



O Procedimento de Consulta Prévia: Observância dos Fundamentos da Concorrência e Transparência

Mestrado em Gestão

Simão César Costa Pereira

Leiria, 31 de março de 2023



O Procedimento de Consulta Prévia: Observância dos Fundamentos da Concorrência e Transparência

Mestrado em Gestão

Simão César Costa Pereira

Dissertação realizada sob a orientação da Professora Doutora Elisabete Fernanda Mendes Duarte

Leiria, 31 de março de 2023

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionado o Autor e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual o mesmo foi realizado, a saber, Curso de Mestrado em Gestão, no ano letivo 2020/2022, da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, e, bem assim, à data das provas públicas que visaram a avaliação destes trabalhos.

Dedicatória

Dedico esta Dissertação à minha família, em especial:

A todos os meus Avós, dos quais recordarei sempre o que demais terno a vida tem.

Aos meu Pais que me acompanham SEMPRE.

À minha esposa e ao meu filho.

Aos meus camaradas e amigos.

Este trabalho é o resultado de todos os vossos ensinamentos.

Agradecimentos

Ao longo dos últimos 2 anos, dediquei muito do meu tempo a produzir esta dissertação, subtraindo à família, amigos e colegas de profissão, a atenção que me merecem.

Com a meta a ser avistada, é da mais elementar justiça o reconhecimento dos que, de uma forma ou de outra, criaram as condições emocionais para levar este “barco a bom Porto”.

A minha primeira palavra é dirigida ao meu primeiro “Chefe”, com quem tive o privilégio de trabalhar ao serviço da Marinha Portuguesa, e que me direcionou para estas temas da Contratação Pública e a importância dos mesmos para o dia a dia das organizações. A si, ilustre Senhor Comandante Curado, o meu enorme respeito e reconhecimento. Por si, terei sempre uma enorme dívida de gratidão.

Ao Senhor Professor Dr. Artur Trindade Mimoso, ilustre especialista nas matérias de Contratação Pública, que me honrou com o seu saber, o meu sincero obrigado, manifestando aqui uma profunda amizade e respeito pelo homem e pelo mestre.

Ao Tenente Azevedo Silva, Tenente Silva Simões, Dr.^a Cristina Ramos e Dr.^a Sofia Rato, ilustres camaradas de armas, aceitem um abraço fraterno resultado da vossa amizade e ensinamentos. Que a vida me continue a dar o privilégio de poder contar convosco.

A mim próprio, que me privei de tempo necessário para o descanso, e de dedicação ao meu filhote, que é por estes tempos a minha maior fonte de inspiração.

A todos os meus colegas, camaradas e amigos, pelo incentivo nos momentos mais conturbados e de maior insegurança, a quem agradeço e a quem estou sempre disponível para retribuir.

À minha orientadora, Senhora Professora Doutora Elisabete Duarte, pelo seu esforço de orientação, e por toda a partilha de ideias e disponibilidade, indispensáveis na realização desta dissertação.

Por fim, à minha família mais próxima, pais, esposa e filho, por serem nestes tempos, um verdadeiro “Porto de Abrigo”.

A todos, o meu sincero e profundo agradecimento!

Resumo

A presente dissertação versa sobre a matéria da garantia da concorrência e transparência no âmbito da contratação pública, nomeadamente no procedimento de consulta prévia. Na sua génese, a contratação pública procura dar preferência a propostas financeiramente mais atrativas para as partes interessadas, em que uma delas será um órgão da Administração Pública e outra parte será mormente uma entidade privada, assumindo-se, por isso, os fundamentos da concorrência e da transparência como os pilares mais importantes a observar em procedimentos de contratação pública.

O presente trabalho tem como objeto de estudo todas as entidades adjudicantes que constituem o Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos (CCISP), nomeadamente a análise do número de propostas apresentadas para os procedimentos de consulta prévia.

Através do presente estudo, foi possível verificar que em 63 % dos processos analisados, foram apresentadas menos de 3 (três) propostas. Constatou-se ainda que em 41 % dos processos, foi formalizada uma única proposta ao convite endereçado pela entidade adjudicante.

A existência de uma percentagem muito elevada de procedimentos de consulta prévia com menos de 3 propostas formalizadas, pode indiciar a ausência de concorrência neste procedimento, perspetivando-se a existência de um risco elevado do procedimento de consulta prévia não dar resposta aos seus próprios desígnios.

Palavras-chave: Concorrência, Transparência, Consulta Prévia, Contratação Pública.

Abstract

This thesis addresses the controversial issue of ensuring competition and transparency in the scope of public procurement, namely in the prior consultation procedure. In its genesis, the public procurement law seeks to give preference to proposals that are financially more attractive to the interested parties, in which one of them will be a Public Administration body, assuming, therefore, the fundamentals of competition and transparency as the most important principles to be observed in public procurement procedures.

The present thesis has as its object of study all the contracting entities that constitute the Coordinating Council of Polytechnic Institutes (CCISP), namely the analysis of the number of proposals submitted for the prior consultation procedures.

Through this study, it was possible to verify that, in 63% of the analysed processes less than 3 (three) proposals were presented. It was also found that in 41% of the cases a single proposal was formalized to the invitation addressed by the contracting authority.

On the other hand, there is a very high percentage of prior consultation procedures with less than 3 (three) formalized proposals, which indicates the absence of competition in this procedure, with a high risk of the prior consultation procedure not meeting its own purposes.

The verified results also suggest that non-transparent practices may have been practiced, considering the high percentage of procedures with less than 3 (three) proposals (63%) presented by economic operators, being this percentage also high regarding procedures with only 1 (one) proposal (41%) being formalized.

In the light of the above, it is important to assess, in future studies on the subject, whether the current operationalization regarding the prior consultation procedure is the most appropriate for the purposes inherent to the process.

Keywords: Competition, Transparency, Prior Consultation, Public Procurement

Índice

Originalidade e Direitos de Autor	iii
Dedicatória	iv
Agradecimentos	v
Resumo	vii
Abstract	viii
Lista de Figuras	xi
Lista de Tabelas	xii
Lista de Siglas e Acrónimos	xiii
1. Introdução	14
2. Revisão da Literatura.....	17
2.1. Monitorização da contratação pública e prevenção da corrupção	17
2.2. Procedimento de Consulta Prévia e Princípios Associados	20
2.2.1. Consulta prévia e o seu procedimento	20
2.2.2. Princípio da concorrência	24
2.2.3. Princípio da transparência	28
3. Enquadramento Histórico	34
3.1.1. Evolução histórica da contratação pública	34
3.1.2. Evolução do procedimento de consulta prévia	38
3.1.3. Evolução da contratação pública eletrónica em Portugal	44
4. Metodologia e Amostra	46
4.1. Questão de Investigação e Objetivos de Estudo.....	46
4.2. Amostra	47
4.3. Portal de Suporte	51
4.3.1. Deveres de comunicação	52
4.3.2. Deveres de publicitação.....	53
5. Análise de Resultados.....	55
6. Conclusão	82
7. Limitações e Sugestões para Futuros Estudos	87
Referências Bibliográficas	88

Lista de Figuras

Figura 1 - A contratação pública em função do PIB.....	37
Figura 2 – Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2017 a 2021: números globais	38
Figura 3 – Número de contratos por tipo de procedimento: evolução 2017 a 2021	42
Figura 4 – Montantes contratuais por tipo de procedimento: evolução 2017 a 2021 (milhões de euros).....	43
Figura 5 – Consultas prévias em 2021.....	44
Figura 6 – Consulta Prévia – Propostas.....	66
Figura 7 – Consulta Prévia – Valores adjudicados	70

Lista de Tabelas

Tabela 1 - A contratação pública comunicada em Portugal: peso no PIB	37
Tabela 2 – Número de contratos por tipo de procedimento em 2021	48
Tabela 3 – Montantes adjudicados por tipo de procedimento em 2021.....	48
Tabela 4 - Amostra	Erro! Marcador não definido.
Tabela 5 - Processos realizados por Instituto Politécnico em 2021	Erro! Marcador não definido.
Tabela 6 – Montantes adjudicados por Instituto Politécnico em 2021	Erro! Marcador não definido.
Tabela 7 – Número de procedimentos concursais vs procedimentos em 2021 nos Institutos Politécnicos	Erro! Marcador não definido.
Tabela 8 – Valores adjudicados em procedimentos concursais vs procedimentos por convite em 2021 nos Institutos Politécnicos.....	62
Tabela 9 – Médias dos procedimentos em 2021 nos Institutos Politécnicos	63
Tabela 10 - Processos com pelo menos 3 propostas apresentadas.....	67
Tabela 11 - Processos com menos de 3 propostas apresentadas.....	69
Tabela 12 - Valores adjudicados por entidade – pelo menos 3 propostas	72
Tabela 13 - Valores adjudicados por entidade – menos de 3 propostas	74
Tabela 14 - Processos com a apresentação de apenas 1 (uma) proposta	76
Tabela 15 - Processos com a apresentação de apenas 1 (uma) proposta – valores adjudicados	78
Tabela 16 – Informação síntese H1	79
Tabela 17 – Informação síntese H2	80

Lista de Siglas e Acrónimos

AdC	Autoridade da Concorrência
AP	Administração Pública
CCISP	Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos
CCP	Código dos Contratos Públicos
CECA	Comunidade Económica do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CPC	Conselho de Prevenção da Corrupção
CPA	Código do Procedimento Administrativo
CRP	Constituição da República Portuguesa
DR	Diário da República
DRE	Diário da República Eletrónico
EDCP	Espaço de dados de contratação pública
GNS	Gabinete Nacional de Segurança
IMPIC	Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção
INE	Instituto Nacional de Estatística
MNAC	Mecanismo Nacional Anticorrupção
PIB	Produto Interno Bruto
PRR	Plano de Recuperação e Resiliência
STA	Supremo Tribunal Administrativo
TdC	Tribunal de Contas
TIC	Tecnologias de Informação e Comunicação
UE	União Europeia

1. Introdução

O estudo sobre a contratação pública, em particular sobre um dos procedimentos de contratação pública, não poderá deixar de enaltecer, em primeiro lugar, o princípio da concorrência, cuja origem tem na sua génese o Direito da União Europeia, visando, garantir e assegurar a lógica de mercado livre e concorrencial no Espaço Económico Europeu. O princípio da concorrência reflete-se, em termos práticos, na possibilidade de as entidades públicas obterem melhores propostas, pelo que vem, desde logo, previsto como um princípio a observar na formação e execução de todos os contratos públicos (cfr. artigo 1.º-A, número 1, do Código dos Contratos Públicos [CCP]). Mais ainda, a concorrência em sede de contratação pública afirma-se como o resultado que se obtém através da concretização dos princípios da contratação pública, designadamente dos princípios da imparcialidade, igualdade e transparência, funcionando, assim, como um elemento dinamizador do mercado, visando, em termos práticos, que ninguém seja impedido de apresentar a sua candidatura em procedimento concursal e de a ver avaliada de acordo com o seu valor intrínseco. O expoente máximo do princípio da concorrência na contratação pública deverá ser, por isso, a base do procedimento de concurso público.

Importa ainda mencionar, que a escolha do tema para o presente estudo, prende-se fundamentalmente pelo facto de estarmos perante um procedimento aquisitivo recente no panorama do enquadramento jurídico nacional, e com um objetivo muito concreto, o de tentar promover a concorrência dentro de valores que até então originavam na sua grande maioria adjudicações diretas.

A motivação da escolha do tema, resulta igualmente dos últimos 15 (quinze) anos da minha atividade profissional terem sido dedicados à causa pública, nomeadamente às compras públicas. Neste sentido, e tendo em conta o objetivo pretendido com a introdução deste novo procedimento aquisitivo, surge também o interesse em perceber se o mesmo dá efetiva resposta aos seus desígnios.

O procedimento de consulta prévia introduzido em Portugal no início do ano de 2018, tem o seu âmbito de aplicação nas aquisições de bens e serviços com preço base entre 20.000,00 € e 75.000,00 € e empreitadas de obras públicas entre 30.000,00 € e 150.000,00€ e

caracteriza-se pelo convite efetuado pela entidade adjudicante a pelo menos três operadores económicos para apresentação de proposta.

O procedimento de consulta prévia apresenta-se, como mitigador do princípio da concorrência, na medida em que para a aquisição de bens e serviços entre 20.000,00 € e 75.000,00 € e empreitadas de obras públicas entre 30.000,00 € e 150.000,00€, até finais de 2017 eram efetuados procedimentos de ajuste direto ao abrigo da legislação em vigor. Ainda que, o procedimento de consulta prévia, assegure mais concorrência do que aquela que se verifica no procedimento de ajuste direto, a entidade adjudicante tem a possibilidade de “fechar” o procedimento mediante a escolha entre 3 entidades, previamente selecionadas. A existência desta seleção prévia permite limitar, a concorrência àquelas três entidades.

Sánchez (2019a) defende que esta figura procedimental é um simulacro de procedimento concorrencial, utilizado sempre nas situações em que não seja ilegível o procedimento de ajuste direto. Ainda de acordo com este autor, este procedimento surgiu como uma forma de promover o princípio da concorrência em procedimentos de contratação pública tendencialmente fechados (ou seja, no ajuste direto). Não obstante, o facto de as entidades adjudicantes terem de obrigatoriamente convidar pelo menos três entidades a apresentar proposta faz com que estas tenham sempre o controlo do procedimento, pois a escolha de cada um dos participantes será sempre uma escolha discricionária e não uma resposta do mercado concorrencial.

Este procedimento pode ser usado de forma abusiva, dado que as entidades públicas não têm necessidade de explicitar qual o critério utilizado na escolha das entidades que convidam (Medeiros, 2017).

Assim, o presente trabalho visa dar resposta à seguinte questão: *“Os fundamentos da concorrência e transparência são observados no procedimento de consulta prévia?”*

Neste sentido, a presente investigação tem como principais objetivos verificar se a consulta prévia é um procedimento verdadeiramente concorrencial e transparente. Com este estudo, pretende-se igualmente analisar se todas as entidades apresentam proposta, promovendo desta forma a competição entre os operadores económicos convidados.

Para o atual estudo, dado o vasto universo de entidades que aplicam o procedimento de consulta prévia em Portugal, optou-se por fazer um estudo de caso que compreende o sector do ensino superior politécnico de Portugal, nomeadamente tendo por objeto de estudo todas

as entidades adjudicantes que constituem o Conselho Coordenador dos Institutos Politécnicos (CCISP), durante o exercício de 2021.

Para o presente estudo procedeu-se à recolha de dados, com base na recolha de informação obtida através do Portal Base, tutelado pelo Ministério das Infraestruturas e da Habitação.

As melhorias introduzidas ao Portal Base são uma constante, e desde 2021 nos procedimentos concursais, nomeadamente ano procedimento de consulta prévia é obrigatório indicar a(s) entidade(s) adjudicante(s) que apresentaram proposta, razão pela qual, este foi o exercício económico escolhido para recolha de dados.

A dissertação encontra-se organizada da seguinte forma: Após o capítulo introdutório, no ponto 2.1, é efetuado um enquadramento internacional da posição portuguesa no que diz respeito à monitorização da contratação pública nomeadamente no que diz respeito à prevenção da corrupção através da otimização da aplicação dos princípios da concorrência e da transparência. O ponto 2.2. é dedicado à abordagem acerca dos princípios da concorrência e transparência, bem como à tramitação do procedimento de consulta prévia em Portugal. No ponto 3 é efetuado um enquadramento histórico acerca das compras públicas, do procedimento de consulta prévia e das plataformas eletrónicas.

No ponto 4 é apresentada a metodologia utilizada na dissertação, no ponto 5 os resultados obtidos e respetiva discussão. O ponto 6 conclui e o ponto 7 apresenta as limitações do presente estudo e sugestões para os próximos.

2. Revisão da Literatura

2.1. Monitorização da contratação pública e prevenção da corrupção

A União Europeia (UE) estabeleceu uma estrutura através das diretivas¹, que fornecem um conjunto de regras que os estados-membros devem seguir nos procedimentos pré-contratuais, por forma a garantir que os processos de contratação pública sejam transparentes, competitivos e livres de corrupção. Além do quadro jurídico, a UE estabeleceu vários mecanismos de controlo para prevenir a corrupção nos contratos públicos, nomeadamente, a obrigatoriedade de cada estado-membro ter uma autoridade nacional responsável por supervisionar os processos de contratação pública e garantir o cumprimento das regras da UE (Aceves, 2021).

Segundo Aceves (2021), a UE também incentiva os estados-membros a criarem centrais de compras que possam gerir os processos de aquisição em nome das entidades públicas. Esses órgãos estão sujeitos a regras estritas de transparência e prestação de contas.

Foram igualmente criadas ferramentas de compras eletrónicas para aumentar a transparência, eficiência e concorrência nas compras públicas, nomeadamente através das plataformas eletrónicas de contratação pública. As plataformas eletrónicas de contratação pública proporcionam igualmente pistas de auditoria que podem ajudar a detetar e prevenir a corrupção. Uma dessas ferramentas, disponíveis em toda a União Europeia é o Espaço de dados de contratação pública (EDCP), que é “um dos primeiros espaços europeus comuns de dados num domínio específico a emergir da estratégia da UE para os dados, e que revolucionará o acesso e a utilização dos dados relativos aos contratos públicos” (Comissão Europeia, 2023, p. 1). Segundo a comunicação emanada da Comissão Europeia, entre os benefícios proporcionados pelo aproveitamento de todo o potencial dos dados relativos aos

¹ Diretiva 2014/24/EU, Diretiva 2014/23/EU, Diretiva 2014/25/EU, Regulamento (UE) 2016/679, Regulamento (UE) n.º 966/2012.

contratos públicos que a EDCP faculta, inclui-se o combate à colusão, à corrupção e à fraude, para além de “evitar o desperdício de fundos públicos” (2023, p. 5).

Existe também o Tribunal de Contas Europeu, que é uma instituição independente que audita as finanças da UE e avalia o desempenho das instituições da UE. O Tribunal tem competência para investigar casos suspeitos de corrupção em licitações públicas (Aceves, 2021).

No geral, a UE estabeleceu um quadro abrangente para prevenir a corrupção nos contratos públicos, com vários mecanismos de controlo em vigor para garantir o cumprimento das regras e regulamentos.

Além das diretivas e regulamentos, a UE também publica diretrizes e recomendações sobre a prevenção da corrupção na contratação pública, como a Estratégia Anticorrupção de Contratos Públicos da UE e a Orientação da UE sobre Prevenção e Detecção de Conflitos de Interesse em Contratos Públicos.

Neste sentido, Portugal enquanto estado membro da UE, e no sentido de dar cumprimento às diretivas europeias, criou mecanismos de controlo como forma de prevenção da corrupção nos procedimentos de contratação pública nacional.

Como tal, em Portugal o Instituto dos Mercados Públicos, do Mobiliário e da Construção, I.P. (IMPIC) é, nos termos da lei, “*o organismo responsável pela regulação dos contratos públicos e é o ponto de referência de cooperação da Comissão Europeia, para efeitos do disposto no n.º 5 do artigo 83.º da Diretiva n.º 2014/24/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014*”².

“São atribuições do IMPIC no domínio da regulação dos contratos públicos, entre outros:

- “*Produzir manuais de boas práticas sobre contratos públicos de aquisição de obras, de bens e de prestação de serviços;*
- *Gerir o portal dos contratos públicos, designado de “Portal Base”, nos termos e para efeitos do disposto no artigo 472.º do CCP;*

2 Cfr. artigo 454.º - A do CCP.

- *Analisar queixas e denúncias de cidadãos e empresas, assim como participações de entidade públicas sobre a aplicação de regras de adjudicação de contratos públicos no setor da construção e do imobiliário”³.*

De referir, que a informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos tem de ser obrigatoriamente publicitada no Portal Base, de acordo com o definido no artigo 465.º do CCP, constituindo desta forma um ponto único de acesso a todos os procedimentos de contratação pública, sendo esta plataforma o garante da transparência e igualdade de tratamento dos fornecedores.

Existe também uma autoridade nacional responsável pela supervisão dos contratos públicos, denominada Autoridade da Concorrência (AdC). A AdC é responsável por assegurar o cumprimento das regras comunitárias e nacionais em matéria de contratação pública e tem poderes para investigar e sancionar empresas acusadas de comportamento anti concorrencial ou corrupção.

Além das mencionadas, o governo português estabeleceu várias medidas anticorrupção, incluindo um Código de Conduta para Funcionários Públicos e Encarregados de Contratos Públicos, que estabelece padrões éticos e comportamentais para os envolvidos em contratos públicos. Portugal também tem uma Lei de Proteção ao Denunciante, que protege os indivíduos que denunciam suspeitas de corrupção ou outros delitos.

Foi criado através da Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) “como entidade administrativa independente e tem como fim desenvolver uma atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas⁴, incumbindo-lhe, designadamente, a recolha e organização de informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção ativa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, bem como o acompanhamento da aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas pela Administração Pública e sector público empresarial para a prevenção e combate dos factos referidos e avaliação da respetiva eficácia.”

Posteriormente, foi criado o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) através do Decreto-Lei n.º 109-E/2021 que veio substituir o CPC, por forma a que este mecanismo

³ Cfr alíneas f), g) e h) do n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro.

“assuma natureza de entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, e que tem por missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas”.

Portugal também possui tribunais especializados para a revisão de litígios de contratos públicos, denominados Tribunais Administrativos e Fiscais, tendo estes o poder de rever as decisões de aquisição e garantir o cumprimento dos requisitos legais.

No que se refere a autoridades de auditoria, estas são exercidas pelo Tribunal de Contas, um órgão independente responsável pela auditoria da despesa pública e pelo cumprimento das regras financeiras. O Tribunal de Contas também tem poderes para investigar casos suspeitos de corrupção na contratação pública.

Portugal estabeleceu um quadro anticorrupção através da Lei de Combate à Corrupção (Lei n.º 36/94, de 29 de setembro), que aprovou um conjunto de medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira, estabelecendo sanções penais para suborno e outras formas de corrupção.

Existe igualmente uma lei que protege os denunciantes (Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro), que denunciam suspeitas de corrupção ou outras irregularidades no setor público.

2.2. Procedimento de Consulta Prévia e Princípios Associados

2.2.1. Consulta prévia e o seu procedimento

Os procedimentos de contratação pública, dada a sua génese radicar no Direito Administrativo, obedecem a um conjunto estrito de normas legais, todas concentradas no CCP. Em termos gerais, os procedimentos pré-contratuais são compostos pelos seguintes elementos: anúncio do procedimento, programa de concurso, caderno de encargos, especificações técnicas, entre outros. No caso específico do procedimento de consulta

prévia, as peças do seu procedimento são: o convite à apresentação de propostas e o caderno de encargos.

No âmbito da contratação pública, a formação de contratos divide-se entre contratos cujas prestações estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, pelo que as entidades adjudicantes devem optar pela adoção de um dos seguintes tipos de procedimento (sempre em função dos critérios de escolha do procedimento):

- Ajuste direto;
- Consulta prévia
- Concurso público;
- Concurso limitado por prévia qualificação;
- Procedimento de negociação;
- Diálogo concorrencial;
- Parceria para a inovação.

No que concerne aos procedimentos anteriormente elencados, como já dissemos, deverá sempre ser respeitado, na fase de formação e execução do contrato, um conjunto de princípios gerais, tais como Legalidade, Estabilidade das Propostas, Prossecução do Interesse Público, Imparcialidade, Proporcionalidade, Boa-Fé, Sustentabilidade, Responsabilidade, Transparência, Igualdade de Tratamento, Não Discriminação, todos eles decorrentes da Constituição da República Portuguesa (CRP), dos Tratados da União Europeia e do Código do Procedimento Administrativo (CPA), entre os quais se destacam os princípios da concorrência e da transparência.

De todos os procedimentos anteriormente elencados, importa referir que a consulta prévia prevista no n.º 1 do artigo 112.º do CCP, assume-se, desde a revisão do referido diploma⁵, como um novo procedimento fechado de contratação pública. A consulta prévia surge descrita no CCP como o procedimento em que a entidade adjudicante escolhe e convida três entidades a apresentar propostas.

⁵ Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto.

A escolha do procedimento de consulta prévia pode ser tomada em função do **critério do valor**⁶ (cfr. artigos 17.º, 18.º, 19.º, 20.º, 21.º e 22.º), implicando que o contrato a celebrar, por meio desta modalidade, fique sujeito a um limite monetário que o legislador especificou da seguinte forma:

- Para aquisição de bens móveis, ou aquisição de serviços: Valor inferior a 75 000,00 € (artigo 20.º, n.º 1, alínea c));
- Para Empreitadas de Obras Públicas: Valor inferior a 150 000,00 € (artigo 19.º alínea c));
- Para outro tipo de Contratos: Valor inferior a 100 000,00 € (artigo 21.º, n.º 1 alínea b)).

As entidades convidadas à apresentação de propostas são escolhidas com base no que está regulamentado no artigo 113.º do CCP, sendo que, para contabilizar o valor total dos contratos que foram celebrados com a mesma entidade, o referido artigo já não exige que se identifique o objeto do contrato.

Nos termos da lei, não podem ser convidadas a apresentar proposta entidades às quais já tenham sido adjudicadas, no ano económico em curso e nos últimos dois anos económicos anteriores, na sequência de procedimentos de consulta prévia de acordo com as alíneas c) e d) do artigo 19.º e alíneas c) e d) do artigo 1.º do artigo 20.º do CCP, propostas para a celebração de contratos cujo preço contratual acumulado seja igual ou superior aos limites referidos nos artigos mencionados (cfr. artigo 113.º, número 2, do CCP).

Contudo, e perante os objetivos do procedimento de consulta prévia, Sanches (2019b) menciona que o mesmo não veio promover uma verdadeira concorrência, como era expectável, mas que unicamente altera o número mínimo de operadores económicos a convidar, sendo as entidades adjudicantes que definem quem convidam, numa base totalmente discricionária.

6 Não obstante, note-se que o procedimento de consulta prévia também pode ser adotado por via de critérios materiais e sem qualquer limitação de valor (cfr. artigos 24.º a 27.º *ex vi* artigo 27.º-A do CCP). Neste contexto, e a título meramente sumário, cabe referir uma breve nota relativamente aos critérios materiais, de que os mesmos são utilizados em situações específicas e tipificadas no CCP, e que, de uma maneira geral, relacionam-se com o facto de (i) aos operados económicos escolhidos já ter sido adjudicado aquele contrato com aquelas características no passado (não se justificando a entidade adjudicante abrir novo procedimento concursal); ou de (ii) na medida do estritamente necessário e por motivos de urgência imperiosa resultante de acontecimentos imprevisíveis, não poderem ser cumpridos, pela entidade adjudicante, os prazos inerentes aos demais procedimentos.

Veja-se igualmente que a lei não limita entidades adjudicantes complexas com vários gabinetes governamentais, como é o caso do Estado ou das Regiões Autónomas, ao referir que os limites acima referidos só são tidos em conta para os contratos celebrados no âmbito do mesmo gabinete governamental, serviço central ou periférico de cada ministério, ou de cada serviço municipalizado, no caso dos municípios (cfr. artigo 113.º, número 3 e 4, do CCP). Isto significa que, por exemplo, nada impede que a mesma empresa que celebrou uma obra pública adjudicada pelo Ministério das Finanças, possa, agora, ser convidada pelo Ministérios das Infraestruturas a participar na consulta prévia para a celebração de uma (nova) empreitada para este ministério.

Por fim, o CCP não permite o convite de entidades que tenham executado obras, fornecido bens ou prestado serviços a entidade adjudicante a título gratuito no ano económico em curso ou nos dois anos económicos anteriores (exceto se o tiverem feito ao abrigo do Estatuto do Mecenato) (cfr. artigo 113.º, n.º 5, do CCP), de forma a obstar a que o convite à participação em procedimento de consulta prévia seja um autêntico “presente de agradecimento” dirigido a essas entidades. A introdução da consulta prévia mereceu igualmente a crítica de Ramos (2018) que refere, nesta sequência, que mesmo que a entidade tenha de chamar um certo número de operadores económicos, acabará sempre por controlar o procedimento, uma vez que cada um dos integrantes no procedimento não resultou de um convite feito de forma aberta para o mercado concorrencial, mas sim do resultado da sua própria escolha. Ou seja, apesar da imposição do legislador de convidar um determinado número de entidades, haverá sempre um potencial interessado a ficar de fora do processo para apresentar a sua proposta, uma vez que a entidade adjudicante, ao abrigo da consulta prévia, não fez observar o princípio da transparência por apresentação e comunicação oficial e pública do Anúncio do procedimento em DR. Pelo contrário, desencadear o procedimento de consulta prévia basta-se com o convite direto a três entidades à sua escolha.

No mesmo sentido, Medeiros (2018) sustenta que o procedimento de consulta prévia continua a não ser suficiente para assegurar uma igualdade concorrencial entre todos os operadores económicos interessados no mercado, podendo facilmente ser usado de forma abusiva, acrescentando que a entidade adjudicante é livre de escolher os operadores económicos que convida, sem necessidade de fundamentar o critério dessa mesma escolha.

Gonçalves (2021) defende que o procedimento de consulta prévia não cumpre as exigências do princípio da concorrência. Apesar de estarmos perante um procedimento mais

competitivo relativamente ao procedimento de ajuste direto, e que sempre vislumbra uma competição entre as entidades que nele participam, a concorrência a que se refere o artigo 1.º-A do CCP é uma outra coisa, pois assenta num mercado livre e concorrencial e que não pressupõe qualquer limitação à entrada no mercado a todos os que preencham as condições objetivas para a prestação daquele serviço

Não obstante todas estas considerações, e apesar de existir relativo consenso na doutrina acerca da mitigação do princípio da concorrência no procedimento de consulta prévia, não podemos deixar de referir a posição de Fernandes (2012), que vai mais longe, ao referir que nos procedimentos mais fechados a quantidade de convites a efetuar pode apresentar-se como algo pouco relevante e até algo falacioso, pois, muitas das vezes, pode servir apenas para dar cumprimento ao definido pela legislação, tendo a entidade adjudicante já escolhido de antemão a entidade a quem, de entre as três, quererá adjudicar o contrato.

Por outro lado, surgem vozes mais recentes na doutrina, como a de Raimundo (2016), que aponta o Ajuste Direto a uma entidade apenas como um ataque mais grosseiro à concorrência, representando, por contraposição, a consulta prévia a pelo menos três entidades uma última esperança para a garantia da concorrência em procedimentos de contratação pública fechados.

2.2.2. Princípio da concorrência

Para Batista (2013), “o princípio da concorrência, pedra basilar e elemento dinamizador do denominado mercado único europeu, pode ser entendido como aquele que visa potenciar o mais amplo acesso dos interessados em contratar aos procedimentos contratuais, pois só com uma competição livre e são os operadores económicos poderão apresentar as suas propostas contratuais mais vantajosas para as entidades públicas contratantes” (pag.1).

Neste sentido, mercados concorrenciais estimulam que cada um dos competidores é estimulado a ser mais eficiente de forma a conseguir produzir mais com menores custos, e, assim, poder praticar menores preços. Por outro lado, a concorrência é também um importante motor da inovação, introduzindo diferenciação nos produtos e serviços de forma a oferecer maior valor acrescentado aos clientes (Inês, 2018).

Para Oliveira e Oliveira (2016), o princípio da concorrência é o pilar principal da Contratação Pública, atuando como uma espécie de “capa protetora” ao permitir que o Estado obtenha os melhores serviços pelo melhor e menor preço possível, indo ao encontro dos princípios orçamentais da sustentabilidade das finanças públicas e da transparência orçamental. Neste sentido, Oliveira (2008) defende que o princípio da concorrência deverá nortear todos os procedimentos de contratação pública, sendo que as entidades adjudicantes deverão desenvolver todos os mecanismos ao seu alcance para obter o maior número de propostas possível.

Não obstante, o princípio da concorrência encontra acolhimento, não só no CCP mas também em outros instrumentos legislativos do ordenamento jurídico português, designadamente na CRP, na qual podemos encontrar referência ao mesmo nos artigos 81.º, alínea f) e 99.º, uma vez que se consagra como uma das incumbências do Estado e da sua política comercial assegurar o funcionamento eficiente dos mercados.

Por outro lado, quando nos referimos ao CCP e ao princípio da concorrência, devem ter-se sempre em conta, segundo Graells (2016), as diretrizes que emanam dos Tratados da União Europeia e igualmente da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos (que deu inspiração ao CCP na versão que hoje conhecemos), nos termos da qual é referido no primeiro Considerando que “*A adjudicação de contratos públicos pelas administrações dos Estados-Membros ou por conta destas deve respeitar os princípios do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), designadamente os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, bem como os princípios deles decorrentes, como os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da transparência. Contudo, no que se refere aos contratos públicos que ultrapassem um determinado valor, deverão ser estabelecidas disposições que coordenem os procedimentos nacionais de contratação pública, a fim de garantir que esses princípios produzam efeitos práticos e os contratos públicos sejam abertos à concorrência*”⁷.

Num acórdão emitido pelo Tribunal de Contas (TdC) – que remete para a relevância do princípio da concorrência no que diz respeito aos diversos procedimentos de contratação

⁷ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014.

pública -, pode entender-se que a própria Constituição, as leis contratuais e financeiras, os deveres de assegurar o interesse público e a gestão equilibrada implicam, necessariamente, o respeito pelo princípio da concorrência⁸.

Viana (2007) e Blay (2013) consideram que a competitividade entre duas empresas é um dos resultados que surge naturalmente, consequência de uma Administração saudável e mais protegida contra eventuais práticas de fraude e corrupção.

Para Gonçalves (2016), é a nível processual – e não tanto material – que o Princípio da Concorrência opera, isto é, é no âmbito do procedimento que precede a assinatura do contrato público que o princípio da concorrência deve observar-se e que toma o seu lugar principal, uma vez que são as normas do procedimento que, em linha com o princípio da igualdade e da imparcialidade (Wiesbrock, 2013), criam condições reais para que todos os operadores económicos que queiram concorrer o façam nas mesmas condições que todos os outros operadores económicos .

Os três princípios partilham, de facto, uma ligação forte, uma vez que o princípio da concorrência tem uma capacidade de influenciar os restantes, o que faz com que uma violação do Princípio da Igualdade possa resultar numa violação da possibilidade de haver concorrência livre e saudável.

Neves (2011) advoga que, no acesso aos mercados públicos, o princípio da concorrência protege os interesses relativos dos particulares e o interesse público na contratação das melhores condições do mercado. Com efeito, a sua observância nos procedimentos pré-contratuais visa, sobretudo, garantir que não existem restrições no acesso aos mercados públicos sem justificação ou totalmente desproporcionadas naquilo que é a liberdade de concorrer. Deste modo, a atuação deste princípio reflete-se na possibilidade de participação de um número vasto de candidatos em condições de igualdade num só procedimento. Por outro lado, não será só na abertura aos mercados que o princípio da concorrência se manifesta. Com efeito, de acordo com Hettne (2013), é também na competição entre concorrentes ao longo do procedimento que o mesmo encontra expressão, forçando-os a apresentarem propostas mais competitivas no que diz respeito ao custo, qualidade e inovação

⁸ Acórdão do Tribunal de Contas n.º 40/10, de 3 de novembro, 1.ª S/SS, processo n.º 1303/2010, disponível em www.tribunadecontas.pt

do que normalmente apresentam, de modo a terem o destaque no meio de todos os outros e, assim, conseguirem a adjudicação da sua proposta.

Almeida e Sánchez (2010) destacam o atual modelo de contratação pública, que pretende garantir que a concorrência entre os agentes económicos seja imparcial, igualitária e livre, motivando a preservação de um mercado de concorrência livre e aberta, por meio das normas aplicáveis a cada um dos procedimentos que antecedem a celebração de qualquer contrato público.

E tal reflete-se, como denota Rodrigues (2016), no facto de o legislador europeu ter demonstrado uma clara tendência de aproximação da legislação da contratação pública europeia (que posteriormente veio a ser transposta para cada um dos Estados-Membros, tendo resultado, no caso de Portugal, na entrada em vigor do “novo” CCP de 2017) à legislação europeia em matéria de concorrência, numa tentativa de afastar práticas anti concorrenciais do âmbito dos contratos públicos (Viana, 2007 e Quesada, 2014).

Contudo, apesar dos esforços do legislador europeu e apesar do próprio CCP refletir uma tendência “pro-concorrência”, em Portugal, ainda existem diversos concorrentes (no âmbito de procedimentos fechados) que acabam por ser deixados de fora nos mercados públicos pela opção das entidades adjudicantes por procedimentos de contratação pública tendencialmente não concorrenciais, representando estes uma média de quase 20 % dos procedimentos de contratação pública lançados por entidades públicas portuguesas (cfr. Tavares [2016]). Tal é visível, desde logo, no facto de a própria revisão do CCP de 2017 ainda refletir a manutenção de algumas hesitações legislativas nacionais para a promoção da concorrência de mercado, mantendo situações que possam ser limitadoras à almejada concorrência pretendida, conforme refere Sánchez (2019b).

Um dos motivos pelos quais as entidades recorrerão bastante a procedimentos menos concorrenciais poderá ser o facto de estes não requererem um planeamento atempado no que se refere às necessidades aquisitivas⁹, sendo que esta disciplina, de acordo com Martin (2014), potencia todo o procedimento.

Esta falta de planeamento, segundo Arrowsmith (2014), estimula as entidades a recorrerem com frequência à utilização de procedimentos menos concorrenciais, por forma a não serem

⁹ Cf. European Commission, Public Procurement Guidance for Practitioners, op. cit., p. 16

confrontadas por um conjunto de propostas mais alargado, que naturalmente potenciaria uma análise mais cuidada e demorada, colocando em causa o início de vigência dos contratos.

Por outro lado, o planeamento é potenciador de procedimentos mais eficientes (Comba, 2014) no respeito fundamentalmente ao resultado final, isto é, ao contrato a que as partes ficam vinculadas, o designado *value for money* (Arrowsmith, 2010).

Em suma, de acordo com Tavares (2010), procedimentos concorrenciais permitem a obtenção de propostas mais vantajosas para a Administração, do ponto de vista qualitativo e quantitativo, pois é num ambiente concorrencial que as propostas são forçadas a se tornarem mais competitivas.

2.2.3. Princípio da transparência

A transparência é definida como “o ato de providenciar informação relevante, fidedigna, atempada, inteligível e de fácil acesso sobre formato, desempenho e gestão do bem público” (TIAC, 2017, p. 7).

Para Colaço (1993), uma Administração que atue com transparência é esclarecedora e transmite tranquilidade aos seus destinatários, sendo que este princípio deverá pautar toda a tramitação procedimental (Machado, 2014).

Para que os envolvidos sintam que são parte de um processo em que existe real transparência, é imperativo que tenham acesso a toda a informação, conforme defendem Kaufmann e Kraay (2002), sendo este um conceito que tem como objetivo primordial a melhoria da eficácia e eficiência da Administração (Bovens, 2007).

A transparência na Administração Pública é uma preocupação que remonta ao ano de 1980, na sequência da implementação da Nova Gestão Pública no Reino Unido, resultado da elevada taxa de desemprego provocada pela crise petrolífera da década de 70 e pela elevada taxa de inflação sentida nas economias ocidentais (Santos, 2010), tendo como desígnio a redução dos défices dos Estados (Almodovar, 2002; Araújo, 2000).

A partir da década de 90, o tema da transparência começa de facto a ter a importância merecida, sendo várias as instituições internacionais¹⁰ que começam a difundir manuais de boas práticas associados às vantagens da existência de Administrações Públicas transparentes, sendo esta matéria alvo de estudos aprofundados no que respeita à transparência orçamental, nomeadamente no sentido de responsabilizar os agentes públicos no controlo da despesa pública.

A necessidade da implementação de uma Nova Gestão Pública procura fundamentalmente efetuar uma transferência do que são as práticas do setor privado para o público, (Bilhim, 2014; Carvalho, 2001; Christensen & Lægreid, 2011; Denhardt & Denhardt, 2007; Hyndman & Lapsley, 2016), uma vez que estas que eram vistas como mais credíveis e eficientes (Carvalho, 2001; Ferraz, 2013 e Rocha, 2001).

Neste sentido, era importante replicar, na Administração Pública, os modelos de gestão implementados no setor privado, naturalmente com as devidas adaptações (Dunleavy & Hood, 1994).

Esta prática, segundo Lopes e Romão (2021), “trouxe princípios de externalização, contratualização, descentralização, maior discricionariedade, profissionalismo e mérito na administração pública, maior escolha para os cidadãos, desregulação de setores e avaliação da prestação de serviço” (p. 269).

A Nova Gestão Pública é igualmente caracterizada pela visão de apostar nas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) (Madureira & Rodrigues, 2006), sendo que o acesso à informação e a credibilidade da mesma é fundamental para termos cidadãos mais bem informados, conforme defendem Romzek e Dubnick (1987), e desta forma estarem mais bem preparados para responsabilizar os governos acerca dos diferentes atos decisórios tidos ao longo das legislaturas, estando, portanto, desta forma, mais capazes de contraditar o que vão sendo as opções tomadas relativas aos mais variados temas.

¹⁰ Fundo Monetário Internacional (FMI) elaborou em 2007 o Código de Boas Práticas para a Transparência Orçamental.

A Organização de Cooperação de Desenvolvimento Económico (OCDE) elaborou em 2002 o Manual das Melhores Práticas para a Transparência Orçamental.

Stiglitz (1999) vai mais além, considerando muito legítimo os cidadãos terem acesso à informação produzida pela Administração, pois são estes através do pagamento dos seus impostos que financiam os diferentes serviços, oferecendo-lhes assim esse direito.

No âmbito da Administração Pública, uma atuação com transparência exige por parte dos órgãos públicos a adoção de condutas que permitam a cada um dos destinatários conhecerem a atuação administrativa, desde a decisão à fundamentação, e daí poderem escrutinar e avaliar a conduta da Administração. Com efeito, o cerne da democracia é a transparência, e a legitimidade dos órgãos da Administração Pública passa, não só pela responsabilidade de governar e administrar, mas sobretudo pela obrigatoriedade de permitir que os destinatários, possam escrutinar e responsabilizar a sua atuação (Tristão, 2002).

Gonçalves (2018) refere que, muitas das vezes, os vícios praticados pela Administração Pública resultam da falta de transparência na hora de gastar e dispor dos recursos públicos, pois é a Administração Pública quem deve facultar o acesso à informação, o que se reflete, por exemplo, na publicitação dos anúncios do procedimento e das peças do procedimento.

Apesar do acesso livre a toda a informação produzida pela governação ser vista de uma forma generalizada como uma vantagem, ainda hoje são muito os que resistem (ou tentam resistir) a esta prática (Berliner, 2014).

É importante os diferentes atores perceberem que o mundo está em constante alteração, e a atual ligação dos cidadãos com a Internet e o respetivo acesso à mais variada informação faz com que queiram entender as decisões tidas pelos diferentes decisores públicos e responsabilizá-los pelas mesmas (Cruz *et al.*, 2016).

Neste sentido, é defendido por Meijer (2009) que sistemas de informação robustos devem ser a aposta dos governos, uma vez que estes permitirão o escrutínio dos atos praticados, colocando inclusive essa responsabilidade dos lados dos cidadãos, aferindo que as decisões são sempre em prol de elevado interesse público e nunca com intuito da promoção dos interesses privados (Sicáková-Beblavá *et al.*, 2016).

As TIC são instrumentos que servem inclusive para melhorar a relação entre público e privado, permitindo uma melhor relação custo-benefício, sendo esta uma das matérias preponderantes nas discussões atuais no que se refere às compras públicas (Roberts & Mackay, 1998; Alaniz & Roberts, 1999; Graham & Hardaker, 2000; Tucker & Jones, 2000; Group, 2001; Essig & Arnold, 2001; Lefebvre *et al.*, 2001).

Só atuando com transparência e em função do bem público é que teremos cidadãos mais interessados, mais envolvidos, mais informados e mais participação cívica (TIAC, 2013), sendo esta a base para a evolução das sociedades.

O conceito de transparência pressupõe que todo o processo é escrutinado (Meijer, 2009) e, neste sentido, sujeito a críticas e aberto igualmente a propostas de melhoria (Strathern, 2000), contribuindo assim para a confiança de todos os agentes.

Contudo, o conceito deve ir mais além do simples facto de a informação ser disponibilizada, sendo que para Caamaño-Alegre *et al.* (2013), esta deverá ser perceptível por todos, sob pena da mesma não ter os efeitos pretendidos.

Este conceito tem ganhado destaque à medida que as sociedades vão evoluindo e o interesse e conhecimento dos cidadãos e a responsabilidades destes para com os governos vai sendo mais acentuada, sendo estas vistas como práticas que melhoram a forma como todos veem a Administração (Gözlügöl, 2013).

Para António (2008), a transparência é condição prévia para que os cidadãos demonstrem respeito pela Administração Pública, sobretudo no que diz respeito à legalidade e imparcialidade da sua atuação, cumprindo, assim, princípios constitucionais que orientam a atividade administrativa.¹¹

Em conformidade com o princípio da transparência, Sousa (2010) refere que este constitui uma garantia preventiva da imparcialidade, sendo que os órgãos da Administração devem atuar por forma a demonstrarem isenção e equidistância dos interesses em presença, por forma a transmitir uma imagem de credibilidade e confiança.

Da jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo (STA), realça-se que “a objetividade, a neutralidade e a transparência são alguns dos corolários do princípio da imparcialidade”¹².

Concretizando, nas palavras de Correia (1994), o princípio geral de publicidade e da transparência administrativa impõe à Administração Pública a garantia do acesso a arquivos e registos administrativos e o direito à informação procedimental.

¹¹ Artigos 266, 267 e 268 da CRP.

¹² Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, Processo 730/04 de 13 de janeiro de 2005.

Ribeiro (1996) reforça a ideia de que a Administração deve manter transparência ao exercer as suas tarefas sempre observando o princípio da imparcialidade em duas medidas: (1) garantir que a Administração Pública é imparcial nas suas ações, e (2) garantir que os cidadãos mantêm a confiança na imparcialidade e na legalidade da atuação administrativa. A autora menciona, ainda, que há uma necessidade forte de que os cidadãos confiem na imparcialidade da Administração, não sendo suficiente que esta efetivamente o seja. E, assim, apenas uma Administração que efetivamente mantenha transparência conseguirá gerar confiança nos cidadãos.

Sousa (2009) defende que a transparência é decisiva para se poder proteger a imparcialidade, indo ao encontro da ideia de que o princípio de transparência é um instrumento da imparcialidade. É verdade que esta contribui, como já referido, para a manutenção da imagem e reputação da Administração Pública aos olhos dos cidadãos que com ela interagem. De facto, na sua ausência de imparcialidade, uma nuvem ofusca as ações administrativas, causando suspeitas de favoritismos. Não havendo transparência, não há clareza em torno da imparcialidade.

No caso em específico dos contratos públicos, e conforme defende Sousa (2018), sempre que é decidido o recurso aos privados ou outras entidades públicas, este processo de decisão deverá ser público, por força do princípio da legalidade administrativa.

Por outro lado, existe outra questão que importa abordar: o dinheiro público e a sua utilização, que deve ser orientada pelo princípio da sustentabilidade das finanças públicas e pela estabilidade orçamental. De facto, todos os cidadãos contribuem para estes fundos financeiros, daí a importância da sua utilização de forma responsável, transparente, legal e imparcial e com base nos princípios da boa administração.

Tudo visto, poderá concluir-se que o princípio da imparcialidade, de acordo com Amaral (2015), garante que as entidades administrativas desempenhem as suas funções de forma imparcial e isenta, no que diz respeito aos interesses envolvidos, e é este mesmo princípio que obriga os dirigentes da Administração Pública a serem isentos e corretos, a manterem a sua objetividade e neutralidade em relação aos interesses em jogo, em especial no que toca à sua relação com particulares.

Esta imparcialidade é garantida pelos sistemas de controlo da Administração Pública que, pela obrigatoriedade que esta tem em auditar o trabalho dos seus agentes, garantem que o

trabalho está a ser feito com a imparcialidade devida. Não obstante, conforme dissemos, em última análise, é aos próprios particulares (isto é, cidadãos eleitores) que compete escrutinar e responsabilizar a Administração pela sua atuação, atuando estes como garantes dos princípios condutores da boa administração, além de procurarem descobrir possíveis ações subjetivas da Administração em benefício de uma determinada entidade em detrimento de outra, nas mesmas condições de igualdade.

Desta forma, a aplicação do princípio da transparência transmite um sentimento de credibilidade e confiança a todos os *stakeholders*, pois os atos praticados pela Administração, bem como a gestão dos dinheiros públicos, são efetuados de forma responsável, transparente, legal e imparcial.

3. Enquadramento Histórico

3.1.1. Evolução histórica da contratação pública

As ligações contatuais ente público e privado surgem, numa primeira instância, da necessidade de se efetuarem melhoramentos nos edifícios património do Estado e, neste sentido, contratar quem realizasse os referidos trabalhos para que fossem praticados os preços mais baixos (Silva, 2016).

Nos anos 30 do século XX foi assumida a necessidade de regular esta prática, assumindo-se igualmente como uma relação cada vez mais visível e necessária entre público e privado. A razão resulta do Estado não deter meios próprios para fazer face a necessidades que, inevitavelmente, vão sendo necessárias.

Os Anos 30, caracterizados por uma época de grandes mudanças, nomeadamente com a transição do Estado Liberal para o Social, fez com que as diferentes Administrações Públicas passassem a ter uma maior participação social e económica e como tal potenciadora de mais projetos, mais e melhores infraestruturas, com o intuito de dar resposta à exigências das novas realidades, nomeadamente a necessidade de prestar melhores serviços, incitando a necessidade de estabelecer um maior número de relações contratuais com os privados.

A necessidade de regular esta ligação contratual advém de: (1) os privados perceberem que a principal preocupação das entidades públicas seria a de pagar um valor o mais baixo possível; (2) os responsáveis públicos terem comprovado que esta prática não estava alinhada com os padrões de qualidade que pretendiam ver cumpridos, provocando desta forma um maior dispêndio de verbas, uma vez que as intervenções tinham necessidade de ser efetuadas com muita regularidade. Conclui-se, de forma clara, que adjudicações a baixo preço estavam a conduzir a índices de qualidade demasiado baixos (Silva, 2016).

Neste sentido, em meados do século XX começou a surgir em toda a Europa, incluindo Portugal, legislação relacionada com a formação de contratos administrativos, com grande enfoque no superior interesse público, nomeadamente no que refere a regras específicas no momento da execução do contrato, tendo a administração poderes de modificação e rescisão

da relação contratual previamente estabelecida. Era igualmente o início de uma Europa em profunda transformação.

A 25 de março 1957 com vista à integração económica e com o intuito de prevenir uma III Guerra Mundial, e imbuídos pelo sucesso do Tratado que institui a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), a 12 de abril de 1951, é criada através do Tratado de Roma a Comunidade Económica Europeia (CEE) que agrega a esta data França, Alemanha, Bélgica, Luxemburgo e Holanda. Neste sentido, a década de 60 foi marcada como sendo um período de desenvolvimento profundo resultado de uma maior integração na Europa, assistindo-se na década de 70 à adição de novos membros à CEE (Dinamarca, Irlanda e Reino Unido).

A década de 80 marca profundamente o futuro da Europa, na medida em que é neste período que se verifica o fim do comunismo e assiste-se ao início do mercado único. É nesta década, mais concretamente em 1986 que Portugal integra a CEE.

Na última década do século passado, assiste-se ao lançamento do mercado único, ao início da moeda única e verifica-se igualmente em 1993 através do tratado de Maastrich à instituição da UE, originária na CECA e da CEE, que foi sendo cada vez mais robusta, resultado da adesão de vários Estados-membros independentes, a esta designada união económica e política, aumentando o seu grau de influência através de novas competências que iam adquirindo, nomeadamente com a livre circulação de pessoas, bens, serviços e capitais, resultado do acordo de Schengen celebrado a 2 de outubro de 1997.

Portugal acompanhou a evolução sentida nos restantes países na Europa, tornando-se um país mais desenvolvido, com o Estado a ter cada vez mais preponderância, e como tal, com necessidade de dar respostas ao que viriam a ser os desígnios dos diferentes governos, principalmente a partir de 1974.

Neste sentido, a legislação (avulso) que vigorou nos diferentes país europeus até finais do século XX, altura em que em virtude de estados cada vez mais responsáveis do ponto de vista social, resultado de cerca de 50 anos de evolução, provocando igualmente um crescimento das administrações e também do aumento de operadores económicos disponíveis no mercado, foi revogada e produzida legislação mais adequada aos tempos e às especificidade de cada um dos países da europa, nomeadamente ao nível da exigências fiscais e de segurança social que vigorava em cada um dos estados.

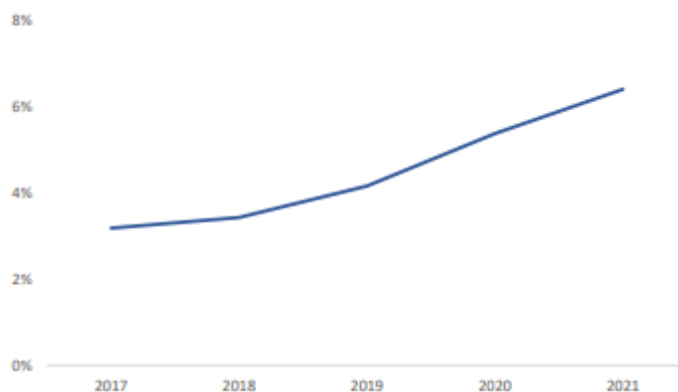
Neste sentido, com o intuito de adequar a legislação à nova realidade, e aos desafios de pertencer a um mercado único, esteve em vigor em Portugal desde 1999 até 2008 o DL 197/99 que aprovou o regime jurídico de realização de despesas públicas e da contratação pública relativa à locação e aquisição de bens móveis e serviços e o DL 59/99 que aprovou a o regime jurídico das empreitadas de obras públicas.

Contudo, e de acordo com o previsto no acordo Schengen, nomeadamente no que concerne à livre circulação de bens e serviços entre os Estados membros, existiu a necessidade da UE harmonizar as legislações relativas a esta prática, o que levou à produção de legislação relativa à aquisição de bens e serviços e empreitadas de obras pública , que culminou com as Directivas n.os 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março, com a obrigatoriedade de serem transpostas para a legislação nacional de cada um dos Estados membros, que em Portugal culminou com o Decreto-Lei nº. 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP, ao qual todas em entidades públicas estão vinculadas, e pelo qual deverão reger-se na realização dos procedimentos para a execução de empreitadas de obras públicas, aquisição de bens e serviços, concessão de obras públicas, concessão de serviços públicos e locação ou aquisição de bens móveis.

Neste sentido, a contratação pública ganha um destaque cada vez maior no que são as políticas publicas, tornando-se estratégica para os governos dos diferentes Estados membros no que respeita à gestão financeira das nações, já que 16 % do Produto Interno Bruto (PIB) europeu resulta de procedimentos de contratação pública (Maciejewsk *et al.*, 2020), tendo esta prática igualmente um impacto muito considerável no volume de negócios das empresas (Gadde & Hakansson, 1998).

Em Portugal, a contratação pública representou em 2021 aquisições no valor de cerca de 14 mil milhões de euros, correspondendo a cerca de 6,4 % do PIB. A contratação pública apresenta-se com um impacto muito considerável na economia portuguesa, sendo esta uma tendência ascendente desde 2017 (Estorninho, 2012; Ferreira e Amaral, 2013). Contudo, este valor está ainda aquém da média europeia, na medida que em Portugal existem dificuldades consideráveis no que respeita à execução dos orçamentos disponíveis, nomeadamente por via da elevada burocracia e do planeamento deficitário, que concorrem sistematicamente para que o peso da contratação pública no PIB nacional não seja superior (Amaral, 2015).

Figura 1 - A contratação pública em função do PIB



Fonte: portal BASE (outubro 2022) INE Contas Nacionais Trimestrais

Através da Tabela 1, infra, verificamos que os valores adjudicados na sequência de procedimentos de contratação pública, sendo que em 2021, os valores adjudicados totalizam 13 735,76 M€, mais 3 000,00 M€ que em 2020.

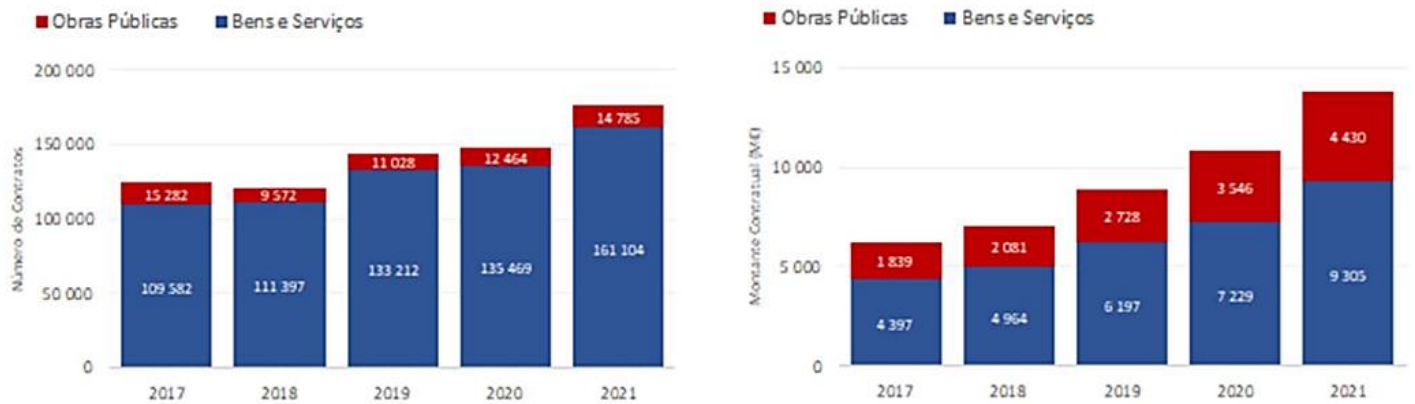
Tabela 1 - A contratação pública comunicada em Portugal: peso no PIB

Ano	PIB (M€)	PIB Var. %	Valor Contratual (M€)	Peso Contratação face ao PIB	Valor Contratual (Data Celebração, Hom., Var. %)
2017	195 947,20		6 235,19	3,18%	
2018	205 184,10	4,71%	7 045,29	3,43%	12,99%
2019	214 374,60	4,48%	8 925,03	4,16%	26,68%
2020	200 518,90	-6,46%	10 775,26	5,37%	20,73%
2021	214 470,70	6,96%	13 735,76	6,40%	27,47%

Fonte: Fonte: portal BASE (outubro 2022), para os dados da contratação pública INE Contas Nacionais Trimestrais (Data da última atualização: 23-09-2022) para os dados do PIB

Comparativamente com anos anteriores, verifica-se em 2021 um aumento do número de contratos públicos, nomeadamente, com variações positivas em relação ao ano anterior de 18,9 % relativamente a aquisição de bens e serviços e 18,6 % no que respeita a empreitadas de obras públicas.

Figura 2 – Os contratos públicos, em Portugal, nos anos de 2017 a 2021: números globais



Fonte: Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

3.1.2. Evolução do procedimento de consulta prévia

Com o início da vigência do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o CCP, existiam à data os seguintes procedimentos:

- Ajuste direto;
- Concurso público;
- Concurso limitado por prévia qualificação;
- Procedimento de negociação;
- Diálogo concorrencial;
- Parceria para a inovação.

De referir ainda que para a aquisição de bens e serviços entre 20.000,00 € e 75.000,00 € e empreitadas de obras públicas entre 30.000,00 € e 150.000,00€, até finais de 2017 eram efetuados procedimentos de ajuste direto, sendo que acima dos limites máximos referidos, as entidades adjudicantes teriam de recorrer a procedimentos concorrenciais.

De mencionar que em 2008 entrou igualmente em vigor a Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), que tem como principais atribuições as definidas no n.º 1 do artigo 2 do referido diploma:

“1 – A atividade do CPC está exclusivamente orientada à prevenção da corrupção, incumbindo-lhe designadamente:

- a) Recolher e organizar informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção activa ou passiva, de criminalidade económica e financeira, de branqueamento de capitais, de tráfico de influência, de apropriação ilegítima de bens públicos, de administração danosa, de peculato, de participação económica em negócio, de abuso de poder ou violação de dever de segredo, bem como de aquisições de imóveis ou valores mobiliários em consequência da obtenção ou utilização ilícitas de informação privilegiada no exercício de funções na Administração Pública ou no sector público empresarial;
- b) Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adoptadas pela Administração Pública e sector público empresarial para a prevenção e combate dos factos referidos na alínea a) e avaliar a respectiva eficácia”.

Com o passar da vigência do CCP, verificou-se que em média, cerca de 70% dos procedimentos de contratação pública realizados entre 2008 e 2017, eram enquadrados no procedimento de ajuste direto, tratando-se, portanto, de procedimentos não concorrenciais, conforme evidenciam os relatórios de contratação pública de 2009 a 2017.

O Tribunal de Contas durante 2008 e 2017, efetuou várias recomendações no sentido das entidades optarem por procedimentos concorrenciais, na medida em que “procedimentos que não façam apelo à concorrência, são suscetíveis de alterar o resultado financeiro do contrato, na medida em que não permitem acautelar a melhor proteção dos interesses financeiros públicos”, conforme refere o Processo n.º 008/2011, relativo à Decisão n.º 3 /2011 – Secção Regional dos Açores do Tribunal de Contas).

O Tribunal de Contas refere ainda através do Acórdão n.º 4 /2015. Fev. – 1.S/SS que “este tem vindo recorrentemente a afirmar em jurisprudência pacífica e sedimentada, que só um procedimento pré-contratual vinculado a uma dimensão concorrencial efetiva, em todas as suas etapas, de modo a salvaguardar o princípio da igualdade e também da transparência

pode concretizar o interesse público, nas suas várias dimensões, que consubstancia a finalidade de um procedimento pré-contratual¹³”

Neste sentido, e tendo em conta o histórico de recomendações do Tribunal de Contas relativas ao elevado número de procedimentos por ajuste direto, refere o n.º 5 da Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 07/01/2015 que as entidades que celebram contratos públicos devem “reduzir o recurso ao ajuste direto, devendo quando observado, ser objeto de especial fundamentação e ser fomentada a concorrência através da consulta a mais que um concorrente”.

Face ao referido, a introdução do procedimento de consulta prévia “corresponde à concretização de uma das medidas previstas no Plano Nacional de Reformas (sustentada, por seu turno, em Recomendação do Conselho de Prevenção da Corrupção, de 07/01/2015, sobre a prevenção de riscos de corrupção na contratação pública), não traduzindo, pois, uma exigência decorrente da obrigação de transposição das diretivas europeias em matéria de contratação pública” (Sousa, 2016, p.19).

Neste sentido e com a transposição da Diretiva Europeia n.º 2014/24/EU para o ordenamento jurídico nacional, foi publicado a 31 de agosto, na I série do Diário da República - 2.º suplemento, o Decreto-Lei n.º 111-B/2017, que aprova a revisão do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, do qual se destacam as seguintes alterações:

1. Alargamento do regime dos contratos entre entidades públicas, abrangendo mais formas de cooperação entre entidades públicas;
2. Consagração do novo procedimento de **consulta prévia** (cfr. os artigos 112.º e ss) que impõe o convite a, pelo menos, 3 (três) entidades, quando o valor do contrato seja igual ou inferior (i) a 150 000 € (cento e cinquenta mil euros) no caso das empreitadas de obras públicas ou (ii) a 75.000 € (setenta e cinco mil euros) no caso das aquisições de bens móveis ou serviços (cfr. os artigos 19.º e 20.º);
3. Reformulação dos valores limite aplicáveis ao procedimento de Ajuste Direto – Regime normal, o qual permite o convite a uma entidade quando o valor do contrato

¹³ Entre outros os Acórdãos n.ºs 1/04 - 1ªS/PL, de 3/2, n.º 16/06 - 1ªS/PL, de 14/03, n.º 4/05 - 1ªS/PL de 2/2, n.º 37/06 - 1ªS/PL, de 6/6 e n.º 5/07 - 1ªS/PL, de 24/4, n.º 5/2008 - 1ª S/SS de 22/01, n.º 7 /2008 - 1.ªS/PL de 8/04, n.º 8 /2011 - 1ªS/PL de 12/04, n.º16 /08 – 1ª S/PL de 11/11, n.º 35/2008 - 1ª S/SS de 06/03 - , n.º 45/11 -1ª S/SS de 07/06, n.º 8/2011 – 1ªS/PL de 12/04, n.º 4/12 - 1ªS/SS de 14/02, n.º 13/2014 - 1ªS/SS, de 6/05, n.º 27/2014 - 1ªS/SS, de 4/09 e n.º 40/2014 – 1ª S/SS).

- seja inferior (i) a 30.000 € (trinta mil euros) no caso das empreitadas de obras públicas ou (ii) a 20.000 € (vinte mil euros) no caso das aquisições de bens móveis ou serviços (cfr. os artigos 19.º e 20.º);
4. Introdução da consulta preliminar ao mercado, enquanto mecanismo que habilita as entidades adjudicantes a consultarem informalmente o mercado, antes da abertura de um procedimento de formação contratual, a fim de recolher informação (cfr. o artigo 35.º - A);
 5. Introdução da fatura eletrónica nos contratos públicos (cfr. o artigo 299.º - B);
 6. Alargamento da utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública (cfr. o artigo 133.º), sem prejuízo do regime específico aplicável à consulta prévia e ao ajuste direto (cfr. o n.º 4 do artigo 115.º);
 7. Alargamento da utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública (cfr. o artigo 133.º), sem prejuízo do regime específico aplicável à consulta prévia e ao ajuste direto (cfr. o n.º 4 do artigo 115.º);
 8. Adoção de medidas que visam prevenir e eliminar conflitos de interesses nos procedimentos de formação de contratos - através da subscrição de uma declaração de inexistência de tais conflitos de interesses -, por parte dos membros do júri e todos os demais intervenientes nos procedimentos, incluindo os peritos que lhe dão apoio (cfr. o n.º 4 do artigo 1.º-A conjugado com o n.º 5 do artigo 67.º);

Com a revisão do CCP, efetuada pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto, e para o que o presente estudo releva, foi introduzido o procedimento de consulta prévia. O legislador procurou, por um lado, impulsionar uma maior concorrência e transparência nos procedimentos de contratação pública fechados, e, por outro lado, promover uma diminuição dos contratos celebrados por ajuste direto.

Para Ramos (2018), a introdução deste novo procedimento tem com propósito a promoção da concorrência e do sentido de transparência no âmbito dos procedimentos de contratação pública fechados, uma vez que um dos objetivos do legislador com a introdução deste novo procedimento foi promover uma diminuição dos contratos celebrados por via do ajuste direto.

Por outro lado, Estorninho (2018) defende que a introdução do processo de consulta prévia pode não cumprir o seu intuito de ajudar a promover processos abertos para concorrentes,

além de que poderá esconder a presença de um número reduzido de ajustes diretos para efeitos estatísticos. Conclui, por isso, ser este um procedimento, apenas, aparentemente concorrencial.

Ou seja, apesar da imposição do legislador de convidar um determinado número de entidades, haverá sempre um potencial interessado a ficar de fora do processo para apresentar a sua proposta, uma vez que a entidade que adjudica não fez uma comunicação oficial e pública, mas sim convite direto, (Almeida e Sánchez,2016).

No que respeita ao número de contratos por tipo de procedimento, verificamos através da figura 3 que os ajustes diretos são o tipo de procedimento mais utilizado pelas entidades adjudicantes.

Contudo, desde 2018, data de entrada em vigor do procedimento de consulta prévia, este tornou-se desde logo o segundo mais utilizado, representando em 2021 cerca de 22 % do total dos procedimentos efetuados, ultrapassado apenas pelos ajustes diretos que representam cerca de 53 %.

Figura 3 – Número de contratos por tipo de procedimento: evolução 2017 a 2021



Fonte: Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Já no que respeita aos montantes contratuais, pode observar-se através da figura 4 que desde 2018 são celebrados contratos na sequência de procedimentos de concurso público de montantes superiores aos dos ajustes diretos e das consultas prévias, sendo este valor em

2021 cerca de 58 % do total dos montantes adjudicados. De referir que os montantes adjudicados relativos a ajustes diretos e consultas prévias em 2021 representam cerca de 18 % e 10 %, respetivamente, dos valores totais.

Figura 4 – Montantes contratuais por tipo de procedimento: evolução 2017 a 2021 (milhões de euros)

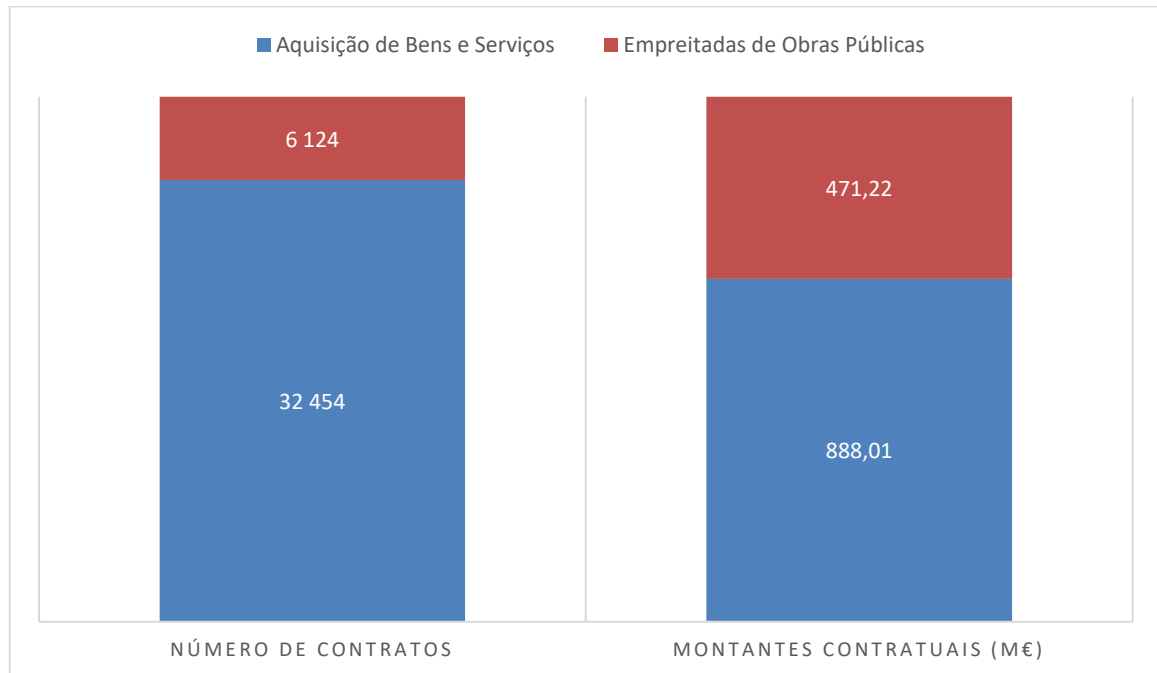


Fonte: Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Através da figura 5 abaixo ilustrada, constatamos que dos 38 578 procedimentos de consulta prévia realizados em 2021, 32 454 (84,1 %) resultam de aquisição de bens e serviços, sendo que 6124 (15,9 %) resultam de empreitadas de obras públicas.

No que respeita a montantes contratuais, do total 1 359,23 M€, 888,01 M€ respeitam a adjudicações no âmbito de aquisição de bens e serviços e 471,22 M€, a empreitadas de obras públicas.

Figura 5 – Consultas prévias em 2021



Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Neste sentido, é possível verificar que o procedimento de consulta prévia tem ganhado relevo no panorama da contratação pública nacional no que respeita ao número de procedimentos realizados e aos montantes adjudicados, resultado da respetiva tramitação procedimental.

3.1.3. Evolução da contratação pública eletrónica em Portugal

A contratação pública eletrónica consiste na utilização de plataformas eletrónicas com vista à aquisição de bens de serviços e empreitadas de obras públicas.

O DL n.º 143-A/2008, de 25 de julho referia que a partir de 1 de novembro de 2009, os procedimentos de contratação pública concorrenciais seriam obrigatoriamente tramitados através de plataformas eletrónicas, sendo a exceção a esta regras os procedimentos não concorrenciais, nomeadamente os ajustes diretos simplificados e do regime geral, podendo estes ser desenvolvidos através de outros meios eletrónicos, tais como *email*.

Com esta obrigatoriedade, surgiu igualmente a obrigatoriedade de publicitação destes mesmo procedimentos serem publicitados no Portal Base e o recurso a assinaturas dos documentos através de certificados de assinatura digital qualificada (Sobral, 2010).

Esta nova “vida” na contratação pública representou uma enorme evolução, quer para a Administração quer para os privados, eliminando enormes quantidades de papel inerentes a cada procedimento e teve também um papel decisivo no que respeita ao contributo dado para tornar estes procedimentos mais transparentes, tornando, desta forma, a Administração mais eficiente, permitindo um acesso ao histórico de procedimento e, assim, melhorar os atos de gestão (Estorninho, 2016).

O custo relativo à disponibilização destas plataformas é assumido integralmente pelos operadores económicos (Gomes, 2012), o que provoca uma redução do número de operadores com acesso a plataformas, reduzindo assim o universo de potenciais concorrentes (Caupers *et al.*, 2001) num determinado procedimento concorrencial, levando a um menor número de propostas rececionadas por parte da entidade adjudicante.

A Lei n.º 95/2015, de 17 agosto, vem regular o uso das plataformas eletrónicas em Portugal, procurando dar resposta a um conjunto de questões levantadas pelos operadores económicos relativamente às inúmeras taxas existentes e definir com clareza as regras para utilização das mesmas e também a entidade licenciadora, de monitorização e fiscalizadora que, de acordo com o n.º 1 do artigo 7.º da suprarreferida lei, é da competência do IMPIC, I.P.

De mencionar ainda que a “entidade credenciadora das plataformas eletrónicas e dos respetivos auditores é o Gabinete Nacional de Segurança (GNS)”¹⁴

Como é possível aferir através do relatório do Impic (2021), “em 2021 as plataformas eletrónicas foram responsáveis pela tramitação de 55,2% dos procedimentos iniciados neste ano, a que corresponde 87,7% do preço base implícito” (p.70).

¹⁴ N.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto.

4. Metodologia e Amostra

4.1. Questão de Investigação e Objetivos de Estudo

Este estudo pretende dar resposta à seguinte questão: “Os fundamentos da concorrência e transparência são observados no procedimento de consulta prévia?”. Para o efeito, optou-se por realizar um estudo empírico com o objetivo de analisar a verificação dos fundamentos da concorrência e transparência no procedimento de consulta prévia. Dado que neste tipo de procedimento existe um controlo total da entidade adjudicante, importa verificar se todos os operadores económicos formalizam a sua proposta, de modo a existir uma verdadeira promoção da concorrência. Considerando a questão de investigação e a revisão de literatura efetuada, foram estabelecidos os seguintes objetivos de estudo:

Objetivo1: No procedimento de consulta prévia pelo menos 3 (três) operadores económicos convidados formalizam a sua proposta.

Atendendo às conclusões retiradas no Relatório Anual 2021 do IMPIC, que refere, na sua página 54, que:

“Considerando os procedimentos cujo fator de apreciação das propostas foi apenas o do preço com os demais procedimentos nos quais o fator preço, não sendo o único factor de apreciação, representou mais de metade da ponderação, concluímos que em 99,03% dos procedimentos concursais, o preço foi o fator de ponderação determinante e maioritário.”

Importa igualmente verificar se o montante de procedimentos de consulta prévia com baixo número de propostas, apresenta igualmente valores baixos, dado que este foi o critério de adjudicação em 99,03% dos procedimentos da contratação pública, pelo que se estabeleceu um segundo objetivo de estudo:

Objetivo2: Proporcionalmente, o montante de procedimentos de consulta prévia com apresentação de menos de 3 propostas apresenta um valor baixo de adjudicações.

4.2.Amostra

O CCISP é o órgão de representação conjunta dos estabelecimentos públicos de ensino superior politécnico e surgiu na sequência do Conselho Coordenador da Instalação dos Estabelecimentos de Ensino Superior Politécnico, criado pelo Decreto-Lei n.º 513-L1/79, de 27 de dezembro, e que tinha como principal função coordenar as comissões instaladoras dos Institutos Politécnicos e de Escolas não Integradas. A 1 de outubro de 1993, foi publicado o Decreto-Lei n.º 344/93 que aprovou o atual estatuto do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnico.

Atualmente, integram o CCISP todos os institutos superiores politécnicos públicos, através do seu presidente, bem como as escolas superiores não integradas, igualmente, através do seu presidente. De acordo com o Decreto-Lei n.º 24 /94 de 27 de janeiro, “o ensino superior politécnico tem constituído, ao longo dos últimos 20 anos, uma das prioridades do sistema educativo, assim, constituído um dos sectores onde se regista uma evolução mais substancial”.

“Um instituto politécnico, é uma instituição de ensino superior politécnico orientada para a criação, transmissão e difusão da cultura e do saber de natureza profissional, através da articulação do estudo, do ensino, da investigação orientada e do desenvolvimento experimental”, conforme n.º 1 do artigo 7.º da Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro (Regime jurídico das instituições de ensino superior).

Neste sentido, importa referir que, foi definida que a amostra do presente estudo seria constituída por todos os Politécnicos que constituem o CCISP, por forma a obtermos uma análise relativa a um conjunto de entidades adjudicantes com um elevado número de adjudicações até 75 000,00€, no que respeita a aquisição de bens e serviços, e 150 000,00€ relativamente a empreitadas de obras públicas, sendo este dado de importância maior, face ao objetivo do presente estudo.

Tabela 2 – Número de contratos por tipo de procedimento em 2021

Tipo de procedimento	Total de Procedimentos - Nacional		Total de Procedimentos - Institutos Politécnicos	
Concurso Público	21 405	12%	102	3%
Consulta Prévia	38 578	22%	335	10%
Ajuste Direto	93 536	53%	2 862	85%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	21 955	13%	69	2%
Total	175 474	100%	3 368	100%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Contata-se através da tabela 2 que em Portugal foram efetuados 175 474 procedimentos de contratação, sendo que 53% destes foram enquadrados no ajuste direto, 22% em consulta prévia, 12% em concurso público e 13% nos restantes procedimentos (Acordos-Quadro e Concurso públicos por prévia qualificação).

No que respeita aos Institutos Politécnicos, em 2021 foram efetuados 3 368 procedimentos de contratação pública, correspondendo a cerca de 2 % do total de procedimentos efetuados por todas as entidades adjudicantes nacionais.

Em 2021, os procedimentos mais utilizados por todos os Institutos Politécnicos foi o Ajuste Direto (85%), sendo a consulta prévia o segundo mais utilizado (10 %).

De mencionar que apenas 3% dos procedimentos nos Institutos Politécnico são efetuados recorrendo ao concurso público e 2% dos procedimentos recorrendo a outros procedimentos como os acordos-quadro e concurso público por prévia qualificação.

Tabela 3 – Montantes adjudicados por tipo de procedimento em 2021

Tipo de procedimento	Valores adjudicados (M€) - Nacional		Valores adjudicados - Institutos Politécnicos	
Concurso Público	7 914,06	58%	29 906 956,67	51%
Consulta Prévia	1 359,20	10%	7 727 689,75	13%
Ajuste Direto	2 418,08	18%	18 031 276,08	31%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	2 045,10	15%	2 575 896,58	4%
Total	13 736,44	100%	58 241 819,08	100%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

De referir, que em 2021 foram realizados em Portugal 175 474 procedimentos aquisitivos de contratação pública, representando adjudicações no valor de 13 736,44 milhões de euros, conforme constatado na tabela 3, sendo que 58% dos valores adjudicados resultam de concursos públicos, 18% de ajustes diretos e 10% de consultas prévias

Constata-se, que em 2021 foram realizados nos Institutos Politécnicos 3 368 procedimentos aquisitivos de contratação pública, representando adjudicações no valor de 58 241 819,08€, sendo que 51% dos valores adjudicados resultam de concursos Públicos, 31% de ajustes diretos e 13% de consultas prévias.

Em suma, importa mencionar que, em 2021 foram efetuados 38 578 procedimentos de consulta prévia, sendo que os Institutos Politécnicos contribuíram com a realização de 335 aquisições ao abrigo deste procedimento, num total de adjudicações de 7 727 689,75€, dados estes que constituem a amostra deste estudo.

Na tabela 4 apresenta-se a distribuição da amostra pelos diferentes Institutos Politécnicos.

Tabela 4 - Amostra

Politécnicos	Total de processos	Percentagem_Processos	Valor Total Adjudicado	Percentagem_Valor Total Adjudicados
Politécnico de Beja	13	3,88%	132 796,17 €	1,72%
Politécnico de Bragança	39	11,64%	783 022,38 €	10,13%
Politécnico de Castelo Branco	7	2,09%	246 088,44 €	3,18%
Politécnico de Cávado e do Ave	26	7,76%	534 167,74 €	6,91%
Politécnico de Coimbra	43	12,84%	1 141 775,66 €	14,78%
Politécnico de Guarda	11	3,28%	351 681,95 €	4,55%
Politécnico de Leiria	27	8,06%	831 304,34 €	10,76%
Politécnico de Lisboa	16	4,78%	545 173,88 €	7,05%
Politécnico de Portalegre	11	3,28%	550 511,35 €	7,12%
Politécnico de Porto	48	14,33%	622 599,98 €	8,06%
Politécnico de Santarém	20	5,97%	391 776,30 €	5,07%
Politécnico de Setúbal	10	2,99%	239 463,44 €	3,10%
Politécnico de Tomar	9	2,69%	221 751,77 €	2,87%
Politécnico de Viana do Castelo	27	8,06%	775 462,68 €	10,03%
Politécnico de Viseu	28	8,36%	360 113,67 €	4,66%
Total	335	100,00%	7 727 689,75 €	100,00%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Verifica-se um total de 7 727 689,75 € adjudicados, para os 335 procedimentos que constituem a amostra.

É possível verificar, ainda, que a maior concentração de processos ocorre no Politécnico do Porto (14,33 %), Politécnico de Coimbra (12,84 %), Politécnico de Bragança (11,64 %), Politécnico de Viseu (8,36 %), Politécnico de Viana do Castelo (8,06 %), Politécnico de Leiria (8,06 %) e Politécnico de Cávado e Ave (7,76 %).

Importa referir que dos 7 727 689,75 € adjudicados, constata-se uma maior concentração de valores adjudicados no Politécnico de Coimbra (14,78 %), Politécnico de Leiria (10,76 %), Politécnico de Bragança (10,13 %) e Politécnico de Viana do Castelo (10,03 %).

4.3. Portal de Suporte

Para o presente estudo procedeu-se à recolha de dados, com base na recolha de informação obtida através do Portal Base, tutelado pelo Ministério das Infraestruturas e da Habitação. Neste é possível consultar todos os contratos públicos, assim como informação sobre contratação pública. Dada a sua importância na recolha dos dados tratados na presente dissertação, optou-se por fazer aqui uma breve apresentação do Portal Base.

O Portal BASE decorre assim de uma obrigação legal prevista na Portaria n.º 701 – F/2008, de 29 de julho, que regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da Internet dedicado aos contratos públicos em articulação com o CCP e faz parte do sistema global de contratação pública português. Sendo, nos termos e para efeitos do disposto no artigo 472.º do CCP gerido pelo Instituto dos Mercados Públicos, do Mobiliário e da Construção, IP (IMPIC)¹⁵.

A informação relativa à formação e à execução dos contratos públicos tem de ser obrigatoriamente publicitada no portal dos contratos públicos, de acordo com o definido no artigo 465.º do CCP.

¹⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia (ME), e estabelece que compete ao ME, a conceção, execução e avaliação das políticas públicas dirigidas ao setor da construção e do imobiliário e à regulação dos contratos públicos.

Existem duas fases sobre as quais é recolhida informação pelo portal dos contratos públicos: a da conceção do contrato e a da concretização do contrato público.

- Quando falamos da fase da **conceção do contrato**, podemos afirmar que é aquela que ocorre a partir do momento em que a decisão de contratar é tomada e decorre até ao momento em que é celebrado oficialmente o contrato. A este procedimento designamos de “*contratação pública*”;
- Por outro lado, a **fase da concretização do contrato** ocorre desde que é celebrado o contrato e decorre até ao seu termo, fase que designamos como “*fase de execução do contrato*”.

São estabelecidos, tanto pelo CCP como pelas leis associadas, certos deveres de comunicação de informação ao Portal. Esta deve ser divulgada de modo que esteja acessível para ser consultada pelo público.

4.3.1. Deveres de comunicação

Todos os contratos públicos celebrados têm de ser comunicados (pela entidade adjudicante) ao Portal – informação essa que deverá ser adicionada em “blocos de dados”. Estes são diferentes de acordo com a tipologia de contrato celebrada e também com o processo elegido para criar esse mesmo contrato público, conforme podemos ler (v.g. art.º 2.º da Portaria 701-E/2008, de 29 de julho):

- a) “Caso o custo do contrato celebrado ascenda aos 200.000€ ou mais, torna-se necessário preencher o “Bloco técnico de dados”. Deve ser preenchido pela entidade adjudicante.*
- b) Assim que o contrato é celebrado, surge o “Relatório de contratação”. Este relatório aplica-se a obras públicas (ou concessão de obras públicas). Para os outros que restam, aplica-se o “relatório de formação de contrato”. Ambos devem ser preenchidos pela entidade adjudicante.*
- c) Também preenchidos pela entidade adjudicante, assim que o contrato chega ao seu término, existe o “Relatório final de obra” que se aplica a obras públicas (ou concessão de obras públicas), ou o “relatório de execução de contrato” que se aplica a todos os demais casos.*
- d) Caso o contrato ascenda aos 500.000€, quando se trata de obras públicas (ou concessão de obras públicas), e caso a sua execução esteja em curso há mais que*

um ano, há ainda o “Relatório sumário anual”. Cabe à entidade adjudicante o seu preenchimento.

- e) *Qualquer valor acumulado que seja superior a 15%, nos casos de contratos públicos, deverão ser comunicadas as alterações contratuais de acordo com o art.º 315.º do CCP.”*

Os abaixo mencionados blocos de dados são recebidos pelo Portal (no que diz respeito à criação de um contrato público) por meio de um sistema de interligação com várias entidades envolvidas:

- a) Ao Diário da República Eletrónico (DRE) chegam, através de interligações, o anúncio principal de lançamento do procedimento, assim como possíveis anúncios que daí advenham.
- b) Por interligação a sistemas eletrónicos de contratação pública, chegam os abaixo mencionados: formulário de lançamento das candidaturas, formulário de expedição dos convites, formulário de lançamento das soluções, formulário de lançamento das propostas e ainda o formulário de habilitação adjudicatária.

Os acima referidos blocos de dados, cujos modelos estão legalmente previstos nas Portarias 701-A/2008 e 701-E/2008, de 29 de julho, respetivamente, detêm informação acerca do desenrolar do processo de criação de contratos, assim como da concretização plena do contrato celebrado.

Quaisquer comunicações de alterações contratuais deverão seguir os tramites previstos no art. 315.º do CCP.

4.3.2. Deveres de publicitação

De todo o conjunto de informação inserida no Portal dos Contratos Públicos, somente uma parcela será publicitada, nomeadamente:

- a) Quaisquer anúncios que advenham do anúncio principal de lançamento do procedimento (e o próprio anúncio de lançamento). Isto inclui possíveis retificações ao anúncio, e/ou alterações do prazo.
- b) À exceção dos contratos de regime simplificado ou de contratação excluída, todos os restantes contratos celebrados serão publicitados.

- c) Qualquer alteração ao contrato que resulte num valor acumulado de 15 % ou mais em relação ao preço contratual, e numa posterior comunicação oficial desta alteração contratual – a referida comunicação será publicitada.
- d) De acordo com o art. 460.º do CCP, quaisquer sanções acessórias que daqui surjam serão publicitadas.

5. Análise de Resultados

Iniciamos a análise de resultados, indicando os processos de contratação pública efetuados pelos Institutos Politécnicos no exercício de 2021, distribuídos por tipo de procedimento.

De mencionar que Leiria (401), Porto (394), Coimbra (333), Bragança (323), Viana do Castelo (292) e Viseu (244), foram os Institutos Politécnicos que mais procedimentos efetuaram em 2021 e assim mais contribuíram para o total dos 3 368 processos efetuados, como evidencia a tabela 5.

Tabela 5 - Processos realizados por Instituto Politécnico em 2021

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico de Beja		Politécnico de Bragança		Politécnico de Castelo Branco	
Concurso Público	102	3%	4	2%	6	2%	5	7%
Consulta Prévia	335	10%	13	7%	39	12%	7	10%
Ajuste Direto	2 862	85%	165	87%	278	86%	55	82%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	69	2%	7	4%	0	0%	0	0%
Total	3 368	100%	189	100%	323	100%	67	100%

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico do Cávado e Ave		Politécnico de Coimbra		Politécnico da Guarda	
Concurso Público	102	3%	7	4%	11	3%	3	3%
Consulta Prévia	335	10%	26	15%	43	13%	11	11%
Ajuste Direto	2 862	85%	134	77%	270	81%	86	86%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	69	2%	8	5%	9	3%	0	0%
Total	3 368	100%	175	100%	333	100%	100	100%

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico de Leiria		Politécnico de Lisboa		Politécnico de Portalegre	
Concurso Público	102	3%	8	2%	10	6%	4	3%
Consulta Prévia	335	10%	27	7%	16	10%	11	9%
Ajuste Direto	2 862	85%	350	87%	126	79%	108	88%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	69	2%	16	4%	7	4%	0	0%
Total	3 368	100%	401	100%	159	100%	123	100%

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico do Porto		Politécnico de Santarém		Politécnico de Setúbal	
Concurso Público	102	3%	15	4%	6	3%	5	2%
Consulta Prévia	335	10%	48	12%	20	12%	10	3%
Ajuste Direto	2 862	85%	323	82%	145	84%	297	95%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	69	2%	8	2%	1	1%	1	0%
Total	3 368	100%	394	100%	172	100%	313	100%

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico de Tomar		Politécnico de Viana do Castelo		Politécnico de Viseu	
Concurso Público	102	3%	5	6%	8	3%	5	2%
Consulta Prévia	335	10%	9	11%	27	9%	28	11%
Ajuste Direto	2 862	85%	68	82%	254	87%	203	83%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	69	2%	1	1%	3	1%	8	3%
Total	3 368	100%	83	100%	292	100%	244	100%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Importa referir, que se verifica através da tabela 6, que Porto (7 651 835,13 €), Viana do Castelo (7 225 431, 68 €), Lisboa (6 873 397,71 €) e Leiria (4 869 497,26) foram os Institutos Politécnicos que efetuaram adjudicações com valores mais avultados em 2021, e desta forma mais contribuíram para o total 58 241 819,01 € de adjudicações realizadas por todos os Institutos Politécnicos.

Tabela 6 – Montantes adjudicados por Instituto Politécnico em 2021

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico de Beja		Politécnico de Bragança		Politécnico de Castelo Branco	
Concurso Público	29 906 956,67	51%	997 365,27	44%	1 764 495,45	52%	925 478,36	44%
Consulta Prévia	7 727 689,75	13%	291 687,11	13%	510 814,04	15%	259 689,54	12%
Ajuste Direto	18 031 276,08	31%	850 364,98	37%	1 124 693,03	33%	896 634,32	43%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	2 575 896,58	4%	150 478,21	7%	0,00	0%	0,00	0%
Total	58 241 819,08	100%	2 289 895,57	100%	3 400 002,52	100%	2 081 802,22	100%

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico do Cávado e Ave		Politécnico de Coimbra		Politécnico da Guarda	
Concurso Público	29 906 956,67	51%	1 357 654,78	44%	2 457 986,09	50%	1 098 760,98	48%
Consulta Prévia	7 727 689,75	13%	436 789,36	14%	632 786,30	13%	367 895,76	16%
Ajuste Direto	18 031 276,08	31%	974 697,36	32%	1 487 653,99	30%	800 787,99	35%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	2 575 896,58	4%	300 697,36	10%	302 431,57	6%	0,00	0%
Total	58 241 819,08	100%	3 069 838,86	100%	4 880 857,95	100%	2 267 444,73	100%

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico de Leiria		Politécnico de Lisboa		Politécnico de Portalegre	
Concurso Público	29 906 956,67	51%	2 569 087,65	53%	3 564 321,90	52%	1 567 098,87	56%
Consulta Prévia	7 727 689,75	13%	858 432,98	18%	854 765,51	12%	367 432,98	13%
Ajuste Direto	18 031 276,08	31%	1 087 654,99	22%	2 332 634,31	34%	865 438,65	31%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	2 575 896,58	4%	354 321,64	7%	121 675,99	2%	0	0%
Total	58 241 819,08	100%	4 869 497,26	100%	6 873 397,71	100%	2 799 970,50	100%

Procedimento de Consulta Prévia: Observância dos Fundamentos da Concorrência e Transparência

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico do Porto		Politécnico de Santarém		Politécnico de Setúbal	
Concurso Público	29 906 956,67	51%	3 907 543,23	51%	987 659,98	51%	1 786 987,90	58%
Consulta Prévia	7 727 689,75	13%	1 234 543,88	16%	342 123,87	18%	234 608,79	8%
Ajuste Direto	18 031 276,08	31%	1 965 982,31	26%	467 321,89	24%	998 745,76	32%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	2 575 896,58	4%	543 765,71	7%	123 543,60	6%	76 544	2%
Total	58 241 819,08	100%	7 651 835,13	100%	1 920 649,34	100%	3 096 886,36	100%

Institutos Politécnicos								
Tipo de procedimento	Total de Procedimentos		Politécnico de Tomar		Politécnico de Viana do Castelo		Politécnico de Viseu	
Concurso Público	29 906 956,67	51%	1 897 654,78	59%	3 678 987,09	51%	1 345 874,34	51%
Consulta Prévia	7 727 689,75	13%	245 789,08	8%	657 432,90	9%	432 897,65	17%
Ajuste Direto	18 031 276,08	31%	976 999,54	31%	2 434 122,98	34%	767 543,98	29%
Outros (Acordo-Quadro, Concurso Público Prévia Qualificação)	2 575 896,58	4%	80 006,77	2%	454 888,71	6%	67 543,11	3%
Total	58 241 819,08	100%	3 200 450,17	100%	7 225 431,68	100%	2 613 859,08	100%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Tabela 7 – Número de procedimentos concursais vs procedimentos em 2021 nos Institutos Politécnicos

Institutos Politécnicos	Procedimentos Concurrais		Procedimentos por Convite	
	Número	%	Número	%
Politécnico de Beja	11	6%	178	94%
Politécnico de Bragança	6	2%	317	98%
Politécnico de Castelo Branco	5	7%	62	93%
Politécnico do Cávado e do Ave	15	9%	160	91%
Politécnico de Coimbra	20	6%	313	94%
Politécnico da Guarda	3	3%	97	97%
Politécnico de Leiria	24	6%	377	94%
Politécnico de Lisboa	17	11%	142	89%
Politécnico de Portalegre	4	3%	119	97%
Politécnico do Porto	23	6%	371	94%
Politécnico de Santarém	7	4%	165	96%
Politécnico de Setúbal	6	2%	307	98%
Politécnico de Tomar	6	7%	77	93%
Politécnico de Viana do Castelo	11	4%	281	96%
Politécnico de Viseu	13	5%	231	95%
Total	171	5%	3 197	95%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Através da tabela 7, verifica-se que em média 95% dos procedimentos efetuados pelos Institutos Politécnicos em 2021, resultaram de processos por convite (ajuste direto e/ou consulta prévia), sendo que apenas 5% do total de processos foram realizados através de procedimentos concursais.

No que respeita aos valores adjudicados relativamente aos procedimentos concursais quando comparados com os efetuados através de convite, verifica-se um equilíbrio maior, uma vez que em média 55% dos valores adjudicados em 2021 no Instituto Politécnicos resultam de procedimentos concorrenciais, sendo que 45% dos valores adjudicados resultam de procedimentos efetuados através de convite, conforme evidencia a tabela 8.

Tabela 8 – Valores adjudicados em procedimentos concursais vs procedimentos por convite em 2021 nos Institutos Politécnicos

Institutos Politécnicos	Procedimentos Concurais		Procedimentos por Convite	
	Valor	%	Valor	%
Politécnico de Beja	1 147 843,48	50%	1 142 052,09	50%
Politécnico de Bragança	1 764 495,45	52%	1 635 507,07	48%
Politécnico de Castelo Branco	925 478,36	44%	1 156 323,86	56%
Politécnico do Cávado e do Ave	1 658 352,14	54%	1 411 486,72	46%
Politécnico de Coimbra	2 760 417,66	57%	2 120 440,29	43%
Politécnico da Guarda	1 098 760,98	48%	1 168 683,75	52%
Politécnico de Leiria	2 923 409,29	60%	1 946 087,97	40%
Politécnico de Lisboa	3 685 997,89	54%	3 187 399,82	46%
Politécnico de Portalegre	1 567 098,87	56%	1 232 871,63	44%
Politécnico do Porto	4 451 308,94	58%	3 200 526,19	42%
Politécnico de Santarém	1 111 203,58	58%	809 445,76	42%
Politécnico de Setúbal	1 863 531,81	60%	1 233 354,55	40%
Politécnico de Tomar	1 977 661,55	62%	1 222 788,62	38%
Politécnico de Viana do Castelo	4 133 875,80	57%	3 091 555,88	43%
Politécnico de Viseu	1 413 417,45	54%	1 200 441,63	46%
Total	32 482 853	55%	25 758 966	45%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Tabela 9 – Médias dos procedimentos em 2021 nos Institutos Politécnicos

Institutos Politécnicos	Média		Máximo		Mínimo		Desvio Padrão	
	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor	Número	Valor
Concurso Público	9	2 416 510,80	15	3 907 543,23	3	925 478,36	0,000	0,000
Consulta Prévia	10	546 520,89	13	858 432,98	7	234 608,79	0,000	0,000
Ajuste Direto	203	1 450 722,44	350	2 434 122,98	55	467 321,89	0,000	0,000
Outros	8	271 882,85	16	543 765,70	0	0,00	0,000	0,000

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Constata-se através da tabela 9, que em média cada Instituto Politécnico no exercício 2021, efetuou 9 procedimentos de concurso público, 10 consultas prévias, 203 ajustes diretos e 8 procedimentos ao abrigo de acordos quadro ou concurso com prévia qualificação.

Desta tabela, verifica-se que em média cada Instituto Politécnico em 2021 realizou mais procedimentos por convite, nomeadamente 203 ajustes diretos e 10 consultas prévias.

Para a análise dos resultados, foram ainda considerados 335 procedimentos de consulta prévia no exercício económico de 2021, distribuídos pelos 15 (quinze) Politécnicos que constituem o CCISP.

Para procedermos à análise dos resultados, consideraram-se as 3 dimensões que já tinham sido identificadas aquando da elaboração da questão de investigação e respetivos objetivos:

1. verificação de procedimentos de consulta prévia observados com pelo menos 3 (três) propostas apresentadas;
2. verificação de procedimentos de consulta prévia observados com menos de 3 (três) propostas apresentadas;
3. verificação de procedimentos de consulta prévia com apenas 1 (uma) proposta apresentada.

A análise dos resultados foi efetuada de duas formas distintas. Em primeiro lugar, foi analisado o número de procedimentos e respetivos valores adjudicados para os procedimentos de consulta prévia com pelo menos 3 propostas apresentadas, e efetuamos uma análise idêntica para os procedimentos em que foi observada a apresentação de menos de 3 propostas (junção dos pontos 1 e 2 anteriormente mencionados).

Posteriormente, foi efetuada a análise do número de processos e respetivos valores adjudicados para os procedimentos de consulta prévia com apenas 1 proposta apresentada (ponto 3 anteriormente mencionado).

✓ **Análise ao número de procedimentos:**

A análise dos resultados será organizada de acordo com as dimensões mencionadas no ponto anterior e efetuada para cada um destes indicadores em particular, conforme figura 6 abaixo ilustrada:

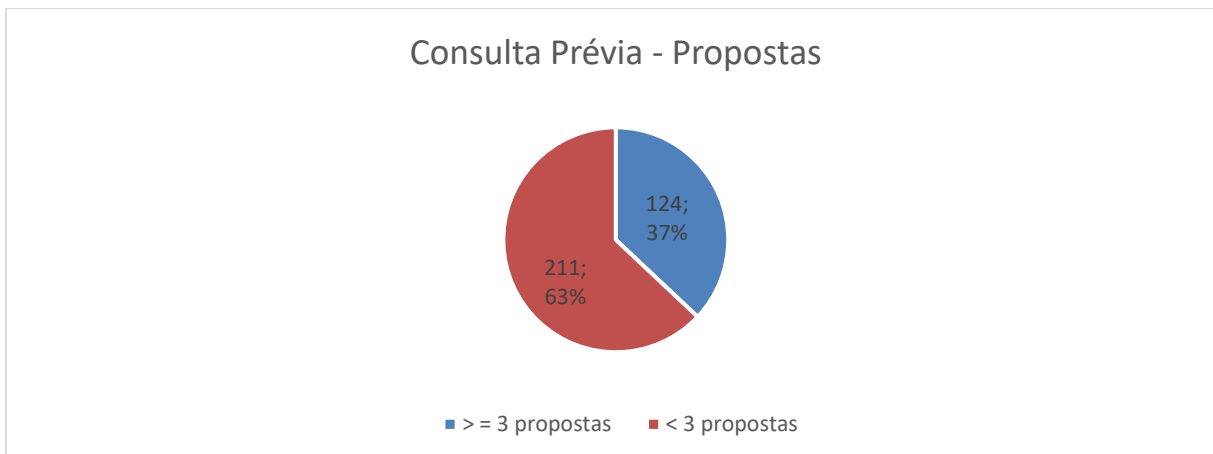


Figura 6 – Consulta Prévia – Propostas

Através da figura 6, verifica-se que em 124 processos foram apresentadas 3 ou mais propostas, correspondendo a 37 % do total da amostra.

Por outro lado, verifica-se que em 211 processos, foram formalizadas menos de 3 propostas, correspondendo a 63 % do total da amostra.

Constata-se, desta forma, na amostra que teve por base o presente estudo, um elevado número de processos em que são apresentadas menos de 3 propostas, ou seja, em 63 % dos procedimentos analisados, pelo menos 1 operador económico não formaliza proposta ao convite efetuado pelas diferentes entidades adjudicantes.

Na tabela 10 abaixo ilustrada, verificam-se os Politécnicos onde existe um maior número de processos em que são apresentadas pelo menos 3 propostas.

Tabela 10 - Processos com pelo menos 3 propostas apresentadas

Politécnicos	Total de processos	Percentagem_Processos	Processos 3 propostas	Processos 3 propostas_% em função do n.º total de propostas apresentadas
Politécnico de Beja	13	3,88%	9	69,23%
Politécnico de Bragança	39	11,64%	23	58,97%
Politécnico de Castelo Branco	7	2,09%	0	0,00%
Politécnico de Cávado e do Ave	26	7,76%	2	7,69%
Politécnico de Coimbra	43	12,84%	17	39,53%
Politécnico de Guarda	11	3,28%	3	27,27%
Politécnico de Leiria	27	8,06%	5	18,52%
Politécnico de Lisboa	16	4,78%	4	25,00%
Politécnico de Portalegre	11	3,28%	1	9,09%
Politécnico de Porto	48	14,33%	28	58,33%
Politécnico de Santarém	20	5,97%	3	15,00%
Politécnico de Setúbal	10	2,99%	4	40,00%
Politécnico de Tomar	9	2,69%	6	66,67%
Politécnico de Viana do Castelo	27	8,06%	9	33,33%
Politécnico de Viseu	28	8,36%	10	35,71%
Total	335	100,00%	124	37%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Da análise efetuada, constata-se que nos Politécnicos de Beja, Bragança, Porto e Tomar, em mais de 50 % dos procedimentos efetuados no âmbito de consulta prévia são apresentadas pelo menos 3 propostas.

Em sentido contrário, verifica-se que nos Politécnicos de Castelo Branco, Cávado e Ave e Portalegre, em menos de 10 % dos procedimentos realizados no âmbito de consulta prévia, são apresentadas pelo menos 3 propostas, sendo de assinalar, no que respeita ao Politécnico de Castelo Branco, que em nenhum procedimento analisado foi verificada a apresentação de 3 ou mais propostas.

Na tabela 11, é possível analisarem-se os Politécnicos onde existe um maior número de processos com menos de 3 propostas apresentadas.

Tabela 11 - Processos com menos de 3 propostas apresentadas

Politécnicos	Total de processos	Percentagem_Processos	Processos com menos que 3 propostas	Processos com menos que 3 propostas_% em função do n.º total de propostas apresentadas
Politécnico de Beja	13	3,88%	4	30,77%
Politécnico de Bragança	39	11,64%	16	41,03%
Politécnico de Castelo Branco	7	2,09%	7	100,00%
Politécnico de Cávado e do Ave	26	7,76%	24	92,31%
Politécnico de Coimbra	43	12,84%	26	60,47%
Politécnico de Guarda	11	3,28%	8	72,73%
Politécnico de Leiria	27	8,06%	22	81,48%
Politécnico de Lisboa	16	4,78%	12	75,00%
Politécnico de Portalegre	11	3,28%	10	90,91%
Politécnico de Porto	48	14,33%	20	41,67%
Politécnico de Santarém	20	5,97%	17	85,00%
Politécnico de Setúbal	10	2,99%	6	60,00%
Politécnico de Tomar	9	2,69%	3	33,33%
Politécnico de Viana do Castelo	27	8,06%	18	66,67%
Politécnico de Viseu	28	8,36%	18	64,29%
Total	335	100,00%	211	62,99%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Da tabela acima mencionada, verifica-se que nos Politécnicos de Castelo Branco, Cávado e Ave, Leiria, Portalegre e Santarém, em mais de 80 % dos procedimentos analisados, são apresentadas menos de 3 propostas. De destacar que nos Politécnicos de Castelo Branco, Cávado e Ave e Portalegre este valor é superior a 90 %, sendo que no Politécnico de Castelo Branco, em todos procedimentos analisados no âmbito de consulta prévia, pelo menos um operador económico convidado não apresenta propostas.

✓ **Análise aos valores adjudicados:**

No seguimento da análise anteriormente efetuada, elaborou-se a figura 7, no sentido de perceber os valores adjudicados a cada um dos grupos de processos acima mencionados.

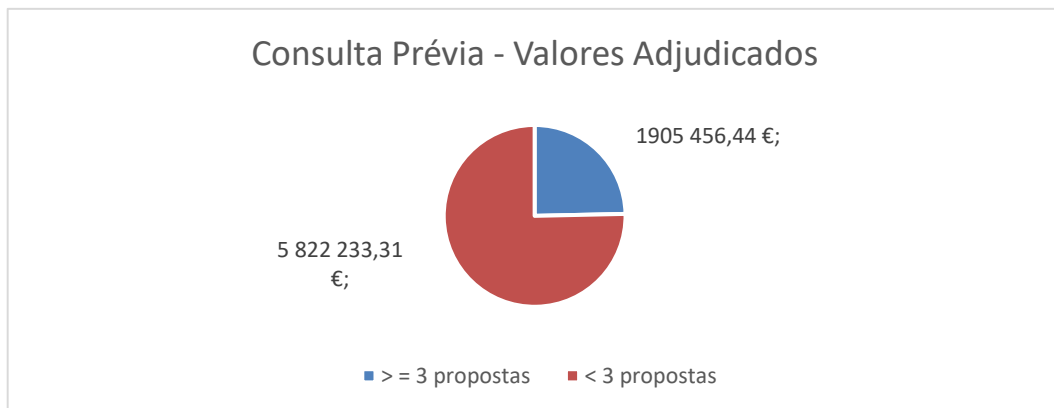


Figura 7 – Consulta Prévia – Valores adjudicados

No seguimento da análise, constata-se que foram adjudicadas propostas no valor de 1 905 456,44 €, na sequência de procedimentos em que são apresentadas pelo menos 3 propostas, correspondendo a 25 % do valor total adjudicado nos 335 procedimentos observados.

Verifica-se ainda que 75 % dos valores adjudicados resultam de procedimentos nos quais se verifica a apresentação de menos de 3 propostas, correspondendo este valor a um total de 5 822 233,31 €.

Constata-se, desta forma, na amostra que teve por base o presente estudo, que 75 % dos valores adjudicados, resultam de procedimentos em que pelo menos 1 operador económico não formaliza a proposta ao convite efetuado pelas diferentes entidades adjudicantes.

Tabela 12 - Valores adjudicados por entidade – pelo menos 3 propostas

Politécnicos	Processos	Valor Total Adjudicado	Percentagem_V valor Total Adjudicado	Processos 3 propostas_valores adjudicados	Processos com 3 propostas_% em função do valor total Adjudicado
Politécnico de Beja	13	132 796,17 €	1,72%	60 296,17 €	45,41%
Politécnico de Bragança	39	783 022,38 €	10,13%	317 788,92 €	40,58%
Politécnico de Castelo Branco	7	246 088,44 €	3,18%	0,00 €	0,00%
Politécnico de Cávado e do Ave	26	534 167,74 €	6,91%	37 433,60 €	7,01%
Politécnico de Coimbra	43	1 141 775,66 €	14,78%	465 093,17 €	40,73%
Politécnico de Guarda	11	351 681,95 €	4,55%	71 582,27 €	20,35%
Politécnico de Leiria	27	831 304,34 €	10,76%	163 714,60 €	19,69%
Politécnico de Lisboa	16	545 173,88 €	7,05%	97 019,55 €	17,80%
Politécnico de Portalegre	11	550 511,35 €	7,12%	22 643,20 €	4,11%
Politécnico de Porto	48	622 599,98 €	8,06%	210 554,72 €	33,82%
Politécnico de Santarém	20	391 776,30 €	5,07%	69 636,59 €	17,77%
Politécnico de Setúbal	10	239 463,44 €	3,10%	74 061,04 €	30,93%
Politécnico de Tomar	9	221 751,77 €	2,87%	112 456,78 €	50,71%
Politécnico de Viana do Castelo	27	775 462,68 €	10,03%	126 183,22 €	16,27%
Politécnico de Viseu	28	360 113,67 €	4,66%	76 992,61 €	21,38%
Total	335	7 727 689,75 €	100,00%	1 905 456,44 €	24,66%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Na tabela 12 é possível constatar-se os Politécnicos onde existe uma maior materialidade dos valores adjudicados na sequência de processos em que verifica a apresentação de pelo menos 3 propostas.

Da tabela 12, acima mencionada, verifica-se que apenas no Politécnico de Tomar mais de 50 % dos valores adjudicados são provenientes de processos em que são apresentadas pelo menos 3 propostas.

Constata-se ainda uma percentagem muito baixa de valores adjudicados resultantes de processos em que são apresentadas pelo menos 3 propostas, sendo este valor inferior a 20 % nos Politécnicos de Castelo Branco, Cávado e Ave, Leiria, Lisboa, Portalegre, Santarém e Viana do Castelo.

Tabela 13 - Valores adjudicados por entidade – menos de 3 propostas

Politécnicos	Processos	Valor Total Adjudicado	Percentagem_Valor Total Adjudicado	Processos com menos que 3 propostas_valores adjudicados	Processos com menos que 3 propostas_Percentagem em função do valor total Adjudicado
Politécnico de Beja	13	132 796,17 €	1,72%	13 500,00 €	10,17%
Politécnico de Bragança	39	783 022,38 €	10,13%	414 936,75 €	52,99%
Politécnico de Castelo Branco	7	246 088,44 €	3,18%	246 088,44 €	100,00%
Politécnico de Cávado e do Ave	26	534 167,74 €	6,91%	496 734,14 €	92,99%
Politécnico de Coimbra	43	1 141 775,66 €	14,78%	776 097,32 €	67,97%
Politécnico de Guarda	11	351 681,95 €	4,55%	280 099,68 €	79,65%
Politécnico de Leiria	27	831 304,34 €	10,76%	667 589,74 €	80,31%
Politécnico de Lisboa	16	545 173,88 €	7,05%	448 154,33 €	82,20%
Politécnico de Portalegre	11	550 511,35 €	7,12%	545 128,75 €	99,02%
Politécnico de Porto	48	622 599,98 €	8,06%	412 045,26 €	66,18%
Politécnico de Santarém	20	391 776,30 €	5,07%	322 139,71 €	82,23%
Politécnico de Setúbal	10	239 463,44 €	3,10%	165 402,40 €	69,07%
Politécnico de Tomar	9	221 751,77 €	2,87%	109 294,99 €	49,29%
Politécnico de Viana do Castelo	27	775 462,68 €	10,03%	649 900,64 €	83,81%
Politécnico de Viseu	28	360 113,67 €	4,66%	275 121,16 €	76,40%
Total	335	7 727 689,75 €	100,00%	5 822 233,31 €	75,34%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Na tabela 13 é possível analisarem-se os Politécnicos com uma maior materialidade dos valores adjudicados na sequência de processos em que se verifica a apresentação de menos de 3 propostas.

Ainda, de acordo com a tabela 13, verifica-se que no Politécnico de Beja, apenas 10,17 % dos valores adjudicados são provenientes de processos em que são apresentadas menos de 3 propostas. Em todos os restantes Politécnicos, os valores resultantes desses processos são superiores a 49 %. De salientar que no caso dos Politécnicos de Castelo Branco, Cávado e Ave, Leiria, Lisboa, Portalegre, Santarém e Viana do Castelo, essa percentagem é superior a 80 % do total das adjudicações.

Constata-se, desta forma, que do total de 7 727 689,75 € das adjudicações analisadas, 5 822 233,31 € são resultado de processos com menos de 3 propostas apresentadas.

- Procedimentos de consulta prévia com apenas 1 proposta apresentada.

✓ **Análise ao número de procedimentos:**

Através da análise da tabela 14, constata-se o número de processos em que é formalizada apenas uma proposta

Tabela 14 - Processos com a apresentação de apenas 1 (uma) proposta

Politécnicos	Processos	Processos com apenas 1 proposta	Processos com apenas 1 proposta_% em função do n.º total de propostas apresentadas
Politécnico de Beja	13	1	7,69%
Politécnico de Bragança	39	12	30,77%
Politécnico de Castelo Branco	7	7	100,00%
Politécnico de Cávado e do Ave	26	17	65,38%
Politécnico de Coimbra	43	15	34,88%
Politécnico de Guarda	11	5	45,45%
Politécnico de Leiria	27	11	40,74%
Politécnico de Lisboa	16	7	43,75%
Politécnico de Portalegre	11	7	63,64%
Politécnico de Porto	48	8	16,67%
Politécnico de Santarém	20	16	80,00%
Politécnico de Setúbal	10	5	50,00%
Politécnico de Tomar	9	1	11,11%
Politécnico de Viana do Castelo	27	15	55,56%
Politécnico de Viseu	28	11	39,29%
Total	335	138	41,19%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Dado o exposto na tabela 14 acima ilustrada, verifica-se que em 138 processos é formalizada apenas uma proposta, constatando-se, desta forma, que em 41 % dos procedimentos, apenas 1 operador económico formaliza proposta ao convite efetuado pelas diferentes entidades adjudicantes.

Observa-se ainda que, nos Politécnicos de Castelo Branco, Cávado e Ave, Portalegre, Santarém e Viana do Castelo, os procedimentos com apenas uma proposta formalizada são superiores a 50 %, sendo que no Politécnico de Castelo Branco este valor é de 100 %.

✓ **Análise aos valores adjudicados:**

De referir ainda, no âmbito da presente análise, que dos processos em que é formalizada uma única proposta, resulta um total de valores adjudicados de 4 128 424,20 €, correspondendo a cerca de 53 % do total de adjudicações efetuadas pelos 15 Politécnicos que constituem a amostra, conforme verificamos na tabela 15.

É, também, de salientar que nos Politécnicos de Castelo Branco, Cávado e Ave, Lisboa, Portalegre, Santarém, Viana do Castelo e Viseu, os valores adjudicados que resultam de processos em que é apresentada apenas uma proposta são superiores a 50 % do total das adjudicações.

Tabela 15 - Processos com a apresentação de apenas 1 (uma) proposta – valores adjudicados

Politécnicos	Processos	Valor Total Adjudicado	Processos com apenas 1 proposta	Processos com apenas 1 proposta_valores adjudicados	Processos com apenas 1 proposta_% em função do total adjudicado
Politécnico de Beja	13	132 796,17 €	1	4 500,00 €	3,39%
Politécnico de Bragança	39	783 022,38 €	12	390 809,25 €	49,91%
Politécnico de Castelo Branco	7	246 088,44 €	7	206 066,42 €	83,74%
Politécnico de Cávado e do Ave	26	534 167,74 €	17	500 332,72 €	93,67%
Politécnico de Coimbra	43	1 141 775,66 €	15	316 613,56 €	27,73%
Politécnico de Guarda	11	351 681,95 €	5	168 020,00 €	47,78%
Politécnico de Leiria	27	831 304,34 €	11	399 078,59 €	48,01%
Politécnico de Lisboa	16	545 173,88 €	7	374 136,76 €	68,63%
Politécnico de Portalegre	11	550 511,35 €	7	344 868,15 €	62,65%
Politécnico de Porto	48	622 599,98 €	8	184 384,02 €	29,62%
Politécnico de Santarém	20	391 776,30 €	16	310 314,71 €	79,21%
Politécnico de Setúbal	10	239 463,44 €	5	116 502,40 €	48,65%
Politécnico de Tomar	9	221 751,77 €	1	70 088,61 €	31,61%
Politécnico de Viana do Castelo	27	775 462,68 €	15	551 625,95 €	71,14%
Politécnico de Viseu	28	360 113,67 €	11	191 083,06 €	53,06%
Total	335	7 727 689,75 €	138	4 128 424,20 €	53,42%

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Neste sentido, e resultado da análise anteriormente efetuada, importa sintetizar os seguintes dados para cada um dos objetivos de investigação:

Objetivo1: No procedimento de consulta prévia pelo menos 3 (três) operadores económicos convidados formalizam a sua proposta

Tabela 16 – Informação síntese Objetivo 1

Objetivo	N.º de Processos	Valores adjudicados
Objetivo1: No procedimento de consulta prévia pelo menos 3 (três) operadores económicos convidados formalizam a sua proposta	124 (37%)	1 905 456,44 € (25%)
	335 (100%)	7.727.689,75 € (100%)

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Do resultado do presente estudo, é possível verificar-se, através dos dados ilustrados na tabela 16 e em resposta à **Objetivo1**, que em 124 dos 335 processos analisados foram apresentadas 3 ou mais propostas, correspondendo a 37 % do total da amostra.

Constata-se ainda que foram adjudicadas propostas no valor de 1 905 456,44 € na sequência de procedimentos em que são apresentadas pelo menos 3 propostas, correspondendo a 25 % do valor total adjudicado nos 335 procedimentos observados.

Em síntese, verifica-se uma percentagem baixa (37 %) de processos em que pelo menos 3 (três) operadores económicos formalizam a sua proposta, resultado este que acompanha o pensamento de Sánchez (2019a), que defende que a figura da consulta prévia é um simulacro de um procedimento concorrencial, utilizado apenas em situações em que o ajuste direto não é possível. No que respeita aos valores adjudicados em função do total da amostra, a percentagem é ainda mais reduzida (25 %).

Objetivo2: Proporcionalmente o montante de procedimentos de consulta prévia com apresentação de menos de 3 propostas apresenta um valor baixo;

Tabela 17 – Informação síntese Objetivo 2

Objetivos	N.º de Processos	Valores adjudicados
Objetivo2: Proporcionalmente o montante de procedimentos de consulta prévia com apresentação de menos de 3 propostas, apresentam um valor baixo (menos que 3 propostas)	211 (63%)	5 822 233,31 € (75%)
Objetivo2: Proporcionalmente o montante de procedimentos de consulta prévia com apresentação de menos de 3 propostas, apresentam um valor baixo (1 proposta)	138 (41%)	4 128 424,2 € (53%)
	335 (100%)	7.727.689,75 € (100%)

Fonte: Elaboração própria com base no Relatório Anual 2021: IMPIC: portal BASE (outubro 2022)

Na resposta que se procurou obter relativamente à Objetivo 2, verifica-se que em 211 processos de consulta prévia foram formalizadas menos de 3 propostas, correspondendo a 63 % do total da amostra.

Verificou-se, ainda, que 75 % dos valores adjudicados resultam de procedimentos nos quais se verifica a apresentação de menos de 3 propostas, correspondendo este valor a um total de 5 822 233,31 €.

Importa ainda acrescentar que se verifica que em 138 processos é formalizada apenas uma proposta, constatando-se, desta forma, que em 41 % dos procedimentos, apenas 1 operador económico formaliza proposta ao convite efetuado. Este resultado vem ao encontro da hesitação de Estorninho (2018), no que respeita ao cumprimento da consulta prévia como um procedimento concorrencial, na medida em que este é totalmente controlado pela entidade adjudicante.

De referir ainda, no âmbito da presente análise, que dos processos em que é formalizada uma única proposta, resulta um total de valores adjudicados de 4 128 424,20 €, correspondendo a cerca de 53 % do total de adjudicações efetuadas pelos 15 Politécnicos que constituem a amostra. De referir ainda que, para Oliveira e Oliveira (2016), o princípio da concorrência é o pilar principal da Contratação Pública, ao permitir que o Estado obtenha os melhores serviços pelo melhor e menor preço possível, indo ao encontro dos princípios orçamentais da sustentabilidade das finanças públicas e da transparência orçamental, o que poderá estar em causa com 53% dos procedimentos, resultado de uma única proposta apresentada.

6. Conclusão

O tema do presente estudo centra-se na observação dos princípios da concorrência e transparência no procedimento de consulta prévia.

A escolha do tema ficou a dever-se ao facto de o procedimento de consulta prévia constituir um procedimento de contratação pública relativamente recente, em relação aos demais, tendo sido introduzido com o desígnio de ser promotor da concorrência.

A escolha resulta igualmente dos últimos 15 (quinze) anos da minha atividade profissional terem sido dedicados à causa pública, nomeadamente às compras públicas. Neste sentido, e tendo em conta o objetivo pretendido com a introdução deste novo procedimento aquisitivo, surge também o interesse em perceber se o mesmo dá efetiva resposta aos seus desígnios.

Para se concretizarem os objetivos do trabalho, efetuou-se uma abordagem teórica acerca do procedimento de consulta prévia na literatura existente acerca deste tema e realizou-se uma abordagem prática sobre o mesmo através da recolha de dados do Portal Base para o exercício de 2021, pelo facto de só a partir deste ano existir a obrigatoriedade de indicar a(s) entidade(s) adjudicante(s) que apresentaram proposta, razão pela qual.

Importa referir com base numa análise inicialmente realizada, que em Portugal, no exercício de 2021 foram efetuados 175 474 procedimentos de contratação, sendo que 53% destes foram enquadrados no ajuste direto, 22% em consulta prévia, 12% em concurso público e 13% nos restantes procedimentos (acordo quadro e/ou concurso prévia qualificação), sendo que os 175 474 procedimentos aquisitivos de contratação pública efetuados, representam adjudicações no valor de 13 736,44 milhões de euros.

Importa mencionar ainda que 58% dos valores adjudicados resultam de concursos Públicos, 18% de ajustes diretos e 10% de consultas prévias.

De referir ainda que, constatamos que em 2021 foram efetuados 3 368 procedimentos de contratação pública nos Institutos Politécnicos, correspondendo a cerca de 2 % do total de procedimentos efetuados por todas as entidades adjudicantes nacionais, sendo que 85% correspondem a ajuste direto e 10% a consultas prévias. Apenas 3% dos procedimentos nos Institutos Politécnico forma efetuados recorrendo ao concurso público e 2% dos

procedimentos recorrendo a outros procedimentos como os acordos-quadro e concurso público por prévia qualificação.

Verifica-se que em média, 95% dos procedimentos efetuados pelos Institutos Politécnicos em 2021, resultaram de processos por convite (ajuste direto e/ou consulta prévia), sendo que apenas 5% do total de processos foram realizados através de procedimentos concursais.

No que respeita aos valores adjudicados relativamente aos procedimentos concursais, quando comparados com os efetuados através de convite, verifica-se um equilíbrio maior, uma vez que em média 55% dos valores adjudicados em 2021 no Instituto Politécnicos resultam de procedimentos concorrenciais, sendo que 45% dos valores adjudicados resultam de procedimentos efetuados através de convite.

De mencionar ainda que, em 2021 foram efetuados 38 578 procedimentos de consulta prévia, sendo que os Institutos Politécnicos contribuíram com a realização de 335 aquisições ao abrigo deste procedimento.

Neste sentido, a título de conclusão, interessa responder aos objetivos inicialmente formulados para o presente trabalho, ou seja:

Objetivo 1: No procedimento de consulta prévia pelo menos 3 (três) operadores económicos convidados formalizam a sua proposta;

Respondendo ao objetivo «verificar se existem procedimentos de consulta prévia com pelo menos 3 propostas», constatou-se que em 124 (37 %) dos 335 processos analisados foram apresentadas 3 ou mais propostas, correspondendo a 25 % (1 905 456,44 €) dos valores adjudicados.

Em resposta ao objetivo «verificar se existem procedimentos de consulta prévia com menos que 3 propostas», constata-se um elevado número de processos em que são apresentadas menos de que 3 propostas, isto é, em 211 (63 %) dos procedimentos analisados, pelo menos 1 operador económico não formaliza a proposta ao convite efetuado pelas diferentes entidades adjudicantes. Verifica-se ainda que os procedimentos analisados em que foram formalizadas menos de 3 propostas correspondem a 75 % (5 822 233,31 €) dos valores adjudicados.

Para Inês (2018), mercados concorrenciais estimulam que cada um dos competidores é estimulado a ser mais eficiente de forma a conseguir produzir mais com menores custos, e,

assim, poder praticar menores preços. Por outro lado, a concorrência é também um importante motor da inovação, introduzindo diferenciação nos produtos e serviços de forma a oferecer maior valor acrescentado aos clientes, o que poderá estar hipotecado com 75% dos valores adjudicados resultarem de procedimentos com menos de 3 propostas.

Estes dados, nomeadamente no que concerne a que 63% dos procedimentos analisados, verifica-se que pelo menos 1 operador não apresenta proposta, vai de encontro ao pensamento de Medeiros (2018), que sustenta que o procedimento de consulta prévia continua a não ser suficiente para assegurar uma igualdade concorrencial entre todos os operadores económicos interessados no mercado, podendo facilmente ser usado de forma abusiva, acrescentando que a entidade adjudicante é livre de escolher os operadores económicos que convida, sem necessidade de fundamentar o critério dessa mesma escolha.

Ao responder ao objetivo «verificar se existem procedimentos de consulta prévia com apenas 1 proposta», verifica-se que em 138 processos é formalizada apenas uma proposta, constatando-se, desta forma, que em 41 % dos procedimentos, apenas 1 (um) operador económico formaliza a proposta ao convite efetuado pelas diferentes entidades adjudicantes.

Importa referir que este resultado acompanha a posição de Fernandes (2012), que refere que nos procedimentos mais fechados a quantidade de convites a efetuar pode apresentar-se como algo pouco relevante e até algo falacioso, pois, muitas das vezes, pode servir apenas para dar cumprimento ao definido pela legislação, tendo a entidade adjudicante já escolhido de antemão a entidade a quem, de entre as três, quererá adjudicar o contrato.

Ainda neste sentido, refere Sanches (2019b) que o procedimento de consulta prévia não veio promover uma verdadeira concorrência, como era expectável, mas que unicamente altera o número mínimo de operadores económicos a convidar, sendo as entidades adjudicantes que definem quem convidam, numa base totalmente discricionária.

Objetivo 2: Proporcionalmente, o montante de procedimentos de consulta prévia com apresentação de menos de 3 propostas apresenta um valor baixo de adjudicações

Verifica-se ainda que os procedimentos analisados em que foram formalizadas menos de 3 propostas correspondem a 75 % (5 822 233,31 €) dos valores adjudicados.

Verifica-se igualmente que em 138 processos é formalizada apenas uma proposta, constatando-se, desta forma, que em 41 % dos procedimentos, apenas 1 (um) operador económico formaliza a proposta ao convite efetuado pelas diferentes entidades adjudicantes

Destes processos, resulta um total de valores adjudicados de 4 128 424,20 €, correspondendo a cerca de 53 % do total de adjudicações efetuadas pelos 15 Politécnicos que constituem a amostra.

Constata-se portanto, uma elevada percentagem de adjudicações nos procedimentos em que são apresentadas menos que 3 propostas.

Estes resultados acompanham a posição de Sousa (2009), que defende que a transparência é decisiva para se poder proteger a imparcialidade, indo ao encontro da ideia de que o princípio de transparência é um instrumento da imparcialidade. É verdade que esta contribui, como já referido, para a manutenção da imagem e reputação da Administração Pública aos olhos dos cidadãos que com ela interagem. De facto, na sua ausência de imparcialidade, uma nuvem ofusca as ações administrativas, causando suspeitas de favoritismos. Não havendo transparência, não há clareza em torno da imparcialidade.

Sousa (2018), refere ainda que sempre que é decidido o recurso aos privados ou outras entidades públicas, este processo de decisão deverá ser público, por força do princípio da legalidade administrativa.

Perante os resultados obtidos, verifica-se uma percentagem muito elevada de procedimentos de consulta prévia com menos de 3 propostas formalizadas, o que indicia a ausência de concorrência neste procedimento, perspetivando-se a existência de um risco elevado de o procedimento de consulta prévia não dar resposta aos seus próprios desígnios nos termos acima referidos.

Os resultados verificados poderão, por isso, sugerir práticas poucos transparentes, tendo em conta a elevada percentagem de procedimentos com menos de 3 propostas (63 %) apresentadas pelos operadores económicos, sendo esta percentagem igualmente elevada no que respeita a procedimentos com apenas 1 proposta (41 %) formalizada.

7. Limitações e Sugestões para Futuros Estudos

Em função do descrito ao longo do presente trabalho, será pertinente efetuar-se uma avaliação do mesmo no que concerne às suas limitações, assim como apontar caminhos para futuros estudos relacionados com o tema.

Como sugestões para futuros estudos e melhoria do presente, sugere-se a verificação da fundamentação que esteve na base da escolha dos operadores económicos convidados a apresentar proposta, assim como a verificação da validade das propostas apresentadas, uma vez que da análise efetuada através do Portal Base, só conseguimos aferir os operadores económicos que apresentaram proposta, não sendo possível verificar se as mesmas foram excluídas ou admitidas.

Importa ainda verificar, em futuros estudos sobre o tema, a existência de concentração de convites aos mesmos operadores económicos, uma vez que se tal facto se constatar, poderá indiciar falta de transparência e, nestes casos concretos, seria pertinente perceber a respetiva fundamentação para a formalização de tais convites.

No mesmo sentido, será igualmente importante avaliar a quantidade de decisões de adjudicação efetuadas aos mesmos operadores económicos no âmbito de procedimentos de consulta prévia com apenas 1 (uma) proposta formalizada e de procedimentos de ajuste direto.

Sugerimos ainda a análise relativa à possibilidade de uma eventual alteração legislativa, para que o procedimento de consulta prévia seja publicitado em DR, alinhado com o que decorre dos demais procedimentos concorrenciais.

Referências Bibliográficas

- Aceves, R. G. (2021). *Proteger os investimentos financiados pela UE através dos Pactos de Integridade. Um guia para decisores políticos sobre monitorização colaborativa na Contratação Pública*. Projeto Integrity Pacts – Civil Control Mechanism for Safeguarding EU Funds. Bruxelas: Transparency Internacional.
- Alaniz, S., & Roberts, R. (1999). *E-procurement: a guide to buy-side applications*. Stephens Inc. Internet Research Team.
- Almeida, J. A &, Sánchez, P. F. (2010). *A contratação pública de serviços de assessoria jurídica* (Vol. II). Coimbra Editora.
- Almeida, J. A. & Sánchez, P. F. (2016). *Comentários ao anteprojeto de revisão do Código dos Contratos Públicos*. Disponível em: <https://www.servulo.com/pt/investigacao-e-conhecimento/Comentarios-ao-Anteprojeto-de-Revisao-do-Codigo-dos-Contratos-Publicos-Agosto-2016-Regime-da/5684/>
- Almodovar, F. (2002). O panorama da gestão de pessoal nos serviços públicos. In E. Quadros (Org.), *A Reinvenção da Administração Pública – da burocracia à gestão* (pp. 291-306). INA Editora.
- Amaral, D. F. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (2ª. Ed), Volume II. Almedina.
- António, I. F. (2008). Direitos e mecanismos gratuitos do cidadão no procedimento do ato administrativo sob a perspetiva da lei portuguesa. *Revista de Direito da Administração Pública – REDAP*. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.47096/redap.v1i1.148>
- Araújo, J. F. (2000). O Modelo de Agência como Instrumento de Reforma da Administração. In J. P. Neto, J. Bilhim, J. D. M. Gonçalves & E. R. Carvalho (Org.), *Forum 2000 – Renovar a Administração. Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária* (pp. 43-54). Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Arrowsmith, S. (2010). *Public Procurement Regulation: An introduction*. The EU Asia Inter University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation.

- Arrowsmith, S. (2014). *Law of Public and Utilities Procurement. Vol. 1 – Regulation in the EU and the UK*. 3rd Edition. Sweet & Maxwell.
- Batista, F. (2013). O Princípio da Concorrência e o Ajuste Direto. Boletim Informativo n.º 12.
- Berliner, D. (2014). The Political Origins of Transparency. *The Journal of Politics*, 76 (2), 479-491.
- Bilhim, J. A. F. (2014). *Ciência da Administração* (3.ª Ed.). Universidade Aberta.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Blay, B. M. A. (2013). *El Desarrollo de Políticas Activas de Empleo a través de los Contratos Públicos*. Thomson Reuters ARANZADI, 161-186.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F., & Santiago-Boubeta, A. (2013). Budget Transparency in Local Governments: An Empirical Analysis. *Local Government Studies*, 39(2), 182-207.
- Carvalho, E. (2001). *Reengenharia na Administração Pública: A procura de novos modelos de Gestão*. Instituto Superior de Ciências Sociais e políticas.
- Caupers, J., Lorena, A., Veloso, F., Amorim, P., & Oliveira, L. (2001). Aquisição de bens por via eletrónica pela AP. Resolução do Conselho de Ministros n.º 32/2001, de 2 de março, 2001.
- Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Introduction. In T. Christensen & P. Lægreid (Ed.), *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 17-32). Ashgate Publishing Company.
- Colaço, A. (1993). Mito e Realidade da Transparência Administrativa. In Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Afonso Rodrigues Queirós, Vol. II. *Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra* (BFDUC).
- Comba, M. E (2014). Variations in the scope of the new EU public procurement Directives of 2014: Efficiency in public spending and a major role of the approximation of laws,

In F. Lichère, R. Caranta & S. Treumer (Eds.), *Modernising Public Procurement: The New Directive* (pp. 29-48). Djof Publishing.

Comissão Europeia (2023). Comunicação da Comissão: Contratação pública: um espaço de dados para melhorar a despesa pública, impulsionar a elaboração de políticas baseadas em dados e melhorar o acesso das PME aos concursos. (2023/C 98 I/01). *Jornal Oficial da União Europeia de 16.3.2023*. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0316\(02\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52023XC0316(02)&from=EN)

Conselho de Prevenção da Corrupção (2015). Recomendação n° 1/2015, de 13 de janeiro. Diário da República n° 8/2015, Série II de 2015- 01- 13.

Correia, J. M. S. (1994). O Direito à Informação e os Direitos de Participação dos Particulares no Procedimento e, em Especial, na Formação da Decisão Administrativa. *Cadernos de Ciência da Legislação (CCL)*, 9/10.

Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S. & de Sousa, L. (2016). Measuring Local Government Transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: serving, not steering. Expanded Edition*. M. E. Sharpe.

Dunleavy, P. & Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14(3), 9-16.

Essig, M. & Arnold, U. (2001). Electronic procurement in supply chain management: an information economics based analysis of electronic markets. *The Journal of Supply Chain Management*, 37, 43-49.

Estorninho, M. J. (2012). *Green Public Procurement. Por uma contratação pública sustentável*. ICJP.

- Estorninho, M. J. (2016). *A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*. Instituto de Ciências Jurídico-Política e Centro de Investigação de Direito Público.
- Estorninho, M. J. (2018). *Contratação Pública*. Centro de Estudos Judiciários. Disponível em: http://www.cej.mj.pt/cej/recursos/ebooks/Administrativo_fiscal/eb_Contratacao_Publica2018.pdf
- Fernandes, P. B. (2012). *O Ajuste Direto*. Dissertação de Mestrado em Direito Administrativo. Lisboa: Faculdade de Direito da Universidade Católica.
- Ferreira, I., & Amaral, L. A. (2013). *O potencial endógeno dos contratos públicos eletrónicos nas políticas de modernização da Administração Pública orientadas ao valor público*. Comunicação apresentada na 13.ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação (CAPSI'2013), Évora, Portugal.
- Ferraz, D. (2013). Política, Administração e responsabilização e dirigentes públicos: implicações das teorias, modelos e reformas da Administração. In C. Madureira & M. Asensio (Org.), *Handbook de Administração Pública* (pp. 173-185). INA Editora.
- Gadde, L. E., & Hakansson, H. (1998). *Supply Chain Network Strategies*. John, Wiley & Sons.
- Gomes, J. P. (2012). *Impactos tecnológicos da contratação pública electrónica – aplicação no sector da construção em Portugal*. (Dissertação de Mestrado em Gestão de Sistemas de Informação). Lisboa: ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Gonçalves, P. C. (2016). *Direito dos Contratos Públicos (2.ª Ed)*. Editora Almedina.
- Gonçalves, P. C. (2018). *Direito dos Contratos Públicos (3.ª Ed)*. Editora Almedina.
- Gonçalves, P. C. (2021). *Direito dos Contratos Públicos (5.ª Ed)*. Editora Almedina.
- Gözlügöl, S. V. (2013). Human Being Dignity-Based Public Administration: The Road to Effective Good Governance. *The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences*, 18(2), 423-442.

- Graham, G. & Hardaker, G. (2000). Supply chain management across the internet. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 30 (34), 286–296.
- Graells, A. S. (2016). Truly Competitive Public Procurement as a Europe 2020 Lever: What Role for the Principle of Competition in Moderating Horizontal Policies? *European Public Law*, 22(2), 377-394.
- Group A., (2001). E-procurement: finally ready for prime time. *Market View Point*, 14 (2), 151- 156.
- Hettne, J., (2013). Sustainable Public Procurement and the Single Market – Is There a Conflict of Interest? *European Procurement & Public Private Partnership Law Review*, 1, 31-40.
- Hyndman, N., & Lapsley, I. (2016). New Public Management: The Story Continues. *Financial Accountability & Management*, 32(4).
- IMPIC- Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (2021). *Contração Pública em Portugal 2021*. Lisboa: Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia do Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P.
- IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (2022). *Comunicações obrigatórias ao Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE)*. Disponível em: <https://www.impic.pt/impic/pt-pt/comunicacoes-obrigatorias/comunicacoes-obrigatorias-ao-portal-dos-contratos-publicos-portal-base>
- Inês, P. D. (2018). *Os princípios da contratação pública: O princípio da concorrência*. CEDIPRE – Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.
- Kaufmann, D. & Kraay, A. (2002). Growth without governance. *Policy Research Working Paper 2928*, World Bank.
- Lefebvre, L. A., & Cassivi, L., & Lefebvre, E. (2001). Ecommerce transition model for supply chain management. *Journal on Chain and Network Science*, 1 (1), 23–32.

- Lopes, C. S. A & Romão, A. L. (2021). A contratação pública como instrumento para a transparência e concorrência das compras públicas em Portugal. *New Trends in Qualitative Research*, 9, 267–277.
- Machado, B. M. (2014). *Contratação Pública e Concorrência nos Procedimentos por Ajuste Direto*. Dissertação de Mestrado. Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Maciejewski, M., Ratcliff, C. & Blandin, L. (2020). *Fichas técnicas sobre a União Europeia – 2020. Contratos Públicos*. Parlamento Europeu.
- Madureira, C., & Rodrigues, M. (2006). A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa. *Comportamento Organizacional e Gestão*, 12(2), 153-171.
- Martin, B. (2014). Specifications. In T. R., R. Caranta & G. Edelstam (Eds.), *EU Public Contract Law. Public Procurement and Beyond*. Bruylant.
- Medeiros, R. (2017). Âmbito do novo regime de Contratação Pública à luz do Princípio Concorrência. *Cadernos de Justiça Administrativa*, 69, 3-29. Disponível em: <https://www.servulo.com/pt/investigacao-e-conhecimento/Ambito-do-novo-regime-da-contratacao-publica-luz-do-principio-da-concorrncia/3257/>
- Medeiros, R. (2018). *Stress tests à revisão do CCP. Revisão do Código dos Contratos Públicos* (2.ª Ed). AAFDL Editora.
- Meijer, A. (2009). Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255-269.
- Neves, A. F. (2011). *Os princípios da contratação pública* (Vol. II). Coimbra Editora.
- Oliveira, M. E. & Oliveira, R. E. (2016). *Concursos e outros Procedimentos de Contratação Pública*. Almedina.
- Oliveira, R. E. (2008). Os Princípios Gerais da Contratação Pública. *Estudos de contratação pública*, 51-114.

- Quesada, C. E. (2014). *Competition and transparency in public procurement in public procurement markets*. P.P.L.R., 5, 229-244.
- Raimundo, M. A. (2016). *Ajuste Diretos e Consulta Prévia*. Grupo de Contratos Públicos. Centro de Investigação de Direito Público.
- Ramos, V. M. (2018). *Consulta Prévia (2.ª Ed)*. AAFDL Editora.
- Ribeiro, M. T. (1996). *O Princípio da Imparcialidade da Administração Pública*. Almedina.
- Roberts, B., & Mackay, M. (1998). IT supporting supplier relationships: the role of electronic commerce. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 4 (2 e 3), 175–184.
- Rocha, J. A. O. (2001). *As Relações entre o Poder Político e os Funcionários. Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais*. CEDEREL.
- Rodrigues, V. (2016). *Análise Económica do Direito*. Almedina.
- Romzek, B. e Dubnick, M. (1987). Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy. *Public Administration Review*, 47(3), 227- 238.
- Sánchez, P. F. (2019a). *Estudos sobre Contratos Públicos*. AAFDL Editora.
- Sánchez, P. F. (2019b). *Ajustes Diretos e consulta prévia*. Grupo de Contratos Públicos de Investigação de Direito Público. Disponível em: <https://contratospublicos.net/2016/10/17/ajustes-directos-e-consulta-previa/#comments>
- Santos, J. A. (2010). *Finanças Públicas*. Ina Editora.
- Sičáková-Beblavá, E., Kollárik, M., & Sloboda, M. (2016). Exploring the Determinants of Transparency of Slovak Municipalities. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, 9(2), 121-145.
- Silva, F. O. (2016). *A Regulação dos Contratos Públicos-Modelo para uma Autoridade Reguladora*. Almedina.

- Sobral, M. (2010). *Public eTendering in Portugal: vortalGOV® Case Study*. (Dissertação de Mestrado). Lisboa: ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa.
- Sousa, A. F. (2009). Prefácio. In A. F. Sousa, *Direito Administrativo*. Almedina.
- Sousa, A. F. (2010). *Código do Procedimento Administrativo – Anotado e comentado* (2.^a Ed). Quid Juris-Sociedade Editora.
- Sousa, I. F. A. (2018). *As parcerias Público-Privadas no Setor da Saúde*. Almedina.
- Sousa, L.V. (2016). *Relatório de análise e de reflexão crítica sobre o Anteprojeto de Revisão do Código dos Contratos Públicos*. Cedipre.
- Stiglitz, J. (1999). *On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life*. Oxford Amnesty Lectures.
- Strathern, M. (2000). The Tyranny of Transparency. *British Educational Research Journal*, 26(3), 310-322.
- Tavares, L. V. (2010). *Public eTendering in the European Union – Trust in eVolution*. European Vortal Academy.
- Tavares, L. V. (2016). *A Transposição das Diretivas Europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos*. AAFDL Editora.
- TIAC - Transparência e Integridade Associação Cívica. (2013). *ITM 2013: Índice de Transparência Municipal*. Lisboa: Transparência e Integridade, Associação Cívica.
- TIAC - Transparência e Integridade Associação Cívica (2017). *Índice de Transparência Municipal: Apresentação e Indicadores*. Lisboa: Transparência e Integridade, Associação Cívica.
- Tristão, G. (2002). Transparência na Administração Pública. *VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa: Portugal.

Tucker, D. & Jones, L. (2000). Leveraging the power of the internet for optimal supplier sourcing. *International Journal of Physical Distribution and Logistics Management*, 30 (3 e 4), 255–267.

Viana, C. (2007). *Os princípios Comunitários na Contratação Pública*. Coimbra Editora.

Wiesbrock, A. (2013). *An Obligation for Sustainable Procurement? Gauging the Potencial Impact of Article 11 TFUE on Public Contracting in the EU*. LIEI, 40, 105-132.

Legislação consultada:

Decreto de aprovação da constituição do Presidente da Assembleia Constituinte (1976).

Diário da República: I série, n.º 86. Disponível em: <https://dre.pt/legislacao-consolidada/-/lc/34520775/view>

Decreto Lei n.º 18/2008 do Presidente da República (2008). Diário da República: I série, n.º 20. Disponível em: <https://data.dre.pt/eli/dec-lei/18/2008/p/cons/20210521/pt/htm>.

Decreto-Lei n.º 513-L1/79, de 27 de dezembro. Diário da República: I série. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/513-11-1979-147399>

Decreto-Lei n.º 344/93, de 1 de outubro. Diário da República: I série, n.º 231. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/344-1993-646304>

Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março. Diário da República: I série, n.º 51. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/59-1999-152526>

Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho. Diário da República: I série, n.º 132. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/197-1999-311259>

Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de setembro. Diário da República: I série, n.º 231. Disponível em: <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/109-e-2021-175659840>

Diretiva [2004/17/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004.

Diretiva [2004/18/CE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004.

Diretiva [2014/24/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

Diretiva [2014/25/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

Diretiva [2014/26/UE](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, estabelece as medidas de combate à corrupção e criminalidade económica e financeira.

Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro – Regime jurídico das instituições de ensino superior.

Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro, cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC).

Lei n.º 96/2015, de 17 de agosto – Regula a Disponibilização e a Utilização das Plataformas Eletrónicas de Contratação Pública.

Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, Estabelece o regime geral de proteção de denunciante de infrações, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

Webgrafia:

Rede Comum de Conhecimento (2022). Portal Base – Sistema de Informação dos Contratos Públicos. Disponível em:

<http://www.rcc.gov.pt/Directorio/Temas/AE/Paginas/Portal-Base---Sistema-de-Inforna%C3%A7%C3%A3o-dos-Contratos-P%C3%Bablicos.aspx>