



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 18.10.2010  
COM(2010) 571 final

**LIVRO VERDE**

**relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE**

SEC(2010) 1214

## LIVRO VERDE

### relativo ao alargamento da utilização da contratação pública electrónica na UE

#### 1. PORQUÊ UM LIVRO VERDE SOBRE A CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELECTRÓNICA?

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

A introdução progressiva da contratação pública electrónica faz parte do ambicioso programa de administração pública em linha, que poderá vir a transformar radicalmente o funcionamento e o desempenho da administração pública. A Agenda Digital para a Europa prevê a adopção de um Livro Branco da Comissão que especifique as medidas que esta irá tomar para o estabelecimento de uma infra-estrutura integrada de contratação pública electrónica<sup>1</sup>.

O presente Livro Verde constitui a primeira etapa na concretização dessa medida e na definição/execução de um programa ambicioso mas realista de realização do potencial das TIC para melhorar a contratação pública em todo o mercado único.

É também a primeira etapa de uma análise coordenada, ambiciosa e exaustiva do enquadramento vigente em matéria de contratos públicos, que servirá de base para as propostas de reforma da legislação da UE. Seguir-se-lhe-á um segundo Livro Verde que abordará outras questões relacionadas com a modernização do referido enquadramento.

Em 2005, os ministros da União Europeia manifestaram a esperança de que em 2010, pelo menos 50 % dos contratos públicos acima do limiar de contratação pública da UE fossem realizados por via electrónica<sup>2</sup>. Para tal, a Comissão alterou a legislação e executou o Plano de acção no domínio dos contratos de direito público por via electrónica<sup>3</sup>. A adesão real, no entanto, está muito aquém das expectativas iniciais, devido à complexidade técnica, logística e administrativa da transição. Segundo a avaliação da Comissão<sup>4</sup>, menos de 5 % do total dos orçamentos dos contratos públicos nos Estados-Membros mais avançados são adjudicados por via electrónica<sup>5</sup>.

A Comissão considera que estão reunidas as condições para focalizar a acção comunitária no apoio à contratação pública electrónica pelas administrações públicas nacionais, regionais e locais. A tecnologia amadureceu. Foram estabelecidas com êxito plataformas de contratação

---

<sup>1</sup> Uma Agenda Digital para a Europa, COM(2010) 245 (página 32).

<sup>2</sup> Declaração ministerial de Manchester, em 2005.

<sup>3</sup> Comunicação relativa ao Plano de acção para a aplicação do quadro jurídico no domínio dos contratos de direito público por via electrónica.

<sup>4</sup> Cf. a avaliação feita pela Comissão do plano de acção de 2004 em prol da contratação pública electrónica e correspondente estudo de acompanhamento, publicados no sítio *web* da DG Mercado Interno e Serviços.

<sup>5</sup> Com excepção de Portugal, onde a contratação pública electrónica é obrigatória, do anúncio à adjudicação, desde 1 de Novembro de 2009.

pública electrónica em muitos Estados-Membros e regiões. O tráfego através destes sistemas atingiu a massa crítica e cresce fortemente. É oportuno disseminar as boas práticas e suprir as lacunas do quadro jurídico e político da UE que, de outro modo, poderiam comprometer estes progressos.

Além disso, existe agora a oportunidade de alinhar a evolução e os processos de forma a garantir que elementos importantes da infra-estrutura nascente da contratação electrónica sejam compatíveis com a participação transfronteiras. A proliferação descontrolada de soluções e aplicações técnicas poderá criar entraves desnecessários à participação dos operadores económicos em procedimentos organizados nos sistemas de países parceiros. Embora a participação transfronteiras na contratação pública electrónica seja ainda esporádica, a Comissão considera judicioso agir desde já no sentido de evitar a generalização de obstáculos técnicos ou operacionais neste domínio.

### ***O que se entende por contratação pública electrónica?***

A contratação pública electrónica designa, de uma forma geral, a substituição dos procedimentos em suporte papel pela comunicação e processamento com base nas TIC, em todas as fases da contratação pública. Implica a criação de processos electrónicos compatíveis com as diferentes fases de um processo de contratação – publicação dos anúncios de concurso, fornecimento do caderno de encargos, apresentação de propostas, avaliação, adjudicação, encomenda, facturação e pagamento.

Os processos ligados à facturação e ao pagamento (pós-adjudicação) não são específicos dos contratos públicos, pelo que as soluções desenvolvidas para o mercado em geral (empresa a empresa) podem ser utilizadas na contratação pública electrónica<sup>6</sup>. Contudo, algumas etapas (notificação, apresentação, avaliação e encomenda) exigem soluções adaptadas. As etapas da apresentação, avaliação e encomenda são as mais problemáticas, por exigirem um conjunto de protocolos previamente acordados para organizar o intercâmbio de documentos complexos e a interação entre a entidade adjudicante e os fornecedores.

Alguns aspectos da contratação pública continuarão a exigir um tratamento manual. Por exemplo, determinadas etapas de contratos públicos complexos (projectos, obras) podem ser difíceis de reduzir a um formato padrão e exigir, portanto, intervenção humana. No entanto, é possível realizar por meios electrónicos grandes segmentos da actividade de contratação pública. A experiência da Coreia é reveladora: mais de 90 % de todos os contratos públicos passam pela plataforma KONEPS, gerida de forma centralizada.

Muitas vezes, certas partes do processo de contratação podem ser realizadas por via electrónica, ao passo que outras são efectuadas de forma não automatizada. Muitas administrações públicas criaram portais para a publicação dos anúncios de concurso e o fornecimento dos cadernos de encargos. A utilização de sistemas automatizados para a apresentação, processamento e avaliação de propostas e para a realização de encomendas está menos generalizada. O objectivo final é a «contratação pública electrónica de ponta a ponta», com todas as fases do processo, da notificação ao pagamento, efectuadas de forma automatizada, por procedimentos electrónicos. Essa possibilidade existe – geralmente através de plataformas especializadas na contratação pública electrónica que prestam às entidades

---

<sup>6</sup> Os dados de um documento publicado por Deutsche Bank Research em Maio de 2008, intitulado « e-Invoicing Final steps of an efficient invoicing process», (Facturação electrónica, última etapa de um processo de facturação eficiente), indicam que «partindo de certos pressupostos, o processamento automático de uma factura electrónica pode conduzir a uma redução de custos superior a 18 euros, em relação ao processamento não estruturado de uma factura tradicional em suporte papel.»

adjudicantes todo o apoio necessário na realização dos procedimentos de contratação pública por via electrónica.

## 2. PORQUE É IMPORTANTE A CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELECTRÓNICA?

Aos olhos da Comissão, a generalização da contratação pública electrónica tem as seguintes vantagens:

- a) **Maior acessibilidade e transparência:** através da automatização e da centralização do fluxo de informações sobre as diversas oportunidades de concurso, a contratação pública electrónica pode facilitar o acesso das empresas aos contratos públicos. A pesquisa de oportunidades em linha é muito mais rápida e barata que a leitura de diferentes publicações. Os sistemas de contratação pública electrónica podem ser configurados de forma a alertar os fornecedores para determinadas oportunidades e dar imediatamente acesso ao caderno de encargos. Há também maior transparência, uma vez que o processo de contratação é mais aberto e mais bem documentado e comunicado. Consequentemente, melhora o acompanhamento e a eficiência global da contratação pública, abrindo os mercados a uma concorrência mais vasta e ampliando o conjunto dos fornecedores concorrentes.
- b) **Vantagens para os procedimentos individuais:** A contratação pública electrónica pode ajudar as entidades adjudicantes e os operadores económicos a reduzir os custos administrativos e acelerar os procedimentos de contratação, relativamente aos sistemas em suporte papel. Na conjuntura financeira actual, este acréscimo de eficiência pode ser precioso, permitindo tirar o máximo proveito de recursos limitados. Os sistemas de contratação pública electrónica demonstraram também a sua capacidade para acelerar a execução dos orçamentos de contratação pública.
- c) **Vantagens em termos de gestão mais eficaz da contratação pública:** quando existem centrais de compras, o recurso a processos electrónicos pode contribuir para a centralização das onerosas funções de processamento administrativo da contratação pública, dando lugar a economias de escala na gestão desta última. A transição para a contratação pública electrónica cria também mais oportunidades de racionalização e de análise do processo de contratação pública – com efeito, esta transição não significa necessariamente uma reprodução em formato electrónico de procedimentos em suporte papel que podem datar de há muitos anos. A contratação pública electrónica pode ser integrada noutras actividades (electrónicas) do organismo (por exemplo, controlo das existências, gestão de contratos e auditoria), garantindo coerência e maior eficiência.
- d) **Possibilidade de integração do mercado dos contratos públicos na União Europeia:** num sistema em que o suporte papel é a regra, a falta de conhecimento e as incertezas quanto à apresentação de propostas para contratos a certa distância do local em que a empresa se encontra estabelecida podem ter limitado ou desincentivado a participação de fornecedores em certos concursos. A contratação pública electrónica pode vir a atenuar as dificuldades com a distância e a falta de informações e encorajar uma maior participação, aumentando o grupo dos fornecedores potenciais e, eventualmente, expandindo os mercados. Embora não possa alterar a importância que tem a distância ou a proximidade física na realização concreta da transacção comercial em causa, proporciona um modo de evitar custos suplementares de participação no próprio procedimento de contratação, ligados à distância. A maior transparência não tem só vantagens além fronteiras; mesmo dentro do país pode ser benéfica, já que os fornecedores de uma região podem

aproveitar as oportunidades que surgem noutra região. O acesso mais fácil às informações sobre as oportunidades de concurso e a simplificação do processamento das propostas facilitarão a participação de fornecedores estrangeiros na contratação pública electrónica<sup>7</sup>.

Todos os benefícios acima mencionados contribuem para concretizar mais eficazmente os efeitos desejados da contratação pública electrónica. Em especial, a contratação pública electrónica pode contribuir para que os serviços públicos se abasteçam de forma mais económica para o contribuinte. Estas poupanças são particularmente valiosas no actual contexto de contenção das despesas públicas.

Mas estes benefícios têm um custo. A contratação pública electrónica exige investimentos em toda a cadeia de contratação, de forma a criar as infra-estruturas necessárias e gerir a transição. Os custos dos investimentos em estruturas de contratação pública electrónica nacionais e regionais – desde portais a soluções mais completas – variam de 0,5 a 5 milhões de euros<sup>8</sup>. Os custos de manutenção variam, de vários milhares a vários milhões de euros, dependendo provavelmente da dimensão e do grau de sofisticação do sistema. A experiência indica que tais investimentos podem ser compensados num período relativamente curto por poupanças administrativas. Contudo, o maior entrave à utilização destes novos sistemas reside na necessidade de incentivar a sua utilização pelas entidades adjudicantes e os fornecedores. As iniciativas de contratação pública electrónica coroadas de êxito incluem muitas vezes um importante apoio à formação das comunidades de utilizadores e um esforço contínuo, por parte dos patrocinadores, no sentido de promover e aperfeiçoar o sistema.

#### *Exemplos de poupanças e de melhorias*

- A Intercent ER, da região da Emilia Romagna, na Itália, propõe serviços de contratação pública electrónica, nomeadamente mercado, catálogos e leilões electrónicos, sendo actualmente o ponto de referência para 539 administrações (90 % dos organismos locais). Em 2008 processou transacções no montante de cerca de 419 milhões de euros, que resultaram num ganho de 67,5 milhões de euros, em termos de eficiência, e numa poupança de tempo de 45 homens-ano.
- O serviço federal de contratação pública austríaco centraliza as aquisições das entidades federais através de funcionalidades de contratação pública electrónica. Em 2008 declarou economias de 178 milhões de euros, num montante total de contratos públicos de 830 milhões de euros. Os benefícios parecem exceder significativamente os custos anuais de manutenção, de 5 milhões de euros, que representam menos de 3 % da poupança.
- Desde 1 de Fevereiro de 2005, as entidades adjudicantes na Dinamarca passaram a aceitar exclusivamente facturas electrónicas. Esta reforma afecta cerca de 15 milhões de facturas por ano e é aplicável a todo o sector público, desde ministérios a creches. Prevê-se que a utilização de facturas electrónicas permita economizar 100 milhões de euros por ano em dinheiro público, além das economias em processos administrativos internos.

<sup>7</sup> Estes fornecedores podem continuar a ser dissuadidos por custos estruturais ou outros factores ligados ao mercado em causa, que tornam pouco atractiva a sua participação. No entanto, é cada vez mais diversificada a gama de contratos públicos cuja execução pode ser confiada a fornecedores distantes, nomeadamente serviços como *software*, concursos de projectos e serviços de apoio ao cliente. A contratação electrónica constitui provavelmente uma solução bem adaptada para publicitar, explorar e até concretizar tais oportunidades.

<sup>8</sup> Com base nos dados disponíveis em [www.epractice.eu](http://www.epractice.eu).

- Na Noruega, a plataforma Ehandel contribui para diminuir em 20 a 40 % o tempo necessário para o tratamento das encomendas, a recepção das mercadorias e a facturação e conduz a uma redução no preço de entrega da ordem dos 2 a 10 %.
- No Reino Unido, o sítio Internet *Buying Solutions* afirma no relatório anual de 2008/2009 ter facilitado vendas num montante de mais de 5 000 milhões de libras, com poupanças de 732 milhões de libras. O Reino Unido declarou também poupanças, muitas vezes superiores a 10 % (podendo atingir 45 %), resultantes da utilização de leilões electrónicos, tendo recentemente anunciado a intenção de utilizar leilões electrónicos a fim de poupar ao contribuinte 270 milhões de libras até final de 2011.
- Um estudo português comparou as melhores propostas de obras públicas adjudicadas por 50 hospitais públicos portugueses em 2009 (utilizando sistemas em suporte papel) e em 2010 (utilizando contratos públicos electrónicos). A conclusão foi que se conseguiu uma diminuição dos custos de 18 % em 2010, graças à maior concorrência criada pela contratação pública electrónica.

### **3. O QUE PODE FAZER A UE PARA PROMOVER A CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELECTRÓNICA?**

A maior parte dos investimentos na contratação pública electrónica tem de ser realizada ao nível nacional ou regional, de acordo com as suas necessidades específicas e os recursos disponíveis. Além disso, a legislação europeia em matéria de contratos públicos deixa às entidades adjudicantes a escolha do modo de comunicação, electrónico ou outro, para contratos públicos acima do limiar. Por conseguinte, a transição para uma nova política da UE em matéria de contratos públicos deve ser feita da base para o topo e de forma descentralizada.

No entanto, as iniciativas da UE podem contribuir de forma significativa para a realização do potencial da contratação pública electrónica, evitando os escolhos de uma transição descoordenada e descentralizada. Em especial, os esforços da UE a nível jurídico e político devem, tal como no passado:

- (1) Permitir às entidades adjudicantes realizar a contratação pública por via electrónica. A legislação da UE deve ser de molde a permitir a utilização de sistemas de contratação pública electrónica (nos contratos acima do limiar);
- (2) Garantir que a contratação pública electrónica se realize no respeito dos princípios e disposições fundamentais da legislação da UE em matéria de contratos públicos (para os contratos acima do limiar) e dos princípios do Tratado aplicáveis (para os contratos abaixo do limiar da contratação pública);
- (3) Encorajar a concepção e utilização de soluções convergentes, seguras mas comercialmente viáveis e disseminar exemplos de boas práticas, o que permitiria acelerar a transição para a contratação pública electrónica, evitar duplicações inúteis e não repetir os erros.
- (4) Possibilitar aos operadores económicos a participação em procedimentos de contratação electrónica em todo o mercado interno. Graças à contratação pública electrónica, é possível atenuar o problema da distância e a falta de informações. As estruturas de contratação pública electrónica nos diversos Estados-Membros devem – na medida do possível – basear-se em modelos e abordagens comuns. As soluções que melhoram e reforçam a interoperabilidade dos sistemas locais, regionais e nacionais de

contratação pública electrónica devem ser incentivadas, evitando entraves técnicos desnecessários à participação transfronteiras nesses sistemas.

A política da UE pode, por conseguinte, desempenhar um papel importante, complementando os esforços nacionais ou regionais para que a contratação pública entre na era electrónica. Pode também desempenhar um papel de coordenação, garantindo a coerência com a evolução noutros domínios conexos, como por exemplo a legislação em matéria de assinaturas ou de facturação electrónicas, que pode, a prazo, levar a uma certa harmonização de abordagens na UE. Se se ignorar a dimensão europeia, a transição pode ser dificultada, podem desperdiçar-se recursos reinventando a roda vezes sem conta e, ao fim e ao cabo, pode não se concretizar o alargamento da base de fornecedores que a contratação pública electrónica permite. O presente Livro Verde e os trabalhos que se seguirão destinam-se a definir uma base realista e eficaz para que a UE possa acompanhar e facilitar este importante processo.

#### **4. O QUE FEZ A UE ATÉ HOJE?**

A Comissão tem já alguma experiência neste domínio. Nos últimos anos tomou já algumas iniciativas para atingir os objectivos acima definidos. Especificamente, a Comissão:

- (1) Propôs alterações às directivas da UE em matéria de contratos públicos de forma a permitir a utilização de procedimentos electrónicos na contratação pública e introduzir técnicas e instrumentos considerados pertinentes para a contratação pública electrónica. Anteriormente, a legislação da UE não reconhecia a possibilidade de utilizar estes métodos. A Comissão introduziu também novas técnicas e instrumentos (leilões electrónicos, sistemas de aquisição dinâmicos ou SAD) que permitem às entidades adjudicantes tirar melhor partido das comunicações electrónicas para melhorar os resultados dos concursos. Estas propostas foram adoptadas e postas em execução nas directivas relativas aos contratos públicos, conforme alteradas em 2004;
- (2) Concebeu e aplicou um programa de mais de 30 iniciativas não legislativas para esclarecimento e incentivo da utilização dos contratos públicos electrónicos (o plano de acção). Este plano de acção assentava numa visão política ambiciosa – a de que «... qualquer empresa na Europa com um computador e uma ligação à Internet possa participar numa aquisição pública por via electrónica.»<sup>9</sup>
- (3) Co-financiou investigação e criou formas práticas de ultrapassar entraves administrativos e técnicos à contratação pública electrónica transfronteiras, nomeadamente iniciativas como PEPPOL<sup>10</sup>, o instrumento e-CERTIS, recentemente criado, e a Open ePRIOR. Trata-se de projectos ainda em curso ou lançados recentemente.

Paralelamente ao presente Livro Verde, os serviços da Comissão deram início a uma avaliação das medidas da UE destinadas a apoiar a contratação pública electrónica. A avaliação concluiu que, de uma forma geral, o plano de acção identificou correctamente os problemas mais importantes e as prioridades a tratar. Reconheceu também que para progredir, a iniciativa tem de vir dos Estados-Membros e das regiões. Finalmente, identificou diversas acções destinadas a canalizar os investimentos nacionais e regionais de modo a serem compatíveis com a legislação europeia e o mercado interno.

---

<sup>9</sup> Página 10 da avaliação de impacto exhaustiva (Extended Impact Assessment COM 2004(841)), anexa à comunicação do Plano de Acção.

<sup>10</sup> Contratos públicos pan-europeus em linha, ou *Pan-European Public Procurement Online* – para mais informações, consultar o sítio *web* [www.peppol.eu](http://www.peppol.eu)

O plano de acção foi particularmente bem sucedido no que respeita à criação e utilização de uma infra-estrutura comum para a publicação electrónica dos anúncios de concurso. Existe agora um sistema único, aceite e bastante utilizado para a publicação de anúncios acima do limiar em toda a UE, apoiado em infra-estruturas compatíveis a nível nacional. Em 2009, um pouco mais de 90 % dos formulários enviados ao TED (*Tenders Electronic Daily* ou Diário Electrónico dos Concursos) foram recebidos por via electrónica e em formato estruturado. A publicação electrónica de anúncios para contratos públicos abaixo do limiar tem também progredido, a nível nacional ou regional.

Muitas das medidas do plano de acção são orientações ou estudos-piloto destinados a testar ou promover determinadas soluções. Chamaram a atenção para problemas existentes, indicaram soluções e estabeleceram pontos de referência comuns para o mercado em geral. Não pretenderam, contudo, impor soluções ou resultados específicos numa altura em que a tecnologia e os modelos comerciais estavam ainda a desenvolver-se. Não estão ainda estabilizados projectos mais específicos no domínio da normalização. Resumindo, embora de modo geral as prioridades tenham sido correctamente identificadas e a maior parte do plano de acção tenha sido aplicado conforme previsto, a situação não é ainda de molde a permitir que todas as empresas da UE possam participar em todos os processos de contratação pública através do seu próprio computador.

O facto é que muitas das prioridades identificadas – correctamente – pelo plano de acção em 2004, são ainda prioridades actualmente. A abordagem baseada em instrumentos não vinculativos era a mais indicada para o enquadramento da contratação pública electrónica, ainda em evolução, e encorajou o desenvolvimento de soluções criativas. Retrospectivamente, há certos domínios em que teria sido mais indicada uma atitude mais pró-activa e/ou directiva. A avaliação do plano de acção identificou alguns problemas e lacunas que, se não forem corrigidos, impedirão que se concretize uma maior adesão à contratação pública electrónica e um aumento da participação transfronteiras na contratação pública em linha.

### *A Comissão financiou e orientou acções de apoio à contratação pública electrónica*

**PEPPOL:** Trata-se de um importante projecto transfronteiras de contratação pública electrónica, gerido por organismos do sector público de vários países da UE e co-financiado pela Comissão Europeia, que se destina a fornecer uma infra-estrutura e serviços informáticos em grande escala, baseados em normas, para o estabelecimento e a gestão de operações pan-europeias de contratação pública em linha. O elemento central da arquitectura PEPPOL é uma rede de transporte que permite aos parceiros comerciais da contratação pública electrónica ligar os seus próprios recursos informáticos para um intercâmbio seguro e fiável de documentos comerciais. O projecto proporcionará também soluções para a encomenda e a facturação electrónicas e fornecerá módulos para a criação de sistemas de catálogos electrónicos, de validação de assinaturas e de dossier virtual da empresa.

**Open e-PRIOR:** A Comissão Europeia concebeu e estabeleceu a e-PRIOR para possibilitar o intercâmbio de documentos estruturados – catálogos, encomenda e facturação electrónicos – com os seus fornecedores. A Open e-PRIOR torna publicamente disponível esta solução num formato de fonte aberta reutilizável. Além disso, a Open e-PRIOR inclui um ponto de acesso PEPPOL que permite o intercâmbio de documentos através da rede PEPPOL.

**e-CERTIS:** Trata-se de uma ferramenta de informação em linha gratuita, lançada em simultâneo com o presente Livro Verde, que fornece informações sobre os diferentes certificados e atestados que são muitas vezes exigidos nos procedimentos de contratação pública nos 27 Estados-Membros, nos dois países candidatos (Turquia e Croácia) e nos três países do EEE (Islândia, Listenstaine e Noruega). Foi concebida para ajudar tanto os operadores económicos como as entidades adjudicantes, em primeiro lugar a perceber que informação está a ser pedida ou fornecida e, em segundo lugar, a identificar equivalentes mutuamente aceitáveis.

## **5. SITUAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELECTRÓNICA**

### **a) Existência de soluções técnicas**

A contratação pública electrónica é actualmente possível na prática – e não apenas teoricamente. A tecnologia existe e está a ser utilizada em vários países para possibilitar a realização em linha de todas as etapas da operação de contratação pública.

A tecnologia não forneceu as soluções (de alta tecnologia) esperadas para todas as etapas do procedimento. Nalguns casos, foi possível progredir graças a uma abordagem mais pragmática – por exemplo, alternativas práticas tecnicamente menos exigentes ou que combinam comunicações em linha e outras formas de comunicação, nomeadamente as soluções adoptadas para o fornecimento dos documentos comprovativos relativamente aos critérios de exclusão e de selecção; a utilização de um nome de utilizador e uma senha para autenticar a identidade de um proponente. No entanto, estas soluções são válidas – constituem simplesmente formas alternativas de atingir o mesmo objectivo. Foram identificadas certas limitações à contratação pública electrónica «de ponta a ponta», como as dificuldades de utilização de formas de avaliação automatizadas para aquisições complexas e a falta de um sistema de «carimbo» de data e hora aceite em toda a União Europeia.

### **b) Investimento na capacidade de contratação pública electrónica e disponibilidade da mesma**

A contratação pública electrónica começa a fazer sentir a sua presença na Europa. O sucesso de algumas plataformas é a prova da sua necessidade comercial. Os esforços desenvolvidos e o progresso realizado por algumas entidades contratantes, operadores económicos, centrais de compras e Estados-Membros são significativos. Avançou-se muito no desenvolvimento de

aplicações electrónicas para a maioria das etapas dos procedimentos de contratação pública, ou mesmo todas elas. Alguns Estados-Membros ou regiões estabeleceram sistemas de contratação pública electrónica compatíveis com processos de contratação pública electrónica «de ponta a ponta» – pelo menos para a aquisição de bens e serviços correntes. Outros sistemas concentraram-se na disponibilização dos primeiros elementos da contratação – em 25 Estados-Membros é agora possível publicar os anúncios de concurso e disponibilizar os cadernos de encargos em linha.

Vários sistemas bem sucedidos adoptaram um modelo de contratação pública electrónica fornecido por terceiros, em rede. Trata-se de plataformas que propõem geralmente os seus serviços a vários organismos. É atribuído a cada adquirente um certo espaço individual na rede, onde pode definir à distância os seus próprios utilizadores, processos e resultados a apresentar. Algumas são geridas por serviços públicos, ao passo que outras são fornecidas por empresas do sector privado; as entidades adjudicantes pagam um montante fixo ou por utilização.

### **c) Utilização efectiva da contratação pública electrónica**

A adesão global, tanto a nível interno na maior parte dos países como a nível da UE, continua fraca, estando estimada em menos de 5 % do valor total dos contratos públicos.

Portugal constitui uma excepção a esta fraca utilização, sendo que naquele país a utilização de meios electrónicos para a realização de todas as etapas da contratação pública, inclusive a adjudicação, é obrigatória desde 1 de Novembro de 2009 para a maior parte das aquisições públicas (para certos contratos de pouco valor a contratação não é electrónica e a avaliação de certas aquisições pode ser realizada por uma combinação de meios electrónicos e meios mais tradicionais). O resultado é que as entidades adjudicantes fazem agora as suas aquisições mais rapidamente, prevendo-se poupanças de 28 milhões de euros por ano. Outros Estados-Membros tornaram também obrigatório a nível nacional o uso de certas etapas ou instrumentos da contratação pública electrónica; Chipre, a Bélgica e os Países Baixos, por exemplo, tornaram ou tencionam tornar obrigatório o anúncio das oportunidades de contratação pública através de determinadas plataformas. Outros países impuseram requisitos a determinados níveis da administração pública; a Áustria, por exemplo, tornou obrigatório o uso de acordos-quadro pelas entidades federais para certos bens e serviços.

Dados pontuais a nível mais geral indicam que muitas entidades adjudicantes e operadores económicos optaram pela contratação pública electrónica e não tencionam voltar aos procedimentos em suporte papel.

### **d) Acessibilidade transfronteiras dos sistemas de contratação pública electrónica**

Actualmente, notam-se poucos pontos comuns nos diferentes sistemas existentes – foram encontradas soluções isoladas, com sérios riscos de fragmentação do mercado se não se tomarem rapidamente medidas no sentido de interligar os sistemas. Os processos comerciais, normas e formatos de documentos e formas de comunicação existentes não estão suficientemente normalizados. Quanto mais módulos predefinidos e reutilizáveis existirem, tanto mais fácil será assegurar a interoperabilidade da arquitectura da contratação pública electrónica, incentivando a sua aceitação e, ao fim e ao cabo, a sua utilização transfronteiras. Embora não se deseje nem se considere conveniente a convergência para um sistema uniforme único, a existência de uma funcionalidade básica comum a todos os sistemas facilitará a participação dos interessados.

Em consequência de alguns destes problemas, no mercado actual, os operadores económicos que desejem participar em procedimentos de contratação pública em linha noutros Estados-Membros defrontam-se com obstáculos práticos, técnicos e administrativos. Os

procedimentos de contratação pública electrónica nacionais e regionais são concebidos com base em práticas administrativas e técnicas locais, que podem divergir consideravelmente. Embora a disponibilidade de infra-estruturas tenha aumentado muito desde 2004, pouco se avançou, concretamente, no sentido de uma contratação pública electrónica transfronteiras sem entraves. Até agora, estes problemas não tiveram muita acuidade devido ao reduzido interesse dos fornecedores de países parceiros em participarem na contratação pública em linha. É necessário, no entanto, concentrarmo-nos agora na sua resolução, para evitarmos uma nova geração de entraves técnicos à contratação pública (em linha) transfronteiras.

## 6. PROBLEMAS

Nesta secção identificam-se os principais problemas que entram a transição para a contratação pública electrónica e que são susceptíveis de criar obstáculos desnecessários à participação transfronteiras nos procedimentos de contratação pública em linha. Muitos destes problemas estão interligados e não podem ser tratados isoladamente, sob pena de não serem correctamente resolvidos e de não se atingirem os objectivos políticos pretendidos.

- (1) **Vencer a inércia e o receio das entidades adjudicantes e dos fornecedores:** cada vez mais, a tecnologia e a infra-estrutura necessárias para a contratação pública electrónica estão disponíveis. Contudo, a sua existência por si só não é suficiente. As entidades adjudicantes demoram a utilizar as possibilidades existentes, facto que pode ser atribuído aos custos de reorganização dos sistemas internos e à falta de conhecimento das vantagens que essa utilização implica. Os fornecedores também nem sempre vêem os benefícios que podem tirar da mudança. Muitas entidades adjudicantes e fornecedores preferem esperar, por causa dos riscos que vêem em investir na contratação pública electrónica. Além dos riscos tecnológicos, preocupam-nos os riscos ligados à integração destas tecnologias com os sistemas informáticos existentes, o modelo comercial que elas impõem nas relações entre os fornecedores e as entidades adjudicantes e os mecanismos de controlo e segurança necessários para garantir a sua boa utilização. Alguns, sobretudo tratando-se de PME, receiam também vir a ser excluídos do mercado pela tendência para a agregação e a centralização. Se se pretender acelerar a transição para a contratação pública electrónica, haverá que reforçar os incentivos à mudança, nos casos em que existem, ou até impor a sua utilização em certas circunstâncias (por exemplo, para determinadas aquisições).
- (2) **Falta de normas nos processos de contratação pública electrónica:** num futuro previsível, os fornecedores continuarão a ver-se defrontados com uma arquitectura de contratação pública electrónica composta por diferentes plataformas e dispositivos. Cada sistema pode incluir diferentes características técnicas e funções, dificultando o trabalho dos fornecedores que pretendem participar em diversos sistemas, podendo também aumentar o custo da aprendizagem, para os fornecedores, e diminuir a participação nos sistemas de contratação pública electrónica. Muitas das dificuldades mais complexas surgem nas etapas de apresentação e tratamento das propostas. O mercado precisa de identificar aplicações suficientemente amadurecidas e com níveis adequados de funcionalidade. São necessários esforços mais coordenados a nível da UE para encorajar o alinhamento ou a normalização destas etapas cruciais do processo. São necessários pontos de referência e normas comuns que permitam o desenvolvimento de sistemas reprodutíveis e interoperáveis. Os esforços devem centrar-se nas áreas do intercâmbio de documentos, autenticação, facturação electrónica, catálogos electrónicos e classificação dos produtos.

- (3) **Falta de meios para facilitar o reconhecimento mútuo de soluções electrónicas nacionais** para as etapas e instrumentos críticos da contratação pública (como a autenticação dos fornecedores através de assinaturas electrónicas e os documentos nacionais comprovativos da elegibilidade). É preciso encontrar formas de facilitar o trabalho das entidades adjudicantes e dos fornecedores que pretendam exercer as suas actividades num mercado europeu mais vasto.
- (4) **Requisitos técnicos dispendiosos, sobretudo para a autenticação dos proponentes:** as soluções adoptadas na União Europeia para resolver os problemas relacionados com a autenticação e a identificação são muito variadas. Algumas são tecnologicamente muito simples, como por exemplo o uso de um nome de utilizador e de uma senha; outras são mais sofisticadas e exigem tipos específicos de assinaturas electrónicas, nomeadamente assinaturas qualificadas (que exigem um certificado digital emitido por prestadores de serviços de certificação controlados/acreditados). É possível que a decisão de promover o uso de assinaturas electrónicas qualificadas no âmbito do plano de acção tenha estabelecido um padrão demasiado rigoroso para as aplicações de contratação pública electrónica, aumentando o custo e a complexidade da apresentação de propostas por via electrónica. A escolha do nível de segurança de uma assinatura electrónica deve basear-se numa avaliação dos riscos que acarreta o insucesso das soluções de identificação/assinatura no contexto da contratação pública. Por fim, a falta de interoperabilidade transfronteiras das assinaturas electrónicas coloca outro problema. Há esperanças de progresso que assentam no estabelecimento de listas nacionais de fiabilidade dos fornecedores de certificados de assinaturas qualificadas<sup>11</sup>, na racionalização, dentro em breve, das normas em matéria de assinaturas electrónicas e nas soluções-piloto da PEPOL). Outros elementos da contratação pública electrónica para os quais se esperavam soluções de alta tecnologia acabaram por ser tratados de forma mais pragmática – por exemplo, a aceitação de declarações de conformidade/elegibilidade nas etapas iniciais dos concursos, em vez do desenvolvimento de documentos electrónicos complexos. As soluções para a contratação pública electrónica devem ser comensuradas, susceptíveis de reconhecimento mútuo e amplamente disponíveis a preços razoáveis.
- (5) **Gerir a transição não sincronizada para a contratação pública electrónica:** a transição para a contratação pública electrónica não se faz à mesma velocidade nos diversos Estados-Membros e regiões. Alguns Estados-Membros impuseram a utilização de procedimentos electrónicos de contratação pública para algumas ou todas as aquisições. Os procedimentos de contratação para estas aquisições têm de ser organizados através das infra-estruturas de contratação pública electrónica disponíveis. A dificuldade, para o mercado interno, está em garantir que os fornecedores de países parceiros não sejam desnecessariamente desfavorecidos ao concorrerem nestes sistemas, e que disponham dos instrumentos necessários para participarem em procedimentos organizados em diferentes sistemas.

### **Perguntas**

1. *As dificuldades acima identificadas representam os obstáculos mais importantes à aceitação da contratação pública electrónica e à participação transfronteiras nos procedimentos de contratação pública em linha? Enumere as dificuldades por ordem (decrecente) de importância.*

<sup>11</sup> Decisão 2009/767/CE da Comissão, com a redacção que lhe foi dada pela Decisão 2010/245/UE da Comissão.

## **7. MEDIDAS PRIORITÁRIAS A NÍVEL DA UNIÃO EUROPEIA**

A Comissão considera que podem ser exploradas as seguintes opções, no sentido de facilitar a utilização mais generalizada da contratação pública electrónica e apoiar a participação transfronteiras nos respectivos procedimentos.

### **7.1. Incentivos e sanções para acelerar a utilização da contratação pública electrónica**

Agora que a tecnologia existe, a dificuldade está em convencer as entidades adjudicantes e os fornecedores a utilizarem-na. É possível que seja necessária uma intervenção política para fazer arrancar o processo e assegurar que atinja a massa crítica.

Nessa perspectiva, vários Estados-Membros instituíram a obrigatoriedade de realizar os procedimentos de contratação pública por via electrónica – quer na sua globalidade (Portugal), quer para determinadas aquisições (França). Em relação às aquisições públicas abaixo do limiar estabelecido nas directivas da União Europeia, os Estados-Membros mantêm um amplo poder discricionário na organização dos procedimentos.

Em relação às aquisições acima do limiar, as directivas da UE em matéria de contratos públicos não contemplam, especificamente, a hipótese de um Estado-Membro pretender impor a utilização da via electrónica como meio de comunicação na contratação pública. O esclarecimento deste ponto poderia dar às autoridades nacionais maior segurança na imposição da utilização da contratação pública electrónica.

Pode também haver lugar a utilizar a legislação para incentivar as entidades adjudicantes a adoptar a contratação pública electrónica. As directivas vigentes prevêm já uma diminuição dos prazos de publicação (de sete dias), no caso da notificação electrónica dos concursos e uma diminuição do prazo de apresentação das propostas (de cinco dias), sempre que a totalidade da documentação necessária esteja directa e livremente acessível por via electrónica. Novas reduções de prazos poderiam comprometer a capacidade dos operadores económicos de prepararem propostas sérias. Poderão, no entanto, ser adoptados outros incentivos ou condições regulamentares preferenciais para encorajar as entidades adjudicantes a fazerem a migração para a contratação pública electrónica.

Por exemplo, pode haver a possibilidade de transferir a responsabilidade pelo respeito de determinadas exigências regulamentares ou processuais da entidade adjudicante para um sistema de contratação pública electrónica que assegure o tratamento ou a gestão da totalidade ou de parte do procedimento de contratação. Se a transparência e as exigências processuais da directiva, bem como a objectividade e rastreabilidade de cada processo, forem garantidas pela plataforma de contratação pública electrónica, a responsabilidade pelo respeito das exigências da legislação em matéria de contratos públicos poderá ser transferida de cada entidade adjudicante para o sistema de contratação pública electrónica. Esta abordagem proporcionaria uma protecção para as diferentes entidades adjudicantes que utilizam estas estruturas especializadas para a organização dos procedimentos de contratação. Esta transferência de responsabilidades, da entidade adjudicante para o sistema de contratação pública electrónica, poderia tornar mais aliciante a utilização de meios em linha e aumentar a sua aceitação. Esta abordagem poderia exigir a definição de exigências ou princípios comuns de reconhecimento dos sistemas de contratação pública electrónica, de forma a assegurar que estes proporcionam as garantias necessárias.

3. *Haverá margem para a criação de novos incentivos regulamentares na legislação da União Europeia, para encorajar a utilização da contratação pública electrónica? Descreva os incentivos que poderiam ser eficazes.*
4. *A legislação da União Europeia deveria aligeirar as obrigações e responsabilidades das entidades adjudicantes, nos casos em que utilizem sistemas de contratação pública electrónica? Isso tornaria a utilização da contratação pública electrónica mais aliciante?*
5. *A legislação da União Europeia deveria permitir a imposição de procedimentos electrónicos para certos contratos públicos abrangidos pelas directivas da UE? Quais seriam as vantagens/desvantagens de tais disposições? Para que tipos de contratos públicos abrangidos pelas directivas da União Europeia seria de considerar a utilização obrigatória da contratação pública electrónica?*
6. *Em alternativa, deveria a legislação da União Europeia em matéria de contratos públicos deixar claro que os Estados-Membros podem exigir a utilização da contratação pública electrónica em certas circunstâncias? Em que circunstâncias poderia tal medida ser útil ou justificada?*

## **7.2. Facilitar a participação transfronteiras na contratação pública electrónica**

A promoção da contratação pública electrónica não se faz à mesma velocidade nos diversos Estados-Membros e regiões. É preciso cautela para que daí não resultem entraves desnecessários ou desproporcionados à participação transfronteiras nos contratos públicos. Deve ser encontrado um equilíbrio entre encorajar as entidades adjudicantes a investir nas estruturas de contratação pública electrónica e evitar a fragmentação dos mercados dos contratos públicos em grupos de operadores ligados a sistemas com especificações técnicas próprias. Na medida do possível, os sistemas de contratação pública electrónica devem ser amplamente acessíveis. Para tal, as condições técnicas, jurídicas e administrativas de participação nos processos de contratação devem ser não-discriminatórias e comensuradas, não devendo criar obstáculos injustificados ou arbitrários à participação/registo de operadores económicos de outros Estados-Membros.

Neste sentido, é necessária especial atenção, a nível da União Europeia – nomeadamente no respeitante a eventuais medidas destinadas a esclarecer o enquadramento jurídico – para os procedimentos de contratação acima dos limiares da UE ou para aqueles, realizados num sistema electrónico, cujo valor total exceda determinado limiar. A definição de prioridades para a intervenção a nível da União Europeia permitiria que a nível nacional e regional a capacidade de contratação pública electrónica se desenvolvesse conforme as necessidades, e que ao nível da UE a atenção se concentrasse nos segmentos ou sistemas com maior potencial para a contratação transfronteiras em linha.

No presente capítulo, as medidas a nível da UE poderiam contribuir para:

- a) **Esclarecer as condições de acesso que os sistemas e procedimentos de contratação pública electrónica devem reunir:** é necessário definir uma visão comum das condições necessárias para uma ampla acessibilidade transfronteiras da contratação pública electrónica, com base nos requisitos funcionais já estabelecidos no âmbito do plano de acção de 2004. Tal não implica a criação de um sistema único de contratação pública electrónica, nem agora nem no futuro. Implica apenas a definição comum de um conjunto mínimo de características que todos os sistemas de contratação pública electrónica devem reunir para garantir uma ampla acessibilidade. Seriam necessárias orientações operacionais para o desenvolvimento dos princípios estabelecidos no artigo 42.º da Directiva 2004/18/CE, eventualmente sob forma de

recomendações, comunicações interpretativas ou outros actos não legislativos. Em alternativa, poderiam também consistir em alterações das directivas (para os contratos acima do limiar) ou medidas legislativas autónomas visando os sistemas de contratação pública electrónica.

- b) **Facilitar o reconhecimento mútuo dos identificadores electrónicos, documentos comprovativos e demais condições para a participação dos operadores económicos nos processos de contratação em linha.** A maior parte das reticências manifestadas até à data prendem-se com problemas relacionados com a autenticação, tais como a aplicação de assinaturas electrónicas e o reconhecimento da identificação electrónica. Não se trata de problemas específicos do contexto da contratação pública electrónica, mas de problemas que se colocam em todas as situações em que se exige uma autenticação ou uma assinatura. A Comissão adoptou medidas que permitem às autoridades identificar a origem/certificação de assinaturas de países parceiros. O projecto PEPPOL está a desenvolver soluções destinadas a fornecer instrumentos em linha que permitam o reconhecimento automático de assinaturas electrónicas de outros Estados-Membros e que possam ser utilizados no contexto da contratação pública.

Outro motivo de preocupação é a exigência da avaliação pelas entidades adjudicantes da documentação apresentada pelos proponentes para provar que são elegíveis. Os documentos em questão são emitidos a nível nacional ou regional no respeito das respectivas convenções, formatos e línguas. Esperava-se que a contratação pública electrónica identificasse formas de tornar esta parte do processo mais eficiente, em particular dispensando os operadores económicos de apresentarem repetidamente tais comprovativos. Muitas das soluções encontradas até agora cumprem, em parte, estes objectivos, mas não assentam em soluções complexas de alta tecnologia. Nalguns países, por exemplo, o operador económico apresenta uma declaração (muitas vezes, um simples documento electrónico, com ou sem assinatura electrónica) segundo a qual não viola nenhum dos critérios definidos. Os documentos originais só são exigidos aos adjudicatários, que podem apresentá-los por via electrónica ou em papel.

A Comissão criou o instrumento e-CERTIS para ajudar as entidades adjudicantes a reconhecer documentos válidos de outros Estados-Membros. A Comissão vai continuar a aperfeiçoar este instrumento, a fim de encontrar soluções práticas que ajudem as entidades adjudicantes no reconhecimento dos atestados/certificados de países parceiros.

- c) **Simplificação das condições de registo/participação dos operadores económicos.** A avaliação do plano de acção no domínio dos contratos públicos electrónicos, realizada pela Comissão, revela o receio de que a preferência por assinaturas electrónicas qualificadas possa constituir um entrave desnecessário à contratação pública electrónica, sobretudo para fornecedores de países parceiros, dado não existirem ainda instrumentos operacionais para o reconhecimento de diferentes assinaturas electrónicas. Perante esta avaliação, poderá ser aconselhável reconsiderar o pressuposto favorável às assinaturas electrónicas qualificadas que existe na legislação da União Europeia em matéria de contratos públicos. A Agenda Digital para a Europa prevê uma revisão da legislação sobre assinaturas electrónicas e uma intensificação do trabalho no domínio da identificação electrónica.

**Perguntas:**

7. *É necessária uma intervenção da UE para evitar a criação de entraves desnecessários e desproporcionados à participação transfronteiras nos procedimentos ou sistemas de contratação pública em linha? Se for necessário um esclarecimento, deverá assumir forma legislativa ou não?*
8. *Considera que os esforços no sentido de desenvolver o quadro jurídico e político da União Europeia se devem centrar em:*
  - *sistemas compatíveis com procedimentos de contratação pública acima dos limiares estabelecidos nas directivas da União Europeia (incluindo sistemas mistos, acima e abaixo do limiar)?*
  - *sistemas maiores que tratam contratos públicos acima de determinado nível (em valor monetário ou em percentagem da totalidade dos contratos públicos nacionais)?*
9. *Há necessidade de alterar ou actualizar o enquadramento legislativo vigente dos contratos públicos electrónicos na UE? Se assim for, que disposições devem ser alteradas e por que razões? (Ver no Anexo I uma lista das disposições relativas aos contratos públicos electrónicos.)*
10. *Que soluções de autenticação e identificação (incluindo as assinaturas electrónicas) são comensuráveis com os riscos incorridos na contratação pública electrónica?*
11. *Quais são os principais entraves técnicos, administrativos ou práticos ao registo e participação dos operadores económicos em procedimentos ou sistemas de contratação pública electrónica (autenticação, prova de elegibilidade, solvência financeira, etc.; especifique)? Estes entraves representam um obstáculo intransponível ou podem ser ultrapassados a um custo razoável?*

### **7.3. Módulos de uma infra-estrutura de contratação pública electrónica interoperável**

No futuro, o trabalho deve continuar a centrar-se na criação de instrumentos reutilizáveis e, se for caso disso, investir no desenvolvimento de soluções e normas em matéria de infra-estruturas.

Um sucesso incontestável do plano de acção de 2004 foi a criação do TED e a instituição de formulários-padrão electrónicos para os procedimentos de contratação pública acima do limiar, que proporcionaram um ponto de referência único europeu para todos os procedimentos de contratação pública acima do limiar utilizando informações prestadas num formato comum. A UE pode, no entanto, fazer mais no sentido de facilitar a interconectividade e a interoperabilidade na arquitectura nascente da contratação pública electrónica europeia.

- a) **Incentivar a normalização dos processos e sistemas fundamentais:** um processo como a contratação pública electrónica, que exige colaboração, e no qual sistemas independentes pertencentes a entidades independentes interagem no intercâmbio de informações comerciais, só pode assentar numa visão comum, entre os diferentes sistemas, do processo comercial e das informações que é necessário trocar. A existência de abordagens e formatos normalizados para os processos de contratação pública mais frequentes melhoraria consideravelmente a aceitação e reutilizabilidade dos dados. Os operadores poderiam participar em processos de contratação pública num número ilimitado de diferentes sistemas com pouco esforço e custo, sem precisar de remodelar os dados apresentados senão na medida necessária à sua adaptação à proposta em causa. Os progressos realizados em certas etapas pós-adjudicação (catálogos, encomendas e facturação electrónicos, por exemplo), embora

importantes, não levaram ainda à adopção de normas europeias. É necessário intensificar os esforços nesses domínios, devendo a normalização estender-se também a outras etapas importantes da contratação pública electrónica.

- b) **Antes da adjudicação:** muito se avançou já em matéria de publicação e divulgação de informações sobre as oportunidades de contratação pública por via electrónica. Em relação ao desenvolvimento de abordagens, normas ou modelos comuns para a apresentação e o tratamento das propostas em linha, no entanto, os progressos têm sido muito menores. E é aí que residem os verdadeiros benefícios (e dificuldades) da contratação pública electrónica. Embora tenham sido concebidas soluções pontuais para plataformas de contratação pública electrónica, não houve qualquer cuidado em alinhar os métodos ou abordagens utilizados na apresentação de propostas por via electrónica.
- c) **Criar módulos comuns para os sistemas de contratação pública electrónica:** a Comissão está a desenvolver um conjunto de aplicações destinado a cobrir todas as etapas essenciais do ciclo de contratação pública, com base na actual solução open e-PRIOR. Estes sistemas destinavam-se inicialmente ao uso interno, permitindo à Comissão criar uma infra-estrutura de contratação pública electrónica eficaz, mas estão agora gratuitamente disponíveis como componentes de fonte aberta que podem ser integrados em qualquer sistema de contratação pública electrónica.
- d) **Apetrechar os operadores económicos para a resolução dos problemas técnicos de interoperabilidade:** as TIC proporcionam cada vez mais soluções para a comunicação entre sistemas e aplicações baseados em especificações técnicas diferentes. No âmbito do projecto-piloto PEPPOL estão a ser desenvolvidas soluções de *software* prontas a usar para resolver as principais incompatibilidades técnicas susceptíveis de impedir os operadores económicos de participarem em procedimentos de contratação pública electrónica em países parceiros. Estas soluções serão ensaiadas em situações reais nos próximos meses. A Comissão vai promover e apoiar a adesão do mercado às soluções PEPPOL bem sucedidas.

**Perguntas:**

- 12. *Que normas a nível da UE são prioritárias para apoiar a contratação pública electrónica?*
- 13. *A Comissão deve incentivar / aumentar o fornecimento, a pouco e pouco, de soluções de fonte aberta que possam ser integradas nos sistemas de contratação pública electrónica actuais ou em desenvolvimento?*
- 14. *A Comissão deve continuar a tornar acessíveis ao público as suas próprias soluções de contratação pública electrónica (por exemplo, com base na Open e-Prior)?*

**7.4. Tornar a contratação pública mais acessível (às PME), sustentável e inovadora**

A contratação pública electrónica pode, por natureza, ser mais compatível com a utilização dos orçamentos de contratação pública de forma a contribuir para os objectivos «UE 2020», ou facilitar essa utilização.

É necessário realizar plenamente as potencialidades de abertura de acesso que oferece a contratação pública electrónica. Esta abertura não se refere apenas à participação transfronteiras, mas também ao facto de atrair todos os fornecedores interessados e elegíveis, grandes ou pequenos. Alguns países seguiram as recomendações do plano de acção e estabeleceram estratégias para encorajar as PME a adoptar práticas de contratação pública electrónica. Tais estratégias parecem ter tido sucesso, dada a percentagem considerável de

PME no total das empresas que se têm registado nas diversas plataformas e apresentado propostas. Outros países manifestaram receio de que a utilização da contratação pública electrónica para reforçar a centralização das aquisições, ou a agregação decorrente dos acordos-quadro, estejam a excluir as PME. À medida que se forem desenvolvendo e aperfeiçoando os sistemas de contratação pública electrónica, poderá ser necessário garantir sistematicamente a sua adequação às PME<sup>12</sup>.

A contratação pública electrónica pode também diminuir o consumo de recursos naturais. Finalmente, a rastreabilidade e a transparência da contratação pública electrónica podem facilitar a concepção, aplicação e acompanhamento de políticas destinadas a canalizar as despesas para objectivos estratégicos inovadores, sustentáveis e inclusivos.

#### **Pergunta**

15. *A Comissão já tomou medidas de incentivo à criação de estratégias para melhorar o acesso das PME aos mercados da contratação pública electrónica. Que outras medidas poderiam ser tomadas para melhorar o acesso de todas as partes interessadas, em especial as PME, aos sistemas de contratação pública electrónica?*

#### **7.5. Avaliação comparativa e acompanhamento ... ensinamentos das boas práticas**

À medida que avançamos, é importante encontrar um mecanismo que permita a todos os intervenientes aproveitar mais directamente a experiência acumulada, promovendo activamente as vantagens mais gerais da contratação pública electrónica. Este aspecto terá especial importância na actual situação financeira, em que os recursos são limitados e as propostas de projectos informáticos (que muitas vezes fracassaram ou excederam o prazo, no passado) podem ser encaradas com mais ceticismo que antes.

A existência de sistemas de acompanhamento melhores, tanto a nível da UE como a nível nacional, poderia permitir seguir mais de perto os progressos realizados e, se tiverem sido adoptados indicadores adequados, facilitar uma intervenção atempada para corrigir os problemas à medida que vão surgindo, e não quando se tornaram já endémicos.

#### **7.6. Evolução internacional e cooperação**

No âmbito do plano de acção de 2004, a Comissão tem participado em várias iniciativas destinadas a contribuir para o desenvolvimento de um quadro internacional de contratação pública electrónica. Embora as negociações estejam ainda em curso, o texto revisto do Acordo sobre Contratos Públicos inclui disposições relativas à contratação pública electrónica, e a Comissão tem vindo a colaborar com a Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNCITRAL) no sentido de o rever nessa perspectiva. Embora até agora se tenha avançado pouco, a Comissão está empenhada em incentivar a adopção da contratação pública electrónica e promover soluções europeias.

### **8. CONCLUSÕES**

A contratação pública electrónica já deixou de ser uma quimera, para se transformar cada vez mais numa realidade concreta em muitas regiões e Estados-Membros. Nos casos em que é utilizada, produz os benefícios esperados. Os sistemas mostraram-se capazes de acelerar as aquisições públicas e facilitar o fluxo das despesas públicas no contexto da crise actual.

---

<sup>12</sup> A Comissão pretende tornar a Open e-PRIOR mais acessível às PME graças ao desenvolvimento de um portal dos fornecedores.

Contudo, a utilização da contratação pública electrónica está muito aquém das expectativas definidas na Declaração de Manchester. Em vez de 50 % em 2010, as transacções de contratação pública electrónica não representam, segundo estimativas da Comissão, mais de 5 % das despesas totais com contratos públicos, mesmo em Estados-Membros pioneiros, com excepção de Portugal. É necessária liderança a todos os níveis da administração pública – inclusive a nível da União Europeia – para manter e acelerar a transição para a contratação pública electrónica. Se tiverem escolha, as entidades adjudicantes vão manter-se fiéis às velhas práticas estabelecidas (em suporte papel), e não vão investir nestas novas alternativas promissoras, nem utilizá-las.

O presente Livro Verde apresenta algumas ideias novas para vencer a inércia das entidades adjudicantes e dos operadores económicos que actualmente atrasa a transição para a contratação pública electrónica.

Sugere também várias vias para que a introdução da contratação pública electrónica não se traduza numa nova geração de entraves técnicos e administrativos à participação transfronteiras em procedimentos de contratação pública. Os diferentes Estados-Membros, regiões e sectores estão a progredir de forma desigual no sentido de aproveitar as oportunidades que a contratação pública electrónica proporciona. É necessário assegurar que esta «geometria variável» não crie entraves desnecessários ou desproporcionados aos contratos públicos transfronteiras. Para tal, é necessário esclarecer a obrigação, que incumbe aos organizadores dos procedimentos de contratação pública electrónica, de não impor condições que entrem desnecessária ou desproporcionadamente a participação transfronteiras. O Livro Verde prevê também uma série de medidas para apetrechar as entidades adjudicantes e os operadores económicos com os instrumentos necessários para uma interacção eficaz no contexto da contratação pública em linha.

A Comissão formula uma série de perguntas ligadas à avaliação que faz da situação da contratação pública electrónica na Europa e às sugestões que apresenta de vias possíveis para vencer os principais obstáculos à aceitação e utilização da contratação pública electrónica, e convida todas as partes interessadas a responder a estas perguntas. A data-limite para recepção das respostas é 31.1.2011 (endereço electrónico: [markt-consult-eproc@ec.europa.eu](mailto:markt-consult-eproc@ec.europa.eu)).

Os serviços da Comissão analisarão todas as respostas e publicarão em 2011 uma síntese dos pontos de vista expressos.

**ANEXO I: Disposições sobre contratação pública electrónica introduzidas pelas Directivas de 2004 relativas aos contratos públicos (2004/17/CE<sup>13</sup> e 2004/18/CE<sup>14</sup>)**

Assunto	Referência	Descrição
Meios electrónicos de comunicação	Artigo 1.º, n.ºs 12 e 13, da Directiva 2004/18/CE e artigo 1.º, n.ºs 11 e 12, da Directiva 2004/17/CE	Esclarece-se que a comunicação por escrito inclui a utilização de meios electrónicos, ou seja, a utilização de «equipamento electrónico para processamento (incluindo a compressão digital) e armazenamento dos dados transmitidos, transportados e recebidos por fios, rádio, meios ópticos ou outros meios electromagnéticos»
Assinaturas electrónicas	Artigo 42.º, n.º 5, alínea b), da Directiva 2004/18/CE e artigo 48.º, n.º 5, alínea b), da Directiva 2004/17/CE	Os Estados-Membros podem exigir que as propostas electrónicas sejam acompanhadas de uma assinatura electrónica avançada, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 1999/18/CE (assinatura electrónica avançada baseada num certificado qualificado)
Sistema de aquisição dinâmico (SAD)	Artigo 1.º, n.º 6, da Directiva 2004/18/CE e artigo 1.º, n.º 5, da Directiva 2004/17/CE	O SAD define-se como um processo de aquisição inteiramente electrónico para a compra de bens ou serviços de uso corrente, limitado no tempo e aberto, ao longo de toda a sua duração, a qualquer operador económico que satisfaça os critérios de selecção e tenha apresentado uma proposta indicativa
Leilões electrónicos	Artigo 1.º, n.º 7, da Directiva 2004/18/CE e artigo 1.º, n.º 6, da Directiva 2004/17/CE	Trata-se de «um processo iterativo que obedece a um dispositivo electrónico de apresentação de novos preços, progressivamente inferiores, e/ou de novos valores relativamente a determinados elementos das propostas», lançado após a avaliação das propostas e com impacto na sua classificação
Catálogos electrónicos	Considerando 12 da Directiva 2004/18/CE e considerando 20 da Directiva 2004/17/CE	Trata-se de uma ferramenta que visa facilitar a contratação pública, nomeadamente uma modalidade de participação num concurso no âmbito de acordos-quadro ou de um sistema de aquisição dinâmico

<sup>13</sup> Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, ver <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0017:PT:NOT>

<sup>14</sup> Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, ver <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0018:PT:NOT>

Assunto	Referência	Descrição
Envio dos anúncios por via electrónica	Artigo 36.º, n.ºs 2, 3 e 6, da Directiva 2004/18/CE e artigo 44.º, n.ºs 2 e 3, da Directiva 2004/17/CE	Os anúncios devem ser enviados utilizando os formulários-tipo, mas não necessariamente por via electrónica. No caso dos procedimentos acelerados, devem contudo ser enviados por telefax ou por via electrónica. A utilização de meios electrónicos permite encurtar os prazos de publicação dos anúncios e aumentar o seu tamanho máximo autorizado.
Perfis dos adquirentes	Ponto 2, alínea b), do anexo VIII da Directiva 2004/18/CE, e ponto 2, alínea b), do anexo XX da Directiva 2004/17/CE	Trata-se de uma recolha dos dados relativos às actividades de contratação de uma entidade adjudicante. Pode incluir anúncios de informação prévia e informação útil de carácter geral tal como um ponto de contacto
Acesso electrónico aos documentos	Artigo 38.º, n.º 6, da Directiva 2004/18/CE (disposição correspondente no artigo 45.º, n.º 6, da Directiva 2004/17/CE)	Os prazos para recepção das propostas podem ser reduzidos em cinco dias se a autoridade/entidade adjudicante oferecer um livre acesso, directo e completo, por meios electrónicos, ao caderno de encargos e a todos os documentos complementares. O texto do anúncio deve indicar o endereço Internet em que a documentação está disponível.

## ANEXO II: Medidas do plano de acção - Ponto da situação

<b>Objectivo I: Garantir o bom funcionamento do mercado interno no domínio da contratação pública electrónica</b>	
<i>Aplicar o quadro jurídico de forma correcta e em tempo útil</i>	
A Comissão publica um documento interpretativo sobre as novas regras de contratação pública electrónica	<b>Concluída</b>
A Comissão disponibiliza demonstradores de formação em linha para ajudar as entidades adjudicantes e os operadores económicos a familiarizarem-se com as novas disposições e ferramentas no domínio da contratação pública electrónica	<b>Concluída</b>
A Comissão presta assistência adequada aos Estados-Membros na transposição das novas disposições jurídicas	<b>Concluída</b>
<i>Completar o quadro jurídico por meio de instrumentos de base adequados</i>	
A Comissão adopta novos formulários-tipo para os anúncios de concurso tendo em conta os novos procedimentos e a utilização de meios de comunicação electrónicos	<b>Concluída</b>
A Comissão apresenta propostas de revisão do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos (CPV)	<b>Concluída</b>
A Comissão apresenta um projecto de sistema totalmente electrónico para recolha e publicação dos anúncios de concursos públicos na base TED ( <i>Tenders Electronic Daily</i> )	<b>Concluída</b>
Os Estados-Membros criam sistemas totalmente electrónicos a nível nacional, incluindo ferramentas adequadas para recolha automatizada e publicação na TED	<b>Em curso</b>
<i>Eliminar / prevenir os obstáculos à contratação pública por via electrónica</i>	
Os Estados-Membros e a Comissão testam, afinam e validam os resultados dos requisitos funcionais comuns do IDA (programa de intercâmbio de dados entre administrações) aplicáveis aos sistemas de contratação pública electrónica	<b>Concluída</b>
Os Estados-Membros verificam se todos os regimes de contratação pública electrónica operacionais estão adaptados aos requisitos das directivas	<b>Em curso</b>
Os Estados-Membros introduzem mecanismos nacionais de acreditação para verificar a conformidade dos sistemas de apresentação de propostas com o quadro jurídico	<b>Em curso</b>
Os Estados-Membros e a Comissão decidem, através de um estudo de viabilidade, sobre a possibilidade de introduzir um mecanismo europeu de verificação da conformidade	<b>Concluída</b>
A Comissão propõe uma acção no âmbito do Programa IDABC [prestação interoperável de serviços pan-europeus de administração em linha ( <i>eGovernment</i> ) a administrações públicas, empresas e cidadãos] para ajudar os Estados-Membros a coordenar a utilização, na prática, da assinatura qualificada avançada com vista a resolver problemas de interoperabilidade, período 2005-2009	<b>Concluída</b>

Os Estados-Membros aplicam, se requerido pela legislação nacional, assinaturas electrónicas qualificadas interoperáveis	<b>Em curso</b>
<b><i>Detectar e resolver gradualmente os problemas de interoperabilidade</i></b>	
O CEN/ISSS ( <i>Centre Européen de Normalisation/Workshop on Information Society Standardisation Systems</i> ) completa a análise das lacunas a nível de necessidades de interoperabilidade, tendo em vista uma contratação pública electrónica eficaz	<b>Concluída</b>
A Comissão propõe que se continuem a desenvolver actividades no domínio da contratação pública electrónica no âmbito do Programa IDABC, tendo em vista o intercâmbio e o debate das questões de interoperabilidade e o acompanhamento da evolução da situação nos Estados-Membros	<b>Concluída (trabalho levado a cabo no âmbito do IDABC/ISA)</b>
A Comissão e os Estados-Membros promovem actividades de normalização a nível europeu e estabelecem a ligação com os organismos de normalização internacionais	<b>Em curso</b>
<b>Objectivo II: Conseguir maior eficácia na contratação pública, melhorar a governação e a competitividade</b>	
<b><i>Aumentar a eficácia da contratação pública e melhorar a governação</i></b>	
Os Estados-Membros preparam planos nacionais para introdução da contratação pública electrónica e estabelecem objectivos de desempenho mensuráveis, tendo em conta as necessidades nacionais específicas	<b>Parcialmente concluída</b>
Os Estados-Membros fomentam a preparação de planos similares pelos adquirentes nacionais e coordenam e monitorizam a sua aplicação	<b>Parcialmente concluída</b>
A Comissão continua a acompanhar os trabalhos do CEN/ISSS no domínio da facturação electrónica e propõe a continuação das actividades XML realizadas em 2003-2004 no domínio das facturação e das encomendas electrónicas, no âmbito do programa IDABC	<b>Em curso</b>
Os Estados-Membros põem em prática sistemas electrónicos eficazes para a recolha e o processamento dos dados estatísticos relativos à contratação pública	<b>Parcialmente concluída</b>
<b><i>Aumentar a competitividade dos mercados da contratação pública em toda a UE</i></b>	
A Comissão estuda a possibilidade de propor serviços para fornecimento electrónico de informações e certificados respeitantes a empresas no âmbito da contratação pública, tendo em vista a sua aplicação no contexto do programa IDABC	<b>Concluída</b>
Os Estados-Membros e a Comissão acordam num conjunto comum de certificados electrónicos frequentemente exigidos para efeitos de contratação pública electrónica	<b>Em curso</b>
A Comissão propõe o lançamento de um estudo sobre catálogos electrónicos (nos sistemas de aquisição dinâmicos e acordos-quadro electrónicos), com base no trabalho realizado pelo CEN/ISSS no âmbito do programa IDABC	<b>Concluída</b>
A Rede de Contratos Públicos efectua um estudo comparativo sobre transparência, auditoria e rastreabilidade dos sistemas de contratação pública electrónica	<b>Diferida</b>

A Rede de Contratos Públicos organiza seminários para promover intercâmbios no domínio da normalização dos documentos dos concursos	<b>Diferida</b>
Os Estados-Membros lançam e apoiam campanhas de sensibilização específicas e programas de formação para as PME a nível nacional e regional	<b>Em curso</b>
<b>Objectivo III: Trabalhar com vista a estabelecer um quadro internacional para a contratação pública electrónica</b>	
A Comissão prossegue as negociações de revisão do Acordo sobre Contratos Públicos (ACP)	<b>Em curso</b>
A Comissão adopta iniciativas no âmbito do ACP de modo a avançar para a utilização de uma nomenclatura única comum para classificação dos produtos e serviços abrangidos pela contratação pública	<b>Em curso</b>
A Comissão promove actividades e estabelece a ligação com os organismos e fóruns internacionais de normalização de modo a evitar o aparecimento de barreiras à interoperabilidade a nível internacional	<b>Em curso</b>
A Comissão coopera com a rede de bancos multilaterais de desenvolvimento (BMD) com vista a coordenar a assistência técnica aos países terceiros, apoiando a reorganização e a informatização dos seus regimes de contratação pública	<b>Em curso</b>
A Comissão analisa as adaptações necessárias e a viabilidade dos contratos públicos electrónicos no contexto dos instrumentos de ajuda externa da UE	<b>Em curso</b>