

Aplicação de tecnologias de informação e comunicação na contratação pública: a experiência portuguesa*

Cintia Freire Garcia Vieira Braga¹
Lamartine Vieira Braga²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo expor a experiência de Portugal, no contexto de um Estado-Membro da União Europeia, quanto aos aspectos recentes da aplicação de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) nos processos relativos à contratação pública. Para tanto, lançou-se mão de uma metodologia de pesquisa qualitativa, com análise bibliográfica e documental da legislação portuguesa, das Diretivas da Comunidade Europeia, bem como informações de outras entidades portuguesas concernentes ao tema em estudo. A conclusão a que se chega é que a aplicação das modernas TIC aos processos da Administração Pública, especificamente àqueles relativos à contratação pública, está de acordo com demandas sociais correntes, que requerem mecanismos estatais céleres, eficientes, transparentes e abertos à participação popular. A contribuição deste trabalho decorre da constatação que se faz de que a reforma legislativa realizada recentemente em Portugal, no que tange à contratação pública, converge na prática para dotar seus procedimentos de características tais como desmaterialização, transparência, celeridade, concorrência e simplificação.

Palavras-chave: Tecnologias de Informação e Comunicação. Contratação pública. Portugal. União Europeia.

* Artigo recebido em: 29/07/2011.
Artigo aprovado em: 12/08/2011.

¹ Mestranda em Direito Administrativo pela Universidade Católica Portuguesa; Especialista em Direito Tributário pelo IBET; Graduada em Direito pelo UniCeub. Procuradora da Fazenda Nacional.

² Doutorando em Administração Pública e Políticas Públicas pela Universidade de Brasília, atualmente em estágio na University of Edinburgh Business School; Mestre em Gestão da Tecnologia da Informação pela Universidade Católica de Brasília. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

1 Introdução

Estima-se que cerca de dez a vinte por cento do PIB³ mundial relaciona-se com as contratações efetivadas em âmbito governamental.⁴ Nesse contexto, dada a significativa circulação de riqueza envolvida nos processos de compras públicas, sobressai evidente a relevância que se deve emprestar ao tema.

Atenta a isso, a Comunidade Europeia editou Diretivas⁵ relativas à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços. Diretivas essas transpostas para a ordem jurídica interna portuguesa.⁶

O novel diploma português, orientado pelas Diretivas em questão, previu a desmaterialização integral dos procedimentos relativos à formação e celebração dos contratos públicos, o que resulta na adoção de formas e meios eletrônicos suportados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC).

A plena utilização das TIC, a par de ser coerente com o comportamento adotado pelos mais expressivos governos a nível global, constitui importante ferramenta à concretização dos diversos princípios orientadores da atividade administrativa, designadamente os da concorrência, da transparência, da publicidade, da economicidade e da eficiência, especialmente aplicáveis à atividade contratual.⁷

Dessa forma, o presente artigo tem como objetivo analisar a experiência de Portugal, enquanto país integrante da União Europeia, quanto aos aspectos re-

³ Produto Interno Bruto.

⁴ “Public procurement accounts for 30% of global exports (OECD estimates), 10–15% of developed countries’ GDP and perhaps even more for developing countries (WTO estimates)”. WORLD TRADE ORGANIZATION. *The role of government procurement and the Government Procurement Agreement*. Geneva, 2010. “The public sector is the single largest purchaser in the economy. Public consumption amounted to 20.6% of GDP in 2002”. EUROPEAN COMMUNITIES. *The role of e-government for Europe’s future*. Brussels, 2003.

⁵ Diretivas 17 e 18 de 2004 da Comunidade Europeia.

⁶ Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de Janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos.

⁷ OLIVEIRA, R. E. Os princípios gerais da contratação pública. In: GONÇALVES, P. (Org.). *Estudos de Contratação Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. v. 1. p. 51-113.

centes da aplicação de TIC nos processos relativos à contratação pública. A metodologia empregada nesta pesquisa é de caráter qualitativo, por meio de análise bibliográfica e documental da legislação portuguesa, das Diretivas da Comunidade Europeia, assim como informações oriundas de outras entidades portuguesas que se referem aos contratos públicos.

2 As tecnologias de informação e comunicação e o novo paradigma da atividade administrativa no setor público

O quadro a seguir sintetiza o desenvolvimento dos modelos de Administração Pública e suas principais características, conforme tipologia descrita pela Organização das Nações Unidas:⁸

Quadro 1 - Três Modelos de Administração Pública

Característica	Tradicional	Public Management	Governança Responsiva
Relação Estado-cidadão	Obediência	Legitimidade	<i>Empowerment</i>
Responsabilização dos altos funcionários	Políticos	Clientes	Cidadãos e <i>stakeholders</i>
Princípios norteadores	Cumprimento das regras e regulamentos	Eficiência e resultados	Responsabilização, transparência e participação
Critério de sucesso	Produto	Resultado	Processo
Atributo-chave	Imparcialidade	Profissionalismo	Responsividade

Para que a atividade administrativa atinja o *standard* que hoje se espera do setor público, com a feição responsiva, transparente, participativa e com o devido empoderamento dos cidadãos, é necessário dotá-la de mecanismos que lhe proporcionem agilidade na tomada de decisões e flexibilidade, de modo a encontrar a melhor solução para a gama de complexidade na qual se encontra inserida.

⁸ UNITED NATIONS. *Unlocking the human potential for public sector performance: world public sector report 2005*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005.

A construção desse cenário passa necessariamente por duas vias: a implementação de soluções a nível tecnológico e a adaptação da legislação a essa nova realidade.

Com efeito, a nível normativo, há que se buscar atingir regramentos legais que possibilitem a adoção de soluções inovadoras para problemas cujo enfrentamento tem se desenvolvido com lastro em mecanismos que já não proporcionam resposta satisfatória.

Deveras, em um contexto de mudanças cada vez mais crescente e de necessidade de adaptação da Administração Pública a um cenário de pressão orçamentária, faz-se premente pensar caminhos diversos daqueles tradicionalmente traçados, a fim de promover uma saudável desburocratização dos procedimentos,⁹ conferindo-lhes maior celeridade, a par de restringir as hipóteses de contestação judicial a vícios materiais relevantes, com foco teleológico, criando-se ferramentas normativas que permitam à própria Administração sanar vícios meramente formais, a fim de que o atuar administrativo alcance a sua finalidade.

Algumas dessas inovações, como a concentração de volume de compras, com redução da base de fornecedores, podem conduzir a uma maior qualificação e seletividade nas aquisições em geral, pressupondo-se uma mudança de relacionamento da Administração Pública com os fornecedores. Também a implementação de um processo seletivo com enfoque na possibilidade de desenvolvimento de parcerias de longo prazo é capaz de incrementar o desenvolvimento conjunto de produtos e serviços. Entretanto, a adoção dessas práticas inovadoras, no cenário público, esbarra

⁹ “O modelo burocrático ou weberiano vem sendo, desde meados do século passado, crescentemente criticado com a denúncia de sua incapacidade para incluir estruturas de diálogo que permitam à Administração compor interesses antagônicos ou divergentes de grupos ou entidades sociais, e sanar conflitos que a ela cumpre arbitrar. Ora, a ‘boa administração’, na complexa ‘sociedade técnica’, não comporta a arrogância e autossuficiência tradicionais na atitude administrativa, nem a desconfiança e passividade de um cidadão que se conforma com ser, como lhe dizem, um mero *administrado*. E assim começou a falar-se da necessidade de uma urgente substituição do modelo clássico por um modelo administrativo *participativo*”. MELO, A. M. B. A ideia de contrato no centro do universo jurídico-público. In: GONÇALVES, P. (Org.). *Estudos de Contratação Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. v. 1. p. 7-21.

na forma como são tradicionalmente interpretados os princípios da concorrência, da estabilidade das regras do concurso, e as exigências de impessoalidade, legalidade e publicidade, aspectos intrinsecamente associados à cultura da Administração Pública Tradicional e cristalizados em disposições legais e normativas.¹⁰

A adoção das TIC configura-se como, embora potente, mera ferramenta no processo de desenvolvimento. A efetiva melhoria da atividade administrativa só ocorrerá na medida em que esteja associada à revisão de processos, à introdução de inovações e à necessária adaptação legislativa.

Com efeito, a área de compras governamentais é objeto de pesada carga normativa, encontrando-se, corriqueiramente, obstáculos à compatibilidade entre a obtenção de eficiência nos resultados e o cumprimento dos requisitos de controle e transparência.

Em cenário de crise de credibilidade que afeta o gestor público, a tendência é a adoção de soluções limitativas que conduzem a um enrijecimento ainda maior do aparato legal, em evidente retrocesso que compromete sobremaneira a agilidade, a eficiência e a efetividade desejáveis nesta seara. Deveras, a abundância de regramento jurídico proporciona um cenário no qual há preferência pela utilização de métodos e procedimentos de maior complexidade que demandam maior tempo de análise e resolução, procedimentos esses que poderiam ser dispensados quando se tratar de aquisição de bens padronizados, que poderiam, por isso, serem objetos de um procedimento simplificado, objetivo e célere.

O excessivo formalismo dos procedimentos está associado à proliferação de instâncias decisórias e fiscalizadoras, em evidente prejuízo à celeridade que, muitas vezes, se requer do atuar administrativo. Cerceado pela marcante prolixidade dos ritos e formas a que deve obediência, e fortemente afetado pela rigidez do arcabouço legislativo, o gestor público não consegue dar o *feedback* esperado pela sociedade. Por isso que se mostra necessária a revisão normativa em sintonia com

¹⁰ SOUSA, M. R.; MATOS, A. S. Contratos públicos. *Direito administrativo geral*. 2. ed. Alfragide: Dom Quixote, 2009. t. 3.

a perspectiva agilização de procedimentos e fortalecimento da responsabilidade do gestor público.

Cumpra ressaltar que a concepção e a interpretação do aparato legislativo em matéria de contratação pública, a par de passarem necessariamente pela adoção de procedimentos que possam garantir os direitos advindos das relações estabelecidas (*a toda pretensão corresponde uma ação* – art. 2º, 2, do Código de Processo dos Tribunais Administrativos¹¹), devem igualmente ser alicerçadas em reflexões conscientes dos desdobramentos desses instrumentos na vida prática dos cidadãos, sendo essencial, para tal, a ponderação dos interesses contrapostos, não se olvidando as singularidades de que se reveste a atividade administrativa.

Essas questões devem ser consideradas pelo intérprete e aplicador da lei, de forma a, a partir de uma perspectiva mais teleológica que formal, permitir a adoção de inovações voltadas ao encurtamento dos prazos, a intensificação da competição, a simplificação de procedimentos, tudo com vistas a aumentar a eficiência da atividade administrativa e, conseqüentemente, aprimorar sua resposta à sociedade.

Além de responsiva e participada, a Administração moderna há que ser transparente. Interessante perspectiva dessa característica revela sua capacidade de reduzir custos públicos. Com efeito, o maior acesso à informação e à abertura do processo de compra promovida pela utilização de novos canais de comunicação traduz menor incerteza para os participantes dos processos de contratação pública, incrementa a competição e proporciona mais respaldo ao gestor público, na medida em que viabiliza a participação do cidadão, quando menos, como espectador do processo. A par disso, a utilização das TIC proporciona igualdade no acesso à informação, mitigando privilégios e inibindo a corrupção.

¹¹ PORTUGAL. *Código de processo nos tribunais administrativos*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

Uma importante implicação da adoção dessas tecnologias diz respeito ao incremento do ambiente concorrencial.¹² Em situações de verdadeira competição, é a sucessão de eventos nos quais os diversos concorrentes exponham suas propostas que viabiliza a redução de preços, com sua aproximação progressiva aos custos mínimos suportáveis. Conclui-se, daí, que a transparência trabalha em favor do governo e da sociedade. Quanto mais eficiente for o fornecimento de informação aos concorrentes e à coletividade, tanto melhor. Assim, o Poder Público é capaz de reduzir a incerteza dos seus fornecedores e os custos do projeto, sendo tão preciso e transparente quanto possível sobre as regras da competição e os procedimentos a serem adotados.

3 A utilização de tecnologias de informação e comunicação nos procedimentos de contratação pública

A velocidade com que se processam relações sociais e com que se diagnosticam as sempre crescentes demandas da coletividade acarreta uma constante necessidade da Administração Pública em implementar mecanismos que possam dotá-la de maior agilidade e eficiência na consecução de seus diversos e relevantes objetivos.

Por outro lado, a crescente pressão, mormente no nível da União Europeia, de observância aos princípios da concorrência e transparência no âmbito das contratações públicas tem gerado uma justificada preocupação dos governos de seus Estados-Membros em encontrar meios de implementação dessas orientações.

Nesse contexto, a utilização de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) representa uma importante ferramenta a serviço da modernização da Administração Pública, designadamente no setor de compras públicas.

¹² ROCHA, M.; MACARA, J. C.; LOUSA, F. V. *A contratação pública electrónica e o guia do Código dos Contratos Públicos*: DL n.º 18/2008 de 29 de Janeiro. Lisboa: ST & SF Sociedade de Publicações, 2008.

Por contratação pública eletrônica entende-se a utilização de meios eletrônicos para as comunicações e o processamento das transações, na aquisição de bens e serviços ou na adjudicação de obras públicas por instituições governamentais e outros organismos públicos. Contudo, as implicações excedem de longe a simples transição de sistemas suportados em papel para sistemas que utilizam comunicações eletrônicas nos procedimentos de contratação pública. A contratação pública eletrônica pode melhorar consideravelmente a eficiência das aquisições, a gestão global dos contratos públicos e o funcionamento dos mercados dos contratos públicos.¹³

A implementação de programas de compras efetivadas por via eletrônica pelos governos pode acarretar um forte impulso na agenda de competitividade dos países na economia global. Tal ferramenta pode colaborar, entre outras coisas, para a redução de despesas fiscais, na forma de redução de preços e de custos das transações públicas, concorrendo, assim, favoravelmente para o sucesso de programas de ajuste macroeconômico, tão desejáveis hodiernamente. A ampliação do acesso à *internet*, resultando em elevação dos padrões de transparência dos governos, cria empecilhos à ocorrência de fraudes e contribui de maneira decisiva para a melhoria da equidade e da eficiência distributiva das compras públicas.

Inequivocamente, a aplicação das TIC no cenário das contratações públicas pode ser considerada um dos caminhos mais promissores e viáveis a ser trilhado pela Administração Pública, cujo norte, nesta seara, deve ser a realização das compras com maior eficiência na alocação dos recursos.

A adoção dos mecanismos engendrados a partir de um maciço investimento no campo das TIC é capaz de afetar, de maneira determinante, a disponibilidade e o acesso à informação, proporcionando redução de custos e incremento da velocidade das transações. Aspectos fortemente desejados pelas administrações modernas, crescentemente pressionadas pela necessidade de seguir padrões de maior eficiência de gastos governamentais, e de atender às diversificadas, e cada vez mais complexas, aspirações sociais.

¹³ COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE*. Bruxelas, 2010.

No cenário da Administração Pública, a adoção de sistemas de compras públicas em meio eletrônico impacta, fundamentalmente, o processo de contratação, sendo capaz de propiciar significativo incremento da competição entre os diversos fornecedores.

Em um espectro mais alargado, podem ser enumeradas como vantagens da adoção das TIC nos sistemas de compras públicas:¹⁴

- a) facilidade de acesso;
- b) redução de custos operacionais na aquisição de bens e serviços, acarretando maior eficiência no gasto público;
- c) possibilidade de descentralização das decisões de compra, mantido espaço único de negociação, na forma de *site* na *internet*;
- d) dispensa de realização de gastos com instalações físicas;
- e) redução de custos de transação dos fornecedores, com ganhos em termos de intensificação da competição;
- f) maior transparência e fluidez assegurada às transações, reduzindo prazos e assegurando maior possibilidade de controle, inclusive por parte dos administrados; e
- g) impactos positivos sobre a organização, propiciando a integração dos sistemas e difusão de instrumentos de trabalho eletrônicos, inclusive com melhoria da eficiência nos procedimentos específicos de compras, por meio da padronização dos documentos e dos procedimentos.

¹⁴ BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Compras governamentais pela internet: vantagens e desafios*. Rio de Janeiro, 2002.

As tipologias de impactos da adoção de sistemas de compras públicas em meio eletrônico têm sido muito discutidas na literatura;¹⁵ entretanto, a classificação seguinte é adotada atualmente pela entidade¹⁶ responsável pela avaliação da contratação eletrônica em Portugal:¹⁷

- a) redução dos custos de transação;
- b) redução dos tempos de contratação;
- c) acréscimo da transparência;
- d) acréscimo da competitividade;
- e) maior valia da proposta selecionada; e
- f) maior integração com os sistemas de informação.

4 A experiência portuguesa: o código dos contratos públicos e o decreto-lei nº 143-A/2008

Como Estado-Membro da União Europeia, Portugal insere-se no contexto legislativo do Parlamento Europeu, comprometendo-se a seguir as orientações exaradas àquele nível.¹⁸

¹⁵ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Requirements for conducting public procurement using electronics means under the new public procurement Directives 2004/18 EC and 2004/17/EC*: Commission Staff Working Document. Brussels, 2005. EUROPEAN COMMISSION. *Impact assessment: action plan on e-public procurement*, part 1, baseline analysis. Brussels, 2004. EUROPEAN COMMISSION. *State of the art, case studies on European electronic public procurement projects*. Brussels, 2004. v. 1 e 2. EUROPEAN COMMISSION. *Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement*. Brussels, 2004. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The size of government procurement market*. Paris, 2002. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*. Paris, 2005. ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Integrity in public procurement: good practice from A to Z*. Paris, 2007. WORLD BANK. *Electronic government procurement (e-GP): World Bank draft strategy*. Washington, DC, 2003.

¹⁶ Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia.

¹⁷ TAVARES, Luís Valadares et al. *Estudo dos impactos tecnológicos da contratação pública eletrónica*. Lisboa: Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia, 2009.

¹⁸ Tratado da União Europeia, de 29 de Julho de 1992, alterado pelo Tratado de Lisboa, de 13 de Dezembro de 2007. COMUNIDADE EUROPEIA. *Tratado da União Europeia, de 29 de Julho de 1992*.

O novo quadro legal da contratação pública aprovado em Portugal induz um processo de vastas e profundas mudanças não só em relação a todos os contratos públicos – e cujo valor se aproxima dos 18% do PIB¹⁹ –, mas também na cultura, nos modelos de gestão e na tecnologia das entidades do Setor Público Alargado (em número superior a 14.000) e nos fornecedores por virtude das seguintes importantes alterações, as quais também resultam das novas orientações comunitárias (em especial, das Diretivas 17 e 18 de 2004 da Comunidade Europeia):

- a) o novo código abrange a generalidade dos contratos públicos, desde os de empreitada ou aquisição de bens e serviços aos de locação, concessão ou de sociedade pelo que evanescem as omissões do regime anterior;
- b) o novo código, ao transpor corretamente as supracitadas Diretivas, oferece um leque diversificado de novos procedimentos desde o novo ajuste direto (que se deveria designar por convite) até os modelos simples e complexos da qualificação, desde o procedimento de negociação aos Acordos quadro²⁰ e aos sistemas de aquisição dinâmica, permitindo elevada flexibilidade nas opções de gestão a adotar pelas entidades adjudicantes; e
- c) o novo quadro de contratação pública aposta na total desmaterialização dos procedimentos de formação, na própria adjudicação e celebração do contrato em todos os sistemas de recolha e de reporte,²¹ de estatísticas e de monitorização visando alcançar a maior transparência do que é exemplo o Observatório das Obras Públicas.²²

¹⁹ TAVARES, Luís Valadares et al. *Estudo dos impactos tecnológicos da contratação pública electrónica*. Lisboa: Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia, 2009.

²⁰ Os Acordos quadros são os contratos celebrados entre uma ou várias entidades adjudicantes e uma ou mais entidades, com vista a disciplinar relações contratuais futuras a estabelecer ao longo de um determinado período de tempo, mediante a fixação antecipada dos respectivos termos. PORTUGAL. *Decreto-lei n. 18/2008, de 29 de janeiro*.

²¹ Disponível em: <www.base.gov.pt>. Acesso em: 23 ago. 2011.

²² Disponível em: <<http://oop.inci.pt>>. Acesso em: 23 ago. 2011.

As Diretivas da Comunidade Europeia²³ elencam princípios gerais a serem observados pelos diversos Estados-Membros nos procedimentos de contratação pública, cuja observância é de rigor, ainda em se tratando de contratos firmados abaixo do limiar previsto em seu bojo.

Assim, os procedimentos levados a cabo para a efetivação de compras públicas devem obedecer a critérios de:²⁴

- a) transparência;
- b) igualdade de tratamento e não discriminação;
- c) proporcionalidade; e
- d) reconhecimento mútuo dos documentos.

A par dos princípios norteadores dos procedimentos de contratação, foram traçados também objetivos a serem alcançados:

- a) simplificação;
- b) modernização;
- c) flexibilidade; e
- d) melhor acesso à informação.

Nesse contexto e visando transpor para o direito interno as Diretivas 17 e 18 de 2004 da Comunidade Europeia, alteradas pela Diretiva 51 de 2005 da Comissão e retificadas pela Diretiva 75 de 2005 do Parlamento Europeu e da Comissão, foi promulgado o Código dos Contratos Públicos,²⁵ “instrumento que prevê um conjunto homogêneo de normas relativas aos procedimentos pré-contratuais públicos”.²⁶

²³ Diretivas 17 e 18 de 2004 da Comunidade Europeia.

²⁴ “Os Estados-Membros devem orientar-se, em todas as etapas, pelo conceito básico de que os meios de comunicação e os instrumentos usados nos sistemas de contratação pública electrónica devem ser não discriminatórios, acessíveis a todos e interoperáveis e, de nenhum modo, restringir o acesso dos operadores económicos aos concursos públicos”. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: plano de acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica*. Bruxelas, 2004.

²⁵ PORTUGAL. *Decreto-lei n. 18/2008, de 29 de janeiro*.

²⁶ Exposição de motivos do Decreto-Lei n. 18/2008, de 29 de janeiro.

A par de alinhar a legislação interna com as recentes orientações comunitárias, a edição do referido diploma legal objetiva o importante mister de “introduzir um maior rigor e celeridade em matéria de contratação pública e de execução de contratos administrativos, tendo em conta a relevância da atividade administrativa contratualizada, bem como a indispensabilidade do controle da despesa pública”.²⁷

Forte nessa premissa, previu-se a simplificação da tramitação procedimental pré-contratual por via da aposta nas modernas TIC, por um lado engendrando-se mecanismos de desmaterialização dos procedimentos,²⁸ por meio da criação de um sistema alternativo ao clássico papel (art. 62º e 170º),²⁹ e por outro prestigando-se a adoção do leilão eletrônico (art. 140º a 145º).³⁰

Como é cediço, as normas de contratação pública exigem das entidades públicas a adoção de procedimentos rigorosos, sendo necessário respeitar um conjunto de formalidades, tais como a publicitação das peças do procedimento, solicitação e prestação de esclarecimentos necessários à compreensão dessas peças, entrega das propostas e candidaturas, notificações e comunicações de admissão e exclusão de determinados concorrentes e, finalmente, escolha do adjudicatário.

Nesse âmbito, a função essencial das plataformas eletrônicas consiste em permitir que todas essas fases, e as demais exigidas legalmente, sejam realizadas de forma centralizada, proporcionando a interação necessária entre entidade pública e fornecedores.

A plataforma é engendrada para suportar todas as fases do processo pré-contratual, desde o momento da decisão de contratar até a formalização da adjudicação e envio da minuta de contrato, passando pelas diversas fases da contratação, tais como caracterização do procedimento, definição do júri (quando

²⁷ Exposição de motivos do Decreto-Lei n. 18/2008, de 29 de janeiro.

²⁸ Esta inovação concretiza o princípio “*tout électronique*”, que vem sendo erigido a um dos objetivos estratégicos pela União Europeia.

²⁹ PORTUGAL. *Decreto-lei n. 18/2008, de 29 de janeiro.*

³⁰ PORTUGAL. *Decreto-lei n. 18/2008, de 29 de janeiro.*

aplicável), comunicação com o DRE³¹ para a publicação do anúncio de concurso (quando aplicável), disponibilização aos interessados das peças do procedimento com ou sem encargos associados, recepção de candidaturas, soluções e propostas (conforme o tipo de procedimento), abertura, qualificação e análise das candidaturas, soluções e propostas pelo júri, troca de mensagens entre a entidade adjudicante e os fornecedores, abertura de candidaturas, soluções e propostas, bem como lançamento dos dados do adjudicatário no Portal dos Contratos Públicos.

O acesso à plataforma é universal e gratuito.³²

Em complementação normativa ao disposto no Código dos Contratos Públicos, neste particular, foi editado o Decreto-Lei nº 143-A/2008, cujo escopo fundamental reside na “progressiva implementação da contratação electrónica, construindo um quadro coerente para realizar a contratação pública por via electrónica, de forma aberta, transparente e não discriminatória”,³³ na esteira do quanto objetivado nas Diretivas 17 e 18 de 2004 da Comunidade Europeia.³⁴

³¹ Diário da República Electrónico.

³² Artigo 5º – Princípio da não discriminação e livre acesso:

“4 – A entidade gestora da plataforma electrónica não pode cobrar aos interessados, candidatos e concorrentes, qualquer quantia pelo acesso ao sistema de contratação electrónica disponibilizado na plataforma electrónica e para a utilização das funcionalidades estritamente necessárias à realização de um procedimento de formação de um contrato público total e completo.

“5 – Podem ser cobradas quantias aos candidatos e concorrentes por serviços que lhes sejam prestados que não se insiram no domínio das funcionalidades referidas no número anterior”. PORTUGAL. *Decreto-lei n. 143-A/2008, de 25 de julho.*

³³ Exposição de motivos do Decreto-Lei n. 143-A/2008, de 25 de julho.

³⁴ “Se a contratação pública em linha se generalizar, os governos poderão poupar até 5% nas despesas e tanto os adquirentes como os fornecedores poderão poupar até 50-80% nos custos de transacção. Apesar de ser difícil quantificar os benefícios da concorrência e da eficácia para a UE no seu todo, uma maior concorrência e maior eficácia nos mercados dos contratos públicos pode ter impacto – directo e indirecto – em toda a economia”. COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: plano de acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica.* Bruxelas, 2004.

Tal política legislativa encontra-se em harmonia com os ditames da moderna Administração Pública, cuja atuação se pretende transparente e eficiente, sobretudo na seara das compras públicas.

A experiência portuguesa em matéria de contratação eletrônica já apresenta consideráveis frutos.

Com efeito, verifica-se recentemente que (dados do ano de 2010):³⁵

- a) mais de 7.500.000 euros foram transacionados pelas plataformas eletrônicas em boas condições, o que corresponde a mais de 40.000 procedimentos de contratação;
- b) mais de 65% das entidades adjudicantes consideram que a transparência aumentou;
- c) mais de 61% dos operadores econômicos consideram que a transparência aumentou;
- d) mais de 40% das entidades adjudicantes consideram que a *value for money* da proposta vencedora aumentou;
- e) mais de 29% dos operadores econômicos consideram que a *value for money* da proposta vencedora aumentou;
- f) mais de 36% das entidades adjudicantes consideram que aumentou a concorrência; e
- g) mais de 53% dos operadores econômicos consideram que aumentou a concorrência.

A adesão global à contratação eletrônica, tanto a nível interno na maior parte dos países-membros como a nível de União Europeia como um todo, continua fraca, estando estimada em menos de 5% do valor total dos contratos públicos. Nada obstante, verifica-se que a obrigatoriedade da adoção da via eletrônica para a generalidade dos contratos públicos, já em vigor desde novembro de 2009 em Portugal, coloca este país em lugar pioneiro na União Europeia, contrastando com os índices

³⁵ Conclusões do 4º Congresso Nacional da Contratação Pública Electrónica, realizado em Lisboa, em dezembro de 2010. CONGRESSO NACIONAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELECTRÓNICA, 4, 2010, Anais. Lisboa: Associação Portuguesa dos Mercados Públicos, 2011.

de adoção desta via por outros Estados.³⁶ Tem-se que, no 1º Semestre de 2009, foram realizados 25% dos concursos públicos por plataforma eletrônica, resultando no fato de que as entidades adjudicantes fazem agora as suas aquisições mais rapidamente, prevendo-se poupanças da ordem de 28 milhões de euros por ano.³⁷

Trata-se, pois, de um dos processos de mudança mais radicais em direção à Sociedade da Informação.³⁸

Compreende-se, assim, o merecido destaque dado pela Comissão Europeia ao caso português, apontando-o como exemplo de referência nesta seara.³⁹

Embora o avanço dos governos no sentido da implementação das TIC seja evidente, a experiência defronta-se com a necessidade de trilhar um caminho mais efetivo em direção à plena exploração das potencialidades da tecnologia na transformação dos procedimentos e da organização da área de compras governamentais.⁴⁰

³⁶ Inglaterra (5%); Escócia (30%); Itália (4% para bens e serviços; 0% para empreitadas). TAVARES, Luís Valadares et al. *Estudo dos impactos tecnológicos da contratação pública eletrónica*. Lisboa: Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia, 2009.

³⁷ TAVARES, Luís Valadares et al. *Estudo dos impactos tecnológicos da contratação pública eletrónica*. Lisboa: Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia, 2009.

³⁸ CASTELLS, M.; HIMANEN, P. *A Sociedade da Informação e o Estado-Providência: o modelo finlandês*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

³⁹ “Portugal constitui uma exceção a esta fraca utilização, sendo que naquele país a utilização de meios electrónicos para a realização de todas as etapas da contratação pública, inclusive a adjudicação, é obrigatória desde 1 de Novembro de 2009 para a maior parte das aquisições públicas (para certos contratos de pouco valor a contratação não é electrónica e a avaliação de certas aquisições pode ser realizada por uma combinação de meios electrónicos e meios mais tradicionais)”. COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE*. Bruxelas, 2010.

⁴⁰ “Em 2005, os ministros da União Europeia manifestaram a esperança de que em 2010, pelo menos 50% dos contratos públicos acima do limiar de contratação pública da UE fossem realizados por via electrónica. Para tal, a Comissão alterou a legislação e executou o Plano de acção no domínio dos contratos de direito público por via electrónica. A adesão real, no entanto, está muito aquém das expectativas iniciais, devido à complexidade técnica, logística e administrativa da transição. Segundo a avaliação da Comissão, menos de 5% do total dos orçamentos dos contratos públicos nos Estados-Membros mais avançados são adjudicados por via electrónica”. COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE*. Bruxelas, 2010.

A adoção desta perspectiva traduz-se no incremento do desempenho e dos resultados positivos no atuar administrativo, em especial, com a redução de preços nos procedimentos pré-contratuais realizados em meio eletrônico, a ampliação do acesso e da participação dos fornecedores, a melhoria de eficiência e a ampliação da transparência e do controle sobre as compras realizadas.

5 Considerações finais

A implementação do modelo de Administração Pública consentâneo com as modernas demandas sociais traduz a necessidade de adoção de mecanismos que confirmem celeridade, eficiência, transparência e participação popular nos procedimentos de contratação pública.

Uma importante ferramenta nesse processo é a utilização das modernas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), que já constitui realidade nos mais expressivos governos atuais.

A fim de promover a ampla adoção das TIC nos procedimentos de compras públicas, de modo a viabilizar o aprimoramento no processo de aquisição de bens e serviços pela Administração, faz-se necessária uma relevante alteração legislativa, minimizando a desnecessária hiperregulamentação do setor, e permitindo a adoção de procedimentos mais simplificados e objetivos, na esteira do quanto preconizado nas Diretivas da União Europeia.

A *ratio* da reforma legislativa levada a efeito no âmbito da contratação pública portuguesa parece afinar-se com esse entendimento, na medida em que pretendeu imprimir ao procedimento de compras públicas características de desmaterialização, transparência, celeridade, concorrência e simplificação. Na prática, todas estas características foram verificadas com êxito quando da análise qualitativa dos resultados apresentados na seção anterior.

Destacam-se, ainda, em termos quantitativos, a situação de vanguarda de Portugal, entre os países-membros da União Europeia, quanto ao elevado percen-

tual de realização de concursos públicos por plataforma eletrônica (25%) e a consequente economia gerada, na casa dos 28 milhões de euros anuais.

Ocorre que tão somente a alteração legislativa não é capaz de por termo aos diversos problemas que surgem no cotidiano contratual da Administração Pública.⁴¹ A lei só o é interpretada. Assim, faz-se necessário um importante esforço exegético, orientado de modo a conferir primazia aos valores erigidos como mais significativos pelo corpo social, fonte da qual emana todo o Poder e para quem este deve ser exercido.

Mais que uma simples ideia abstrata, a persecução do interesse público traduz a concretização de todo o atuar administrativo, constituindo sua própria razão de existir.

Information and communication technologies applicability in public procurement – the portuguese experience

Abstract

The current article's objective is to expose Portugal's experience, as a State Member of the European Union context, regarding recent aspects from the application of Information and Communication Technologies (ICT) in cases relating to public procurement. To this end, it employed a qualitative research methodology, analyzing literature and documents of the Portuguese legislation, the policies of the European Community, as well as information from other Portuguese entities concerning the topic under study. The conclusion reached is that the application of modern ICT to the processes of public administration, specifically those related to public procurement procedures, complies with current social demands, which

⁴¹ “Tal como para a nova economia, a combinação da Sociedade da Informação e do Estado-Providência não é simplesmente uma questão de se utilizar a tecnologia da informação para fins sociais, mas de reformar as estruturas do Estado-Providência de modo a estarem em concordância com as ideias de organização de redes dinâmicas”. CASTELLS, M.; HIMANEN, P. *A Sociedade da Informação e o Estado-Providência: o modelo finlandês*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

require timely, efficient, transparent, and open state mechanisms to popular participation. The contribution of this work stems from the confirmation that legislation reforms recently held in Portugal, with regard to procurement, converges in practice to provide its procedures with features such as the dematerialization, transparency, speed, competition and facilitation.

Keywords: Information and Communication Technologies. Public Procurement. Portugal. European Union.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. *Compras governamentais pela internet: vantagens e desafios*. Rio de Janeiro, 2002.

CASTELLS, M.; HIMANEN, P. *A Sociedade da Informação e o Estado-Providência: o modelo finlandês*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. *Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: plano de acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica*. Bruxelas, 2004.

COMISSÃO EUROPEIA. *Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE*. Bruxelas, 2010.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. *Requirements for conducting public procurement using electronics means under the new public procurement Directives 2004/18 EC and 2004/17/EC*: Commission Staff Working Document. Brussels, 2005.

COMUNIDADE EUROPEIA. *Diretiva 17, de 31 de Março e 2004*.

COMUNIDADE EUROPEIA. *Diretiva 18, de 31 de Março de 2004*.

COMUNIDADE EUROPEIA. *Tratado da União Europeia, de 29 de Julho de 1992*.

CONGRESSO NACIONAL DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELECTRÓNICA, 4, 2010, Anais. Lisboa: Associação Portuguesa dos Mercados Públicos, 2011.

EUROPEAN COMMISSION. *Impact assessment: action plan on e-public procurement, part 1, baseline analysis*. Brussels, 2004.

EUROPEAN COMMISSION. *State of the art, case studies on European electronic public procurement projects*. Brussels, 2004. v. 1 e 2.

EUROPEAN COMMISSION. *Action plan for the implementation of the legal framework for electronic public procurement*. Brussels, 2004.

EUROPEAN COMMUNITIES. *The role of e-government for Europe's future*. Brussels, 2003.

MELO, A. M. B. A ideia de contrato no centro do universo jurídico-público. In: GONÇALVES, P. (Org.). *Estudos de Contratação Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. v. 1. p. 7-21.

OLIVEIRA, R. E. Os princípios gerais da contratação pública. In: GONÇALVES, P. (Org.). *Estudos de Contratação Pública*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008. v. 1. p. 51-113.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *The size of government procurement market*. Paris, 2002.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Fighting corruption and promoting integrity in public procurement*. Paris, 2005.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Integrity in public procurement: good practice from A to Z*. Paris, 2007.

PORTUGAL. *Código dos Contratos Públicos*. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2010.

PORTUGAL. *Código de Processo nos Tribunais Administrativos*. 4. ed. Coimbra: Coimbra Editora, 2010.

PORTUGAL. *Decreto-lei n. 143-A/2008, de 25 de julho*.

PORTUGAL. *Decreto-lei n. 18/2008, de 29 de janeiro*.

ROCHA, M.; MACARA, J. C.; LOUSA, F. V. *A contratação pública electrónica e o guia do Código dos Contratos Públicos: DL n.º 18/2008 de 29 de Janeiro*. Lisboa: ST & SF Sociedade de Publicações, 2008.

SOUSA, M. R.; MATOS, A. S. Contratos públicos. *Direito administrativo geral*. 2. ed. Alfragide: Dom Quixote, 2009. t. 3.

TAVARES, Luís Valadares et al. *Estudo dos impactos tecnológicos da contratação pública electrónica*. Lisboa: Observatório de Prospectiva da Engenharia e da Tecnologia, 2009.

UNITED NATIONS. *Unlocking the human potential for public sector performance: world public sector report 2005*. New York: Department of Economic and Social Affairs, 2005.

WORLD BANK. *Electronic government procurement (e-GP): World Bank draft strategy*. Washington, DC, 2003.

WORLD TRADE ORGANIZATION. *The role of government procurement and the Government Procurement Agreement*. Geneva, 2010.