deste capítulo foram realizadas pela autora com os dados do questionário⁶⁶.

5.1. Caracterização dos Inquiridos

Ao questionário foram submetidas 345 respostas por parte de profissionais que trabalham em *entidades adjudicantes* na área da CPub. As entidades mais representadas são *municípios* (49%), *freguesias* (20%), *Estado* (11%), e *Institutos Públicos* (10%). Ao nível regional todos os distritos estão representados e em maioria: Lisboa (22%), Leiria (13%), Porto (10%) e Braga (7%).

⁶⁵ Associação dos Trabalhadores da Administração Local, ISEG, ...

⁶⁶ Os dados poderão ser disponibilizados pela autora, caso solicitado. As principais perguntas e os principais resultados do inquérito, que não estão no texto deste capítulo, apresentam-se nas tabelas em Anexo.

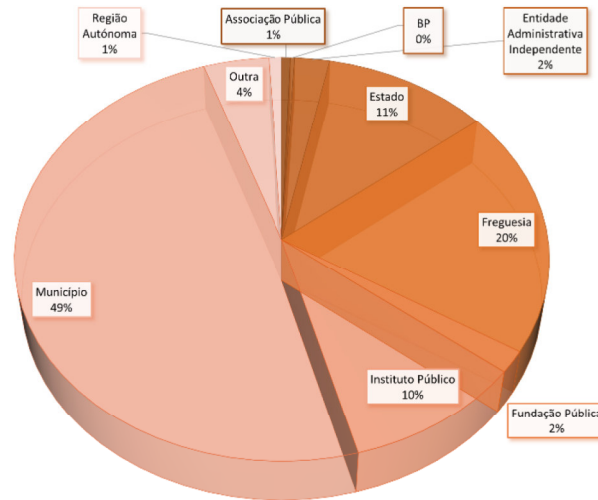


FIGURA 13 – ENTIDADE PÚBLICA ONDE TRABALHA

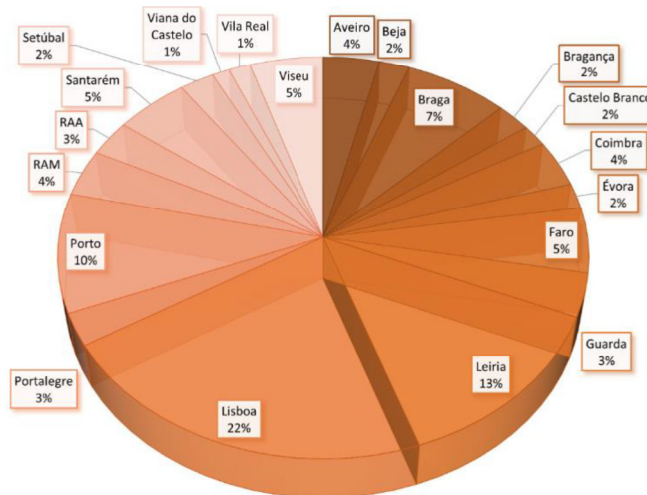


FIGURA 14 – DISTRITO ONDE TRABALHA

Em termos de *dimensão quanto ao n.º de funcionários por entidade*, verifica-se uma grande heterogeneidade de tipologias de entidades.

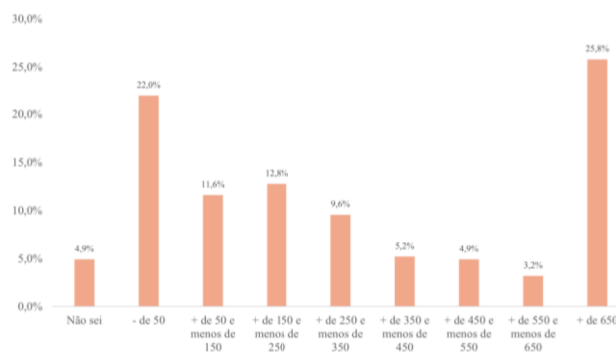


FIGURA 15 – N.º DE FUNCIONÁRIOS DA ENTIDADE

Em termos de perfil dos inquiridos e relativamente à sua idade, a maioria está entre os 35 e 54 anos (72%). Ao nível de habilitações académicas, a maioria são licenciados (59%).

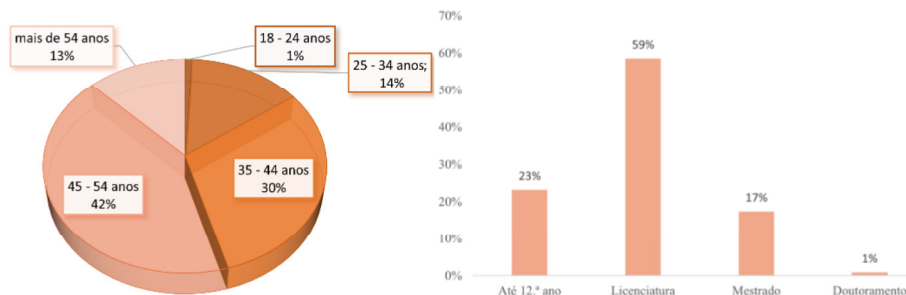


FIGURA 16 – IDADE E HABILITAÇÕES ACADÉMICAS

As principais áreas de formação são *Economia, Gestão e Finanças* (32%), *Outra* (24%) e *Direito* (19%). Contudo, a multidisciplinariedade de áreas de formação é evidente.

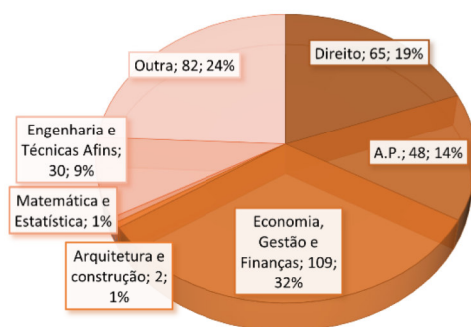


FIGURA 17 – ÁREA PRINCIPAL FORMAÇÃO

Em termos de situação profissional, na maioria os inquiridos estão na categoria de *técnico superior* (43%) e *dirigente* (23%).

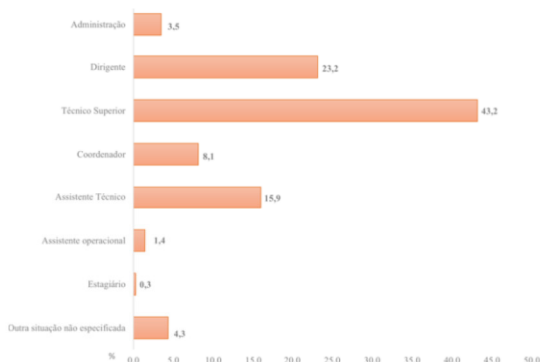


FIGURA 18 – SITUAÇÃO PROFISSIONAL

5.2. Caracterização da Entidade em Aspetos Essenciais da CPub

Em relação às entidades representadas, 26% dos inquiridos indicaram que as entidades que representam não têm equipa de CPub, sendo a maioria dessas respostas de representantes de freguesias, mostrando a quase totalidade de respostas só dos profissionais de freguesias (84%). Em termos do *n.º de colaboradores afetos à área da CPub*, salienta-se o facto de 42% *ter menos de 3 elementos (ou não sabe)*, a maioria dessas respostas, também, é de freguesias, representando a quase totalidade (94%) de respostas dos profissionais de freguesias.

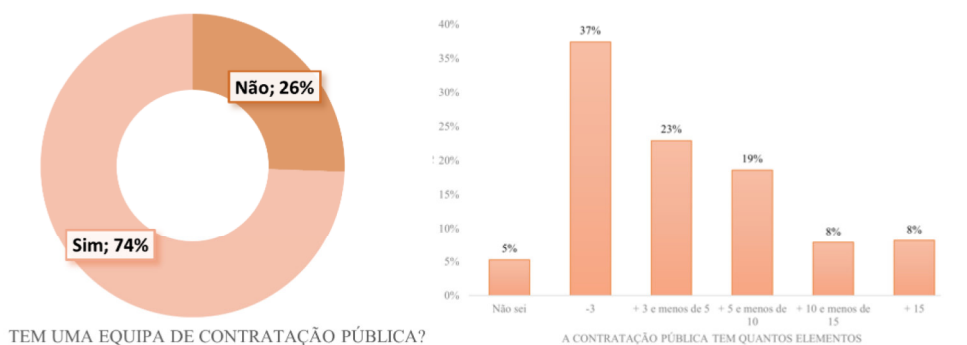


FIGURA 19 – A ENTIDADE TEM EQUIPA DE CPUB E QUANTOS ELEMENTOS TEM

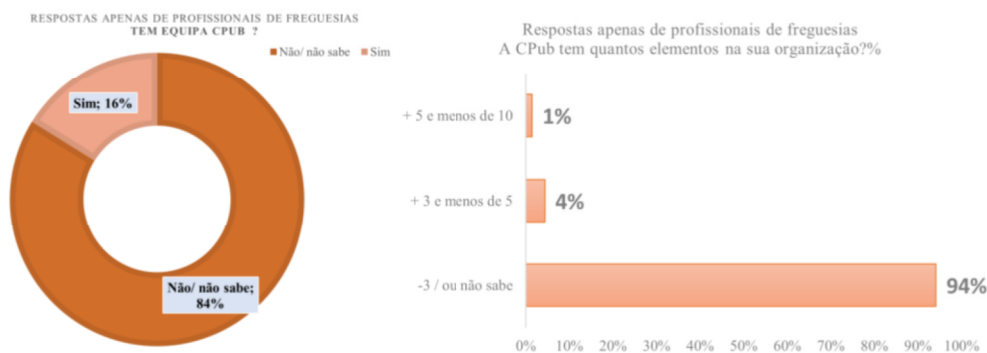


FIGURA 20 – FREGUESIAS - EQUIPA DE CPUB E QUANTOS ELEMENTOS TEM

Ao nível de *utilização de uma das plataformas eletrónicas licenciadas para as compras públicas*, 11% indicou que a entidade que representa não utiliza, o que significa que essas entidades não promovem procedimentos públicos. A quase totalidade dessas respostas é de freguesias.

TABELA V – ORGANIZAÇÃO UTILIZA UMA PLATAFORMA ELETRÓNICA LICENCIADA

	Utiliza plataforma?			Total
	Não	Não sei	Sim	
Associação Pública	0,0%	0,0%	0,6%	0,6%
Banco de Portugal	0,0%	0,0%	0,3%	0,3%
Entidade Administrativa Independente	0,3%	0,0%	2,0%	2,3%
Estado	0,9%	0,9%	9,3%	11,0%
Freguesia	9,9%	1,4%	8,4%	19,7%
Fundação Pública	0,0%	0,0%	1,7%	1,7%
Instituto Público	0,0%	0,0%	10,1%	10,1%
Município	0,3%	0,3%	48,4%	49,0%
Outra	0,0%	0,0%	4,3%	4,3%
Região Autónoma	0,0%	0,0%	0,9%	0,9%
Total	11,3%	2,6%	86,1%	100,0%

As respostas indicam heterogeneidade ao nível das entidades representadas e apontam para carências em áreas da CPub em especial nas freguesias, em que, a quase totalidade representada no questionário, indica não ter equipa de CPub e não utiliza plataforma eletrónica.

Nos procedimentos por convite em que é possível utilizar o correio eletrónico como alternativa à plataforma, 64% dos inquiridos indicam que as entidades que representam utilizam *regularmente ou sempre* em ADRG e 48% em *consulta prévia*.

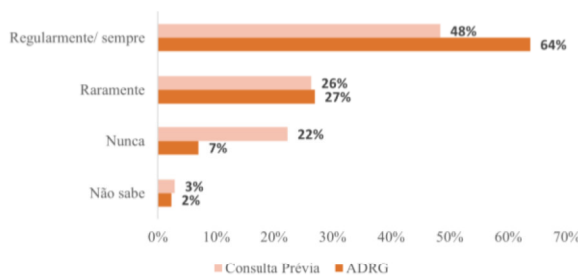


FIGURA 21 – ALTERNATIVA À PLATAFORMA - PROCEDIMENTOS POR CONVITE

A tabela seguinte apresenta a frequência de utilização na organização de cada tipo de procedimento de acordo com as respostas dos inquiridos.

TABELA VI – FREQUÊNCIA UTILIZAÇÃO POR TIPOLOGIA PROCEDIMENTO

Procedimento	Utiliza regularmente	Nunca, raramente utiliza ou não sabe
Ajuste Direto	89,60%	10,50%
Consulta Prévia	85,20%	14,80%
Concurso Público	70,70%	29,40%
CLPQ	8,10%	91,90%
Procedimento de Negociação	2,60%	97,40%
Diálogo Concorrencial	2,00%	98,00%
Parceria para a Inovação	1,20%	98,90%
Concurso de conceção	2,30%	97,70%
SAD	2,00%	98,00%
Sistema de qualificação	1,40%	98,50%
Serviços sociais e outros serviços específicos	4,60%	95,30%
AQ	24,60%	75,40%

Os dados conferem com as estatísticas apresentadas no capítulo 4, quer pela preferência à alternativa à plataforma, quer pelo tipo de procedimentos adotados e publicitados no portal BASE.

A Tabela VII apresenta um resumo das respostas dos inquiridos em como classificam a organização que representam em aspetos essenciais da CPub.

TABELA VII – CLASSIFICAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO EM ASPETOS ESSENCIAIS DA CPUB

Como classifica organização?	Não sabe, nulo, insuficiente	Razoável	Bom	Excelente
Planeamento das compras	29,20%	41,40%	26,70%	2,60%
Cumprimento legal das compras	5,80%	22,00%	49,00%	23,20%
Cumprimento dos princípios da contratação pública	4,10%	19,10%	46,70%	30,10%
Compras sustentáveis e com preocupações sociais	37,40%	36,50%	22,30%	3,80%
Compras inovadoras	44,90%	34,80%	17,70%	2,60%
Adoção e aplicação de medidas no combate à fraude, corrupção, conflito de interesses e irregularidades graves	10,70%	28,10%	40,90%	20,30%
Gestão dos contratos públicos	12,70%	30,10%	46,40%	10,70%

Ao nível do *planeamento*, 41% dos inquiridos considera ser razoável, no entanto, 29% considera *nulo*, *insuficiente* ou *não sabe*. Em termos de cumprimento legal e princípios da CPub, cerca de 3/4 reparte-se entre uma avaliação de *bom* ou *excelente*. Porém, em termos de *compras inovadoras*, *sustentáveis* e com *preocupações sociais* há um peso significativo de respostas que denotam desconhecimento ou avaliação *insuficiente*, tendo representatividade a classificação *razoável* ou *bom*. A *gestão de contratos*, *adoção e aplicação de medidas no combate à fraude, corrupção, conflito de interesses e irregularidades graves* é considerada maioritariamente entre *boa* e *razoável*. A classificação atribuída pela maioria dos inquiridos de desempenho *bom* ou *excelente* no

cumprimento legal e princípios da CPub, deixa margem para que o desempenho deficitário na CPub não esteja relacionado com regulamentação, mas associado a *conhecimentos e aptidões* nas outras áreas multidisciplinares da CPub (e.g. determinação das melhores estratégias de contratação).

5.3. Formação, Experiência e Responsabilidades dos Profissionais na CPub

O questionário permite verificar que a maioria dos inquiridos (53%) tem experiência na AP *há mais de 15 anos*, mas apenas 27% têm experiência na CPub. Os dados indicam recrutamento recente e transferências dentro da própria AP, apenas possível perante ausência de perfil/carreira para o exercício de funções nesta atividade. Estes dados podem indicar que as preocupações na CPub e consequentemente, de recrutamento para a CPub são relativamente recentes na AP.

TABELA VIII – EXPERIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E NA CPUB

		Experiência na CPub (%)					TOTAL
		Até 1 ano	+1 ano a 5 anos	+ 5 a10 anos	+ 10 a 15 anos	+15 anos	
Experiência na AP (%)	Até 1 ano	4,93%	1,16%	0,29%	0,00%	0,29%	6,67%
	+1 ano a 5 anos	2,03%	11,88%	0,00%	0,00%	0,00%	13,91%
	+ 5 a10 anos	1,45%	4,06%	5,80%	0,00%	0,00%	11,30%
	+ 10 a 15 anos	1,74%	2,32%	5,22%	6,09%	0,00%	15,36%
	+15 anos	2,32%	6,67%	8,99%	8,41%	26,38%	52,75%
	TOTAL	12,46%	26,09%	20,29%	14,49%	26,67%	100,00%

Em termos de *formação específica* na área da CPub, 45% dos inquiridos indica não ter. Porém, se relacionarmos esta questão com a *última formação frequentada*, há incoerência (ou não) em algumas repostas. Estas incoerências (ou não) podem indicar dúvidas sobre o conceito de *formação específica* na CPub, o que é normal numa atividade que não é regulada em termos de formação e que não tem carreira própria.

TABELA IX –FORMAÇÃO ESPECÍFICA CPUB E ÚLTIMA FORMAÇÃO RECEBIDA

	A última formação em CPub foi há?						Total
	nunca	menos de 1 ano	+ de 1 e menos de 2 anos	+ de 2 e menos de 5 anos	+ de 5 anos		
Tem formação específica área da	Não	8%	18%	8%	8%	4%	45%
CPub?	Sim	0%	39%	9%	5%	2%	55%
Total		8%	57%	16%	13%	6%	100%

Em relação às funções na CPub verifica-se uma amplitude de funções exercidas, em que a maioria: (i) prepara procedimentos; (ii) é júri; (iii) apoia/acompanha e (iv) tem responsabilidades na CPub em geral. As funções menos exercidas são: (i) apoio e acompanhamento na área jurídica; (ii) gestão/fiscalização de contratos; e (iii) responsabilidades em apenas uma área específica da CPub.

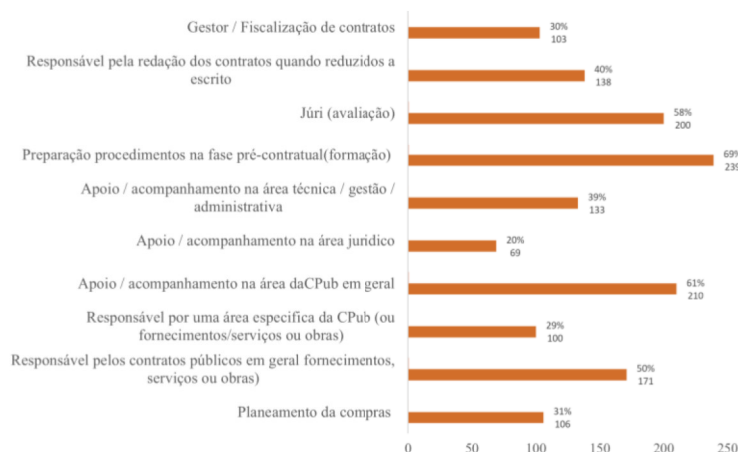


FIGURA 22 – PRINCIPAIS FUNÇÕES NA CPUB⁶⁷

5.4. Conhecimentos e Competências dos Profissionais na CPub

Em anexo apresentam-se duas tabelas resumo com os resultados das respostas dos inquiridos em termos de *conhecimentos* (Tabela XVI) e *competências* (Tabela XVII).

Em termos de *conhecimentos* os resultados indicam reconhecimento de carências sobre: (i) *técnicas de planeamento*; (ii) *técnicas de monitorização*; (iii) *fatura eletrónica*; (iv) *Portal Nacional de Fornecedores do Estado (PNFE)*; (v) *CPV (ENCPE e GPP)*; (v) *políticas de inovação*; (vi) *políticas de negociação*; e (vii) procedimentos por *Negociação, Diálogo Concorrencial, Parceria para a Inovação, Concurso de Conceção, SAD, Sistema de Qualificação, Serviços Sociais e Outros Específicos*. Ao nível de *conhecimentos avançados e intermédios*, maioritariamente são atribuídos para: (i) *legislação*; (ii) *princípios da CPub*; (iii) *plataforma eletrónica*; (iv) *preparação peças de procedimento*; (v) *portal BASE*; (iv) *fases da CPub*; e (v) procedimentos por *ADRG, consulta prévia e concurso público*.

Importa referir que foram detetadas algumas incoerências nas respostas submetidas, como é o caso de respostas sobre ter *conhecimentos* ao nível da plataforma eletrónica

⁶⁷ Possíveis respostas múltiplas pelo que as percentagens se referem ao total de inquiridos.

licenciada utilizada pela organização quando indicam que a entidade que representam não utiliza plataforma.

TABELA X – UTILIZA PLATAFORMA E TEM CONHECIMENTOS SOBRE A PLATAFORMA

		Conhecimentos sobre a plataforma eletrónica licenciada utilizada, pela sua organização para as compras públicas?					Total
		Não tem	Básicos	Intermédios	Avançados	Especializados	
A organização utiliza plataforma eletrónica licenciada para as compras públicas?	Não	7%	2%	1%	1%	0%	11%
	Não sei	1%	1%	0%	0%	0%	3%
	Sim	3%	13%	21%	39%	10%	86%
Total		12%	16%	22%	40%	10%	100%

Ao nível das *competências* (Tabela XVII) sobre os aspetos essenciais da CPub que foram considerados, há *especial* reconhecimento de carências nas competências para: (i) aplicar *CPV* (ENCPE e GPP); (ii) utilizar *PNFE*; e (iii) nos procedimentos de *Negociação, Diálogo Concorrencial, Parceria para a Inovação, Concurso de Conceção, SAD, Sistemas de Qualificação, Serviços Sociais e Outros Específicos*.

Relacionando algumas respostas sobre o mesmo tópico em termos de *conhecimentos* e *competências*, verificam-se incoerências. Estas incoerências podem indicar que há respostas que podem estar sobreavaliadas ou desconhecimento sobre as temáticas abordadas. Na questão sobre *conhecimentos* de *políticas de inovação* aplicáveis à CPub e forma de as promover, alguns inquiridos indicaram não ter *conhecimentos*, mas na questão sobre ter *competências* para integrar *políticas de inovação* aplicáveis à CPub no processo de CPub indicaram ter.

TABELA XI – CONHECIMENTOS E COMPETÊNCIAS - POLÍTICAS INOVAÇÃO

		Competências para integrar no processo de CPub os objetivos de inovação estabelecidos pelas políticas nacionais?					Total
		Nenhumas	Básicas	Intermédias	Avançadas	Especializadas	
Conhecimentos sobre as políticas de inovação aplicáveis à CPub e a forma de as promover?	Nenhuns	20%	4%	0%	0%	0%	23%
	Básicos	2%	27%	4%	0%	0%	32%
	Intermédios	0%	5%	24%	1%	0%	30%
	Avançados	0%	1%	3%	7%	0%	11%
	Especializados	0%	0%	0%	1%	2%	3%
Total		22%	36%	31%	9%	2%	100%

Em termos de *conhecimentos* e *aptidões* sobre as *diferentes estratégias que podem ser adotadas por tipologia de procedimento de CPub* (e.g. *SAD, Negociação, Parceria para Inovação...*), também há incoerências nas respostas.

TABELA XII – CONHECIMENTOS E COMPETÊNCIAS - ESTRATÉGIAS DE CONTRATAÇÃO

		Competências para determinar, de entre as diversas estratégias de CPub disponíveis, aquela que melhor se adequa ao processo de contratação em causa e, ao mesmo tempo, atingir os objetivos da sua organização?					
		Nenhumas	Básicas	Intermédias	Avançadas	Especializadas	Total
Conhecimento de estratégias (e.g. SAD, Negociação, Parceria Inovação, utilização lotes e do leilão eletrónico)	Nenhuns	10%	10%	4%	1%	0%	26%
	Básicos	1%	15%	12%	3%	0%	32%
	Intermédios	0%	0%	19%	9%	1%	28%
	Avançados	0%	0%	1%	10%	1%	12%
	Especializados	0%	0%	0%	0%	2%	3%
Total		10%	26%	36%	23%	5%	100%

Resumidamente, se considerarmos a média em termos de classificação de *conhecimentos* entre *nulos*, *básicos*, *intermédios*, *avançados* e *especializados* pelas diferentes áreas abordadas, a maior classificação vai para *básicos* (29%), depois *intermédios* (24%), *nulos* (21%), *avançados* (19%) e a menor para *especializados* (7%). Em termos de média de classificação pelas *competências* consideradas, a maior classificação vai para *básicas* (27%), depois *intermédias* (25%), *nenhumas* (23%), *avançadas* (19%) e a menor para *especializadas* (7%). Este questionário permite concluir que a maioria dos inquiridos reconhece falta de *conhecimentos* e *aptidões* ao nível *avançado* e *especializado* na generalidade dos aspetos básicos e essenciais da CPub abordados. Os principais resultados são coerentes com as estatísticas abordadas no capítulo 4, destacando-se carências ao nível de desempenho/conhecimentos/aptidões para: (i) as novas tipologias e técnicas de procedimentos (e.g. *procedimentos Negociação, Diálogo Concorrencial, SAD, ...*); (ii) CPV (ENCPE/GPP); (iii) compras *Inovadoras*; e (iv) preferência pela utilização do correio eletrónico como alternativa às plataformas nos procedimentos por convite. A diversidade de resultados identifica diferentes perfis de *entidades adjudicantes* e de profissionais que trabalham na CPub.

6. CONCLUSÃO

Fazendo uma análise entre a *regulamentação*, os *dados empíricos* e os *resultados do questionário*, conclui-se que há evidências de carências na atividade da CPub em Portugal. Destaca-se a insuficiência de reporte de RFC no portal BASE (capítulo 4) que, relacionada com as regras para adoção de procedimentos *em função do valor* do contrato (capítulo 3), sugere incumprimento por parte de algumas entidades. Isto porque, podem não estar a adotar os procedimentos que deveriam para adjudicações do mesmo tipo, suscetíveis de constituírem objeto de um único contrato, considerando o período (mínimo) de 1 ano. Provavelmente fracionam a despesa, recorrendo a vários *ADRS*, cujo somatório dos contratos de idêntico objeto ao longo do ano, obrigaria à adoção de um procedimento submetido à concorrência com publicitação no portal BASE. Esta suposição, em especial nas *freguesias*, indica carências ao nível de RH na área da CPub. No questionário, a maioria dos inquiridos que representam *freguesias* responderam que a sua entidade *tem menos de 3 pessoas na CPub* (ou *não sabe*), não utiliza plataforma eletrónica e *não têm formação em CPub*. Estes dados são coerentes com os apresentados no capítulo 4 com evidências que entre 2019 e 2021 apenas cerca de 20% das *freguesias* do continente reportaram contratos (RFC) no portal BASE.

Em Portugal, os novos procedimentos de CPub sugeridos pelas diretivas comunitárias (*negociação, diálogo concorrencial, SAD, inovação...*), introduzidos como meios para ampliar a concorrência e melhorar a eficácia dos contratos públicos, não têm adesão. A preferência pelo uso do *email* em alternativa às plataformas eletrónicas, apenas possível em procedimentos por convite direto, é coerente com a maioria dos procedimentos publicitados, os quais não promovem concorrência ampla do mercado. Em termos de *conhecimentos/competências* há reconhecimento de carências ao nível avançado e especializado, mesmo perante a possibilidade de respostas sobreavaliadas ou de desconhecimento sobre as temáticas abordadas. As carências identificadas relativamente às novas tipologias de procedimentos, CPV (ENCPE/GPP) e compras de *Inovação* (capítulo 5) são coerentes com o desempenho verificado (capítulo 4).

Em Portugal existe uma diversidade de tipologias de *entidades adjudicantes* e perfis de profissionais que trabalham na CPub.

Este trabalho aponta para a necessidade da profissionalização da CPub em Portugal, pois não basta: (i) a regulamentação da CPub (CCP); (ii) estratégias para CPV (ENCPE/GPP); (iii) recomendações (TC (2022)) e orientações técnicas (portal BASE, 2022b). Estas, por si só, não são suficientes para que a CPub seja realizada com eficiência e abranja um mercado de compras competitivo, aberto e bem regulamentado (CE, 2021c). É necessário formar os profissionais da CPub com aptidões e qualificações certas, com compromisso ético e moral para que a despesa pública seja eficiente. A formação deve ter suporte numa PP que defina uma estrutura para a profissionalização da CPub, pois sem capital humano não se obterão resultados (Thai, 2017). A CE considera que uma PP de profissionalização ao nível dos EM é essencial para garantir que os profissionais da CPub tenham as competências, conhecimentos e integridade necessários para que se consiga a melhor relação qualidade-preço, em benefício dos cidadãos com resultados nas respostas aos atuais e futuros desafios da CPub (CE, 2017a, 2017b, 2020a). A PP pode apoiar-se em ferramentas disponibilizadas, como o *Quadro Europeu de Competências para Profissionais no Domínio da Contratação Pública* (CE, 2020a) que permite: (i) diagnosticar carências em termos de competências nesta área profissional; e (ii) ajudar a definir os programas de formação na CPub.

O atual contexto de investimentos e reformas para a AP (PRR), pode ser a oportunidade para a oferta de formação especializada e certificada quer para as equipas existentes, quer para novos contratos de trabalho, que permitirá a promoção e valorização das competências, o desenvolvimento profissional e de carreiras dos profissionais da CPub. Porém, o sucesso pretendido para a profissionalização da CPub em Portugal, poderá ser comprometido pelo elevado número e heterogeneidade de entidades sujeitas ao regime da CPub (e.g. freguesias).

Futuras investigações poderiam abordar o tópico: *Certificação obrigatória/voluntária/mista?* E.g., a Croácia tem um regime de certificação de profissionais de CPub, que exige que os processos acima dos limiares europeus sejam verificados, pelo menos por um especialista certificado, que poderá pertencer ao quadro da organização ou ser contratado (CE, 2017a, pág. 40). Este trabalho, supondo uma prévia profissionalização, com uma amostra representativa num universo definido, permitiria avaliar competências na CPub, o impacto na eficiência e eficácia da despesa pública e ainda correlacionar os resultados com outras variáveis (e.g. planeamento).

REFERÊNCIAS

- APA. (2022a). *Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020* (ENCPE 2020). Acedido em:
<https://encpe.apambiente.pt/content/sobre>
- APA. (2022b). *Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2020* (ENCPE 2020). *Relatório Final de Monitorização*. Acedido em:
<https://encpe.apambiente.pt/sites/default/files/documentos/Relat%C3%B3rio%20Final%20ENCPE2020.pdf>
- Bandiera, O., Prat, A., & Valletti, T. (2008). *Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment*. *American Economic Review*, 99(4), 1278-1308.
- Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E. L., & Shleifer, A. (2020). *Public procurement in law and practice* (No. w27188). National Bureau of Economic Research.
- Comissão Europeia. (2017a). *Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública Coletânea de Boas Práticas e Ferramentas Acompanhar a Recomendação da Comissão Europeia*. Acedido em:
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5fe2a634-bd85-11e9-9d01-01aa75ed71a1/language-pt>
- Comissão Europeia. (2017b). *Recomendação (UE) 2017/1805 da comissão de 3 de outubro de 2017*. Acedido em:
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017H1805&from=EN>
- Comissão Europeia. (2020a). *ProcurCompEU - Quadro Europeu de Competências para Profissionais no Domínio da Contratação Pública*. Acedido em:
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/procurcompeu_ecf_for_pp_pt.pdf
- Comissão Europeia. (2020b). *Painel de Avaliação do Mercado Único. Desempenho por área de política*. Acedido em:
https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm
- Comissão Europeia. (2021). *Orientação sobre Compras de Inovação*. Acedido em:
<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/45975>
- Comissão Europeia. (2022a) *Procuração pública. Por que a contratação pública é importante*. Acedido em:
https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement_en
- Comissão Europeia. (2022b) *Meio Ambiente. Compras Públicas Verdes*. Acedido em:
https://ec.europa.eu/environment/gpp/index_en.htm
- Comissão Europeia. (2022c) *Painel de Avaliação do Mercado Único. Prioridades*. Acedido em:
https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/policy_areas/public-procurement_en
- Comissão Europeia. (2022d) *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Uma nova Agenda Europeia para a Inovação*. Acedido em:

- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0332&from=EN>
- COMPETE2020. (2020). *Contratação Pública*. Acedido em:
https://www.compete2020.gov.pt/Contratacao_Publica
- DGAL. (2022). Portal Autárquico. *financas-locais/transferencias/areas-metropolitanas-e-comunidades-intermunicipais/Mapa Transferências AM CIM - OE 2022*. Acedido em:
<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/transferencias/areas-metropolitanas-e-comunidades-intermunicipais/>
- DGERT. (2014). Certificação de Entidades Formadoras. *Terminology of european education and training policy.pdf*. Acedido em:
<https://certifica.dgert.gov.pt/terminologia-da-politica-europeia-de-educacao-e-formacao-profissional1.aspx>
- eSPap. (2022a). *Missão, Visão e Valores*. Acedido em:
<https://www.espap.gov.pt/quemsomos/Paginas/missao.aspx>
- eSPap. (2022b). Portal de Compras Publicas. *Sobre o Portal*. Acedido em:
<https://www.compraspublicas.espap.gov.pt/Paginas/Sobre.aspx>
- EUR-Lex.(2022). *Jornal Oficial da União Europeia*. Acedido em:
<https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html?locale=pt>
- Gordon, S. B., Zemansky, S. D., & Sekwat, A. (2000). *The public purchasing profession revisited*. Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management.
- IMPIC (2020) IMPIC. *Relatório Anual 2019. Contratação Pública em Portugal*. Acedido em
<https://www.base.gov.pt/base4/media/w5adtmas/relat%C3%B3rio-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica-2019.pdf>
- IMPIC (2021) IMPIC. *Relatório Anual 2020. Contratação Pública em Portugal*. Acedido em
<https://www.base.gov.pt/Base4/media/1ktigbnv/relat%C3%B3rio-anual-2020-da-contrata%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblica.pdf>
- IMPIC (2022) IMPIC. Informação Institucional. *Quem-Somos*. Acedido em
<https://www.impic.pt/impic/informacao-institucional/quem-somos>
- Lovenheim&Turner. (2018). *Economics of Education*. Worth Publishers
- Martins, J (2019). *A Modernização da Contratação Pública em Portugal: As Plataformas Eletrónicas*. Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Públicas. Acedido em:
https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/19092/1/master_jessica_cardoso_martins.pdf
- McCue, C. P., & Gianakis, G. A. (2001). *Public purchasing: who's minding the store?*. Journal of public procurement.
- McCue, C. P., Prier, E., & Swanson, D. (2015). *Five dilemmas in public procurement*. Journal of Public Procurement.Lovenheim&Turner. (2018). *Economics of Education*. Worth Publishers

- OCDE. (2021). Governance. *Public Procurement Recognised as a Profession-*. Acedido em:
https://www.oecd-ilibrary.org/governance/public-procurement-recognised-as-a-profession-2020_8fbefd86-en
- OCDE. (2022a). Org/Gov. public-procurement/recommendation. Acedido em:
<https://www.oecd.org/gov/public-procurement/recommendation/>
- OCDE. (2022b). OECD.Stat. *Visão geral do governo - edição 2021: Contratos públicos*. Acedido em:
<https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=107598>
- Portal BASE. (2022a). Estatísticas. Tabela-de-valores. Acedido em 17/08/2022:
<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/estatisticas/tabela-de-valores/>
- Portal BASE. (2022b). Orientações Técnicas. Acedido em:
<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/orientacoes-tecnicas/>
- Portal BASE. (2022c). Estatísticas. *Indicadores de critérios materiais*. Acedido em:
<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/estatisticas/indicadores-dos-criterios-ambientais/>
- Portal BASE. (2022d). *Plataformas Eletrónicas Licenciadas*. Acedido em:
<https://www.base.gov.pt/Base4/pt/plataformas-eletronicas/plataformas-eletronicas-licenciadas/>
- PWC. (2016). CE. *Levantamento da capacidade administrativa, sistemas e práticas em toda a UE para garantir a conformidade e a qualidade dos contratos públicos que envolvem os Fundos Estruturais e de Investimento Europeus (FEE)*. Acedido em:
<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d1082259-0202-11e6-b713-01aa75ed71a1>
- Steinfeld, J. (2017). *The what, who, and how of public procurement: Job functions performed and managed by professionals*. *Global Public Procurement Theories and Practices* (pp. 311-335). Springer
- Steinfeld, J. M., Prier, E., & McCue, C. (2015). Public procurement and the BLS: operationalizing occupational duties. *International Journal of Public Sector Management*.
- Suárez, J. J. R. (2021). *Gerencia profesional y contratación pública estratégica: una perspectiva comparada*. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (26), 48-60.
- Tavares, L. V. (2008). *A Gestão das Aquisições Públicas: Guia de Aplicação do Código dos Contratos Públicos - Decreto-Lei 18/2008 - Empreitadas, Bens e Serviços* - . Lisboa: OPET - Observatório de Prospetiva da Engenharia e da Tecnologia.
- Thai, K. V. (Ed.)(2017). *International handbook of public procurement*. Routledge.
- Tribunal de Contas. (2020). Relatórios Auditoria. *Relatório n.º 7/2020 2.ª Secção. Auditoria às Compras Públicas Ecológicas*. Acedido em:
<https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2020/rel07-2020-2s.pdf>

Tribunal de Contas. (2022). Tribunal de Contas. *Síntese de Jurisprudência da 1ª Secção*.
Acedido em:

<https://www.tcontas.pt/pt-pt/Jurisprudencia/FixacaoJurisprudencia/Pages/Sintese-de-Jurisprudencia.aspx>

LEGISLAÇÃO ⁶⁸

CCP, Decreto-Lei n.º 18/2008, DR n.º 20/2008, Série I de 2008-01-29, CCP
Decreto-Lei n.º 111-B/2017 DR n.º 168/2017, 2º Suplemento, Série I de 2017-08-31
Lei n.º 96/2015, DR n.º 159/2015, Série I de 2015-08-17
Lei n.º 30/2021, DR n.º 99/2021, Série I de 2021-05-21
Portaria n.º 57/2008, DR n.º 60/2008, Série I de 2008-03-26
RCM n.º 38/2016, DR n.º 145/2016, Série I de 2016-07-29
RCM n.º 65/2007, DR n.º 87/2007, Série I de 2007-05-07
RCM n.º 65/2007, DR n.º 87/2007, Série I de 2007-05-07
Diretiva Comunitária 2004/17/CE. Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março
Diretiva Comunitária 2004/18/CE. Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março
Diretiva Comunitária 2014/23/UE, Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro
Diretiva Comunitária 2014/24/UE. Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro
Diretiva Comunitária 2014/25/UE. Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro
Diretiva Comunitária. 2014/55/UE. Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril
Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão de 3 de outubro

⁶⁸ A legislação deve ser consultada na sua versão atual, ou na versão indicada quando assinalado no texto.

APÊNDICES

TABELA XIII – RFC PORTAL BASE - 2019 A 2021

Tipo de procedimento	% contratos		% valor		% contratos		% valor		Média n.º procedimentos triénio	Média valor adjudicado triénio
	2019	2019	2020	2020	2021	2021	2021	2021		
	ADRG	49,36%	18,17%	52,03%	21,62%	54,23%	17,86%	51,87%		
Consulta Prévia	26,63%	12,78%	23,60%	10,30%	21,24%	10,15%	23,83%	11,07%		
Concurso público	11,17%	47,16%	11,68%	50,31%	11,98%	56,12%	11,61%	51,20%		
CLPQ	0,20%	5,01%	0,19%	7,07%	0,17%	3,80%	0,19%	5,29%		
Negociação	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,72%	0,00%	0,24%		
Ao abrigo AQ	12,64%	16,88%	12,49%	10,67%	12,31%	11,23%	12,48%	12,93%		
Parceria inovação	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%	0,00%		
Serviços Sociais Out.	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,00%	0,00%	0,00%	0,01%		
Ao abrigo das MEC	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,06%	0,11%	0,02%	0,04%		
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100%	100%		

Fonte portal BASE (2022a) <https://www.base.gov.pt/Base4/pt/estatisticas/tabela-de-valores/>, acessido em 17/08/2022, cálculos autora

TABELA XIV – RFC PORTAL BASE - MUNICÍPIOS CONTINENTE - 2019 A 2021

Tipo de procedimento	% n.º contratos		% n.º contratos		% n.º contratos		Média n.º procedimentos triénio	Média valor adjudicado triénio
	2019	2019	2020	2020	2021	2021		
	ADRG	51,20%	14,98%	48,85%	12,24%	50,58%		
Consulta Prévia	35,37%	22,23%	34,54%	17,19%	33,35%	19,28%	34,42%	19,57%
Concurso público	11,81%	52,17%	14,95%	62,20%	14,42%	59,92%	13,73%	58,10%
CLPQ	0,10%	1,42%	0,09%	1,74%	0,13%	2,40%	0,11%	1,86%
Ao abrigo AQ	1,52%	9,19%	1,57%	6,62%	1,50%	4,69%	1,53%	6,84%
Ao abrigo das MEC	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,03%	0,07%	0,01%	0,02%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: INFORMA D&B (portal BASE) e cálculos da autora.

TABELA XV – RFC PORTAL BASE - FREGUESIAS CONTINENTE -2019 A 2021

Tipo de procedimento	% n.º contratos		% n.º contratos		% n.º contratos		Média n.º procedimentos triénio	Média valor adjudicado triénio
	2019	2019	2020	2020	2021	2021		
	ADRG	76,00%	40,84%	68,92%	31,87%	67,41%		
Consulta Prévia	22,08%	42,20%	28,87%	51,41%	30,04%	53,50%	27,00%	49,04%
Concurso público	1,54%	15,88%	2,06%	14,82%	2,39%	16,50%	2,00%	15,74%
CLPQ	0,00%	0,00%	0,05%	1,82%	0,02%	0,12%	0,02%	0,65%
Ao abrigo de AQ	0,38%	1,08%	0,09%	0,07%	0,11%	0,47%	0,19%	0,54%
Ao abrigo das MEC	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%	0,13%	0,01%	0,04%
Total	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: INFORMA D&B (portal BASE) e cálculos da autora

TABELA XVI – TABELA RESUMO - CONHECIMENTOS

Questão	Nenhuns	Básicos	Intermédios	Avançados	Especializados
Conhecimentos em CPub?	2%	20%	35%	33%	11%
Conhece a legislação em matéria de contratos públicos?	1%	20%	37%	34%	8%
Conhece as políticas de compras públicas sustentáveis e a forma de as promover? [ENCPE]	35%	36%	20%	8%	1%
Conhece as políticas de compras públicas sustentáveis e a forma de as promover? (GPP)	44%	33%	15%	7%	1%
Conhece a plataforma eletrónica licenciada utilizada, pela sua organização para as compras públicas?	12%	16%	22%	40%	10%
Conhece as políticas de inovação aplicáveis à CPub e a forma de as promover?	24%	33%	30%	11%	3%
Conhece processos de negociação relevantes no domínio da CPub?	27%	38%	24%	9%	2%
Conhece ferramentas e técnicas de identificação das necessidades (planeamento)?	14%	36%	34%	14%	2%
Conhece os requisitos de preparação das peças de um procedimento de CPub?	5%	19%	28%	37%	11%
Conhece o processo de avaliação de propostas com base nos custos totais ao longo do ciclo de vida (custos de aquisição, utilização, manutenção, fim de vida eventuais externalidades ambientais) ?	18%	32%	34%	13%	3%
Conhece o processo de avaliação de propostas numa abordagem de custo eficácia?	19%	31%	31%	16%	3%
Conhece os princípios da CPub?	3%	19%	28%	38%	13%
Conhece o processo de implementação da faturação eletrónica nos contratos públicos?	18%	36%	28%	15%	4%
Conhece instrumentos e técnicas de monitorização de contratos?	21%	34%	28%	14%	3%
Conhecimentos relativamente à informação disponível no portal BASE	7%	22%	28%	35%	8%
Conhecimentos relativamente à informação disponível no PNFE	41%	33%	20%	6%	1%
Conhece obrigatoriedade reporte no portal BASE	6%	21%	24%	37%	14%
Conhece as diversas fases da CPub (planeamento, fase pré-contratual, adjudicação e gestão do contrato)?	4%	18%	26%	38%	14%
Conhece o Ajuste Direto	1%	13%	20%	40%	26%
Conhece Consulta Prévia	2%	15%	20%	38%	26%
Conhece o Concurso Público	6%	16%	19%	35%	25%
Conhece o CLPQ	21%	33%	22%	17%	8%
Conhece o Procedimento de Negociação	32%	39%	23%	6%	1%
Conhece o Diálogo Concorrencial	35%	41%	19%	4%	1%
Conhece a Parceria para a Inovação	40%	38%	18%	4%	1%
Conhece o Concurso de conceção	36%	34%	22%	6%	2%
Conhece o SAD	42%	37%	18%	3%	1%
Conhece o Sistema de qualificação	40%	37%	19%	3%	1%
Conhece o procedimento Serviços sociais e outros serviços específicos	41%	35%	18%	5%	1%
Conhece o AQ	21%	27%	24%	21%	8%
Média	21%	29%	24%	19%	7%

Fonte: Questionário, cálculos da autora

TABELA XVII – TABELA RESUMO - COMPETÊNCIAS

Questão	N	B	I	A	E
É capaz de aplicar elementos específicos da legislação em matéria de contratos públicos?	4%	19%	37%	31%	9%
Aptidões para aplicar no processo de CPub os objetivos de sustentabilidade estabelecidos pela ENCPE ?	40%	35%	18%	6%	1%
Aptidões para aplicar no processo de CPub os objetivos de sustentabilidade estabelecidos pela GPP ?	46%	33%	16%	5%	0%
É capaz de integrar no processo de CPub os objetivos de inovação estabelecidos pelas políticas nacionais?	22%	36%	31%	9%	2%
É capaz de aplicar estratégias de negociação durante as fases de CPub e de gestão dos contratos, em conformidade com os princípios da CPub e os princípios éticos?	26%	36%	26%	9%	3%
É capaz de aplicar técnicas/ ferramentas avaliação das necessidades para determinar as necessidades da sua organização e dos utilizadores finais no que diz respeito ao objeto do concurso?	14%	30%	37%	16%	3%
É capaz de determinar, de entre as diversas estratégias de CPub disponíveis, a melhor para o processo de contratação em causa e, ao mesmo tempo, atingir os objetivos da organização?	10%	26%	36%	24%	5%
É capaz de elaborar especificações técnicas que permitam aos potenciais interessados apresentar propostas realistas que respondam às necessidades da organização ?	13%	26%	35%	21%	5%
É capaz de preparar a documentação de procedimentos, aplicando os critérios adequados de exclusão, seleção e adjudicação ?	6%	19%	28%	36%	10%
É capaz de avaliar as propostas com base em critérios pré-definidos, de forma objetiva e transparente ?	8%	23%	29%	32%	9%
É capaz de avaliar o processo, as realizações e os resultados de um procedimento de CPub para retirar ensinamentos sobre a forma de melhorar o desempenho em procedimentos futuros ?	10%	27%	34%	24%	6%
Aptidões relativamente à utilização portal BASE	10%	21%	28%	33%	10%
Aptidões relativamente à utilização PNFE	45%	31%	19%	4%	1%
É capaz de assegurar o cumprimento das regras e dos princípios da CPub aplicáveis, bem como dos princípios éticos ?	5%	19%	27%	37%	13%
É capaz de acompanhar as diversas fases da CPub?	4%	17%	28%	37%	13%
É capaz de aplicar o procedimento [Ajuste Direto]	1%	14%	19%	40%	26%
É capaz de aplicar o procedimento [Consulta Prévia]	3%	14%	19%	38%	26%
É capaz de aplicar o procedimento [Concurso Público]	8%	15%	18%	35%	25%
É capaz de aplicar o procedimento [CLPQ]	27%	28%	20%	17%	8%
É capaz de aplicar o procedimento de Negociação	36%	35%	22%	6%	1%
É capaz de aplicar o procedimento [Diálogo Concorrencial]	39%	38%	19%	4%	1%
É capaz de aplicar o procedimento [Parceria para a Inovação]	41%	36%	19%	5%	0%
É capaz de aplicar o procedimento [Concurso de conceção]	38%	30%	21%	8%	2%
É capaz de aplicar o procedimento [SAD]	44%	33%	19%	4%	1%
É capaz de aplicar o procedimento [Sistema de qualificação]	42%	34%	20%	4%	1%
É capaz de aplicar o procedimento [Serviços sociais e outros específicos]	44%	30%	20%	6%	1%
É capaz de aplicar o procedimento [AQ]	27%	22%	21%	24%	6%
Média	23%	27%	25%	19%	7%

Legenda: N – não tem aptidões B – aptidões básicas I - aptidões intermédias A - aptidões avançadas E – aptidões especializadas

Fonte: Questionário, cálculos da autora