



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Parecer

Proposta de Lei n.º 320/XII/4.ª (GOV)

Autora: Deputada Cecília
Meireles

Proposta de Lei n.º 320/XII/4.ª (GOV) - Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, previstas no Código dos Contratos Públicos, e transpõe o artigo 29.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva n.º 2014/24/UE e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva n.º 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

ÍNDICE

PARTE I – CONSIDERANDOS

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III – CONCLUSÕES

PARTE IV – ANEXOS

PARTE I – CONSIDERANDOS

1. NOTA PRELIMINAR

O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 320/XII/4.^a que tem como objetivo estatuir princípios, regras gerais, requisitos e condições a respeitar pelas plataformas eletrónicas de contratação pública existentes em Portugal.

A iniciativa em apreço encontra-se subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares tendo sido aprovada no Conselho de Ministros de 16 de Abril de 2015.

É apresentada pelo Governo no âmbito do seu poder de iniciativa, nos termos da alínea d) do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República.

Respeita os requisitos formais previstos no n.º 1 do artigo 119.º e nas alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 124.º do Regimento, relativamente às iniciativas em geral, bem como os previstos no n.º 2 do artigo 123.º do referido diploma, quanto às propostas de lei em particular.

Respeita igualmente os limites impostos pelo Regimento, por força do disposto nos n.ºs 1 e 3 do artigo 120.º do Regimento.

A iniciativa deu entrada na Assembleia da República a 23 de Abril de 2015, tendo sido admitida e baixado à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP) no dia 24 de Abril de 2015.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Em reunião ocorrida a 29 de abril, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída ao Grupo Parlamentar CDS-PP, tendo sido designada autora do parecer, a Senhora Deputada Cecília Meireles.

A presente Proposta de Lei n.º 320/XII encontra-se agendada para a sessão plenária do próximo dia 15 de Maio de 2015.

Nos termos do artigo 131.º do Regimento foi elaborada, pelos serviços da Assembleia da República, a respetiva nota técnica.

2. DO OBJETO, CONTEÚDO E MOTIVAÇÃO DA INICIATIVA

A presente iniciativa surgiu na sequência da adoção obrigatória da contratação pública eletrónica nos Estados da União Europeia (Diretivas n.ºs 2014/23/EU, 2014/24/EU e 2014/25/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro), regra já estabelecida em Portugal desde a publicação do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Com a presente iniciativa, e segundo a sua Exposição de Motivos, o Governo pretende após mais de cinco anos de vigência do atual regime, suprir lacunas detetadas, nomeadamente a falta de um regime de licenciamento, monitorização e fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública existentes em Portugal. Assim, o objeto da iniciativa é a regular a *“disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, abreviadamente designadas por plataformas eletrónicas, previstas no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (CCP), estabelecendo os requisitos e as condições a que as mesmas devem obedecer e a obrigação de interoperabilidade com o Portal dos Contratos Públicos e com outros sistemas de entidades públicas”*.

A iniciativa em apreço procede “à transposição do artigo 29.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, do artigo 22.º e do anexo IV da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, bem como do artigo 40.º e do anexo V da Diretiva n.º 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.”

Na sua exposição de motivos é referido que, embora a contratação pública em Portugal seja reconhecida como um caso de sucesso, tanto a nível nacional, como internacional, os seus mais de cinco anos de vigência permitiram detetar algumas deficiências no sistema que urge colmatar, como por exemplo “a inexistência de um regime de licenciamento, monitorização e fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública a operar em Portugal –, razão pela qual se justifica a presente medida legislativa”, algo que é “solicitado pelos próprios agentes do mercado, mas também pelas entidades adjudicantes e fornecedores do Estado, tendo em vista eliminar ou, pelo menos, mitigar a incidência das ineficiências detetadas a vários níveis, nomeadamente as relacionadas com a regularidade da cobrança, pelas plataformas eletrónicas, dos diferentes serviços prestados aos utilizadores das mesmas”.

É ainda referido que “um regime de licenciamento, monitorização e fiscalização das plataformas eletrónicas é igualmente necessário pelo facto de estarmos em presença de um serviço de relevante interesse público prestado por empresas privadas, na medida em que as plataformas eletrónicas em causa são utilizadas na realização de procedimentos de formação de contratos públicos”.

Devido às competências que detém em matéria de contratos públicos, é considerado o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P., como a entidade que deve assegurar o licenciamento, a monitorização e a fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública.



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

Foram ouvidos os órgãos de governo próprio das Regiões Autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Comissão Nacional de Proteção de Dados.

Refira-se que a presente lei, nos termos do artigo 95.º da proposta de lei, entrará em vigor 60 dias após a sua publicação.

2.1 Considerações gerais

Nos termos da Nota Técnica elaborada pelos Serviços da Assembleia da República, de 6 de Maio de 2015, é possível constatar alguns aspetos que importa ter em consideração para a apreciação desta iniciativa do Governo, nomeadamente o enquadramento doutrinário, que contempla uma contextualização do ponto de vista nacional e internacional.

2.2 Iniciativas legislativas pendentes sobre a mesma matéria

De acordo com a informação constante da Nota Técnica, verifica-se que não existem quaisquer iniciativas ou petições sobre a mesma matéria.

PARTE II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

A autora do parecer reserva a sua posição para a discussão da iniciativa legislativa em sessão plenária.

PARTE III – CONCLUSÕES

Tendo em consideração o anteriormente exposto, a Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública conclui que:

- 1) O Governo tomou a iniciativa de apresentar à Assembleia da República a Proposta de Lei n.º 320/XII/4.^a que fixa os princípios e as regras gerais, os requisitos e as condições a que as plataformas eletrónicas devem obedecer, estabelecendo ainda as obrigações e as condições de interoperabilidade das mesmas entre si, bem como com o Portal dos Contratos Públicos e com outros sistemas de entidades públicas. Mais dispõe a iniciativa sobre as regras, os requisitos e as especificações técnicas a que as comunicações e as trocas de dados e de informações processados através de plataformas eletrónicas nos termos estabelecidos no CCP, devem obedecer.
- 2) A presente Proposta de Lei cumpre todos os requisitos constitucionais, legais e regimentais necessários à sua tramitação.
- 3) Nos termos regimentais aplicáveis, o presente parecer deverá ser remetido a Sua excelência a Presidente da Assembleia da República.

Palácio de S. Bento, 13 de maio de 2015

A Deputada Autora do Parecer



(Cecília Meireles)

O Presidente da Comissão



(Eduardo Cabrita)



Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública

PARTE IV – ANEXOS

Anexa-se a Nota Técnica elaborada ao abrigo do disposto do artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

Proposta de Lei n.º 320/XII/4.ª (GOV)

Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, previstas no Código dos Contratos Públicos, e transpõe o artigo 29.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva n.º 2014/24/UE e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva n.º 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

Data de admissão: 24 de abril de 2015.

Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (5.ª)

Índice

- I. ANÁLISE SUCINTA DOS FACTOS, SITUAÇÕES E REALIDADES RESPEITANTES À INICIATIVA
- II. APRECIÇÃO DA CONFORMIDADE DOS REQUISITOS FORMAIS, CONSTITUCIONAIS E REGIMENTAIS E DO CUMPRIMENTO DA LEI FORMULÁRIO
- III. ENQUADRAMENTO DOUTRINÁRIO
- IV. INICIATIVAS LEGISLATIVAS E PETIÇÕES PENDENTES SOBRE A MESMA MATÉRIA
- V. CONSULTAS E CONTRIBUTOS
- VI. APRECIÇÃO DAS CONSEQUÊNCIAS DA APROVAÇÃO E DOS PREVISÍVEIS ENCARGOS COM A SUA APLICAÇÃO

Elaborada por: Vasco Cipriano (DAC), Teresa Couto (DAPLEN), Alexandre Guerreiro e Lisete Gravito (DILP), Paula Granada (BIB).

Data: 6 de maio de 2015.

I. Análise sucinta dos factos, situações e realidades respeitantes à iniciativa

A Proposta de Lei em apreço, apresentada pelo Governo, deu entrada na Assembleia da República a 23 de abril de 2015, sendo admitida e anunciada em 24 de abril de 2015, data em que baixou à Comissão de Orçamento, Finanças e Administração Pública (COFAP), para apreciação na generalidade. Em reunião ocorrida a 29 de abril, e de acordo com o estatuído no artigo 135.º do Regimento da Assembleia da República (RAR), a iniciativa foi distribuída, tendo sido designado autor do parecer da Comissão a Senhora Deputada Cecília Meireles (CDS-PP).

A presente iniciativa surge na sequência da adoção obrigatória da contratação pública eletrónica nos Estados da União Europeia (Diretivas n.ºs 2014/23/EU, 2014/24/EU e 2014/25/EU, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro), regra já estabelecida em Portugal desde a publicação do Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP).

Nesta matéria, o CCP foi complementado pelo Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, e pela Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho. O Governo pretende agora, após mais de cinco anos de vigência do atual regime, suprir lacunas detetadas, nomeadamente a falta de um regime de licenciamento, monitorização e fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública existentes em Portugal.

A proposta do Governo almeja estatuir princípios, regras gerais, requisitos e condições a respeitar pelas plataformas eletrónicas, em toda a amplitude das atividades nelas prosseguidas.

A iniciativa apresenta ainda o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção, I.P. como a entidade responsável para assegurar o licenciamento, a monitorização e a fiscalização das plataformas eletrónicas de contratação pública, estabelecendo também que o Gabinete Nacional de Segurança é a entidade competente para assegurar a credenciação das plataformas eletrónicas.

II. Apreciação da conformidade dos requisitos formais, constitucionais e regimentais e do cumprimento da lei formulário

• Conformidade com os requisitos formais, constitucionais e regimentais

A presente iniciativa legislativa, que “Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, previstas no Código dos Contratos Públicos, e transpõe o artigo 29.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva n.º 2014/24/UE e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva n.º 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014”, foi apresentada pelo

Governo, no âmbito do seu poder de iniciativa legislativa e de competência política, em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 167.º, na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e no artigo 118.º do Regimento da Assembleia da República (RAR).

Reveste a forma de proposta de lei, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 119.º do Regimento, é subscrita pelo Primeiro-Ministro e pelo Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, e refere que foi aprovada em Conselho de Ministros, em 16 de abril de 2015, em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 123.º do Regimento. Mostra-se redigida sob a forma de artigos, tendo uma designação que traduz sinteticamente o seu objeto principal, e é precedida de uma breve exposição de motivos, pelo que cumpre os requisitos formais dos n.ºs 1 e 2 do artigo 124.º do Regimento.

Nos termos do artigo 6.º do Decreto-Lei n.º 274/2009, de 2 de outubro, que “*regula o procedimento de consulta de entidades, públicas e privadas, realizado pelo Governo*”, “*Os atos e diplomas aprovados pelo Governo cujos projetos tenham sido objeto de consulta direta contêm, na parte final do respetivo preâmbulo ou da exposição de motivos, referência às entidades consultadas e ao carácter obrigatório ou facultativo das mesmas. No caso de propostas de lei, deve ser enviada cópia à Assembleia da República dos pareceres ou contributos resultantes da consulta direta às entidades cuja consulta seja constitucional ou legalmente obrigatória e que tenham sido emitidos no decurso do procedimento legislativo do Governo*”. No mesmo sentido, o n.º 3 do artigo 124.º do Regimento prevê que as propostas de lei devem ser acompanhadas dos estudos, documentos e pareceres que as tenham fundamentado.

O Governo, em conformidade, refere na exposição de motivos que ouviu os órgãos de governo próprio das regiões autónomas, a Associação Nacional de Municípios Portugueses e a Comissão Nacional de Proteção de Dados, e juntou à sua iniciativa os contributos recebidos no âmbito dessas audições.

O debate da presente iniciativa está agendado para a sessão plenária do próximo dia 15 de maio.

- **Verificação do cumprimento da lei formulário**

A Lei n.º 74/98, de 11 de novembro, alterada e republicada pela Lei n.º 43/2014, de 11 de julho, de ora em diante designada como *Lei Formulário*, contém um conjunto de normas sobre a publicação, identificação e formulário dos diplomas que são relevantes em caso de aprovação da presente iniciativa. As disposições deste diploma deverão, por isso, ser tidas em conta no decurso do processo da especialidade na Comissão, em particular aquando da redação final.

Em conformidade com o disposto no n.º 2 do artigo 7.º da lei supra referida, “*os atos normativos devem ter um título que traduza sinteticamente o seu objeto*”. Do mesmo modo, nos termos do n.º 4 do artigo 9.º da mesma lei “*tratando -se de diploma de transposição de diretiva comunitária, deve ser indicada expressamente a diretiva a transpor*”, o que já é feito no título da iniciativa, embora não de forma completa.

Considerando que são revogados o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, e a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho [artigo 94.º (Norma revogatória) da proposta de lei *sub judice*]; considerando, ainda, que as regras de boa legística recomendam que, por razões informativas, “as vicissitudes que afetem globalmente um ato normativo devem ser identificadas no título, o que ocorre, por exemplo, em atos de suspensão ou em revogações expressas de todo um outro ato”¹, sugere-se o seguinte título:

“Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, previstas no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, e transpõe para a ordem jurídica interna o artigo 29.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, o artigo 22.º e o anexo IV da Diretiva n.º 2014/24/EU, e o artigo 40.º e o anexo V da Diretiva n.º 2014/25/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativas à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos, revogando o Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, e a Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho”.

Por outro lado, a iniciativa apresenta uma exposição de motivos e obedece ao formulário correspondente a uma proposta de lei do Governo. Após o articulado, apresenta, sucessivamente, a data de aprovação em Conselho de Ministros, a assinatura do Primeiro-Ministro e do Ministro da Presidência e dos Assuntos Parlamentares, de acordo com os n.ºs 1 e 2 do artigo 13.º da *Lei Formulário*.

Caso seja aprovada, esta iniciativa legislativa, revestindo a forma de lei, será publicada na 1.ª Série do Diário da República, entrando em vigor 60 dias após a sua publicação, conforme o artigo 95.º do seu articulado, nos termos da alínea c) do n.º 2 do artigo 3.º e do n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário referida anteriormente.

A entrada em vigor desta iniciativa, em caso de aprovação, está prevista para **“60 dias após a sua publicação”**, e está em conformidade com o disposto no n.º 1 do artigo 2.º da lei formulário, que prevê que os atos legislativos “*entram em vigor no dia neles fixado, não podendo, em caso algum, o início da vigência verificar-se no próprio dia da publicação*”.

Na presente fase do processo legislativo, a iniciativa em apreço não nos parece suscitar outras questões em face da lei formulário.

¹ Duarte, David *et al* (2002), *Legística*. Coimbra, Almedina, pág. 203

III. Enquadramento legal e doutrinário e antecedentes

- **Enquadramento legal nacional e antecedentes**

O regime de aquisição de bens por via eletrónica por parte dos organismos públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril, originou a remoção dos obstáculos de natureza formal às compras eletrónicas, dando-se, dessa forma, a estes organismos a possibilidade de iniciarem práticas aquisitivas por meios eletrónicos.

Desde 2002 que existe uma prática de contratação pública eletrónica, testada em projetos piloto promovidos na sequência da publicação daquele regime.

O diploma surge no âmbito das recomendações apresentadas pelo Governo, contempladas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2000, de 27 de setembro, na sequência do trabalho desenvolvido com vista à adoção de medidas concretas que possibilitem os organismos da Administração Pública portuguesa de adquirir bens por via eletrónica, contribuindo para a racionalização da sua atuação, redução da burocracia e dos custos envolvidos.

Contudo, as regras procedimentais de contratação pública eletrónica não permitiam uma total desmaterialização dos procedimentos.

Mediante o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro que aprova o Código dos Contratos Públicos (CCP) e estabelece a disciplina aplicável à contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos que revistam a natureza de contrato administrativo, procede-se à desmaterialização dos procedimentos de contratação pública, em consonância com o previsto nas Diretivas n.ºs 2004/17/CE e 2004/18/CE, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, as quais foram transpostas com a aprovação do referido Código. Revoga o Decreto-Lei n.º 104/2002, de 12 de abril.

As exigências da contratação pública, em matéria de utilização de meios eletrónicos, determinaram a aprovação, quer do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho, que estabelece os termos a que deve obedecer a apresentação e receção de propostas, candidaturas e soluções no âmbito do CCP, quer da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, que define os requisitos e condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, e estabelece as regras de funcionamento daquelas plataformas.

Este novo enquadramento legal e regulamentar levou à criação de um mercado concorrente de plataformas eletrónicas de contratação pública, as quais têm que cumprir com o estatuído no CCP e nos diplomas supra referidos.

As plataformas eletrónicas, enquadradas pelo conjunto de regras técnicas definidas na Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho, são meios eletrónicos compostos por um conjunto de meios, serviços e aplicações

informáticos necessários ao funcionamento dos procedimentos prévios à adjudicação de um contrato público, servindo de suporte aos procedimentos de contratação pública e assumindo-se como uma base automática detentora de uma série de aplicações informáticas, disponibilizadas aos utilizadores, que permitem que os procedimentos pré-contratuais se desenvolvam totalmente por via eletrónica.

A elevada complexidade e tecnicidade das normas previstas na Portaria n.º 701 -G/2008, de 29 de julho, impõe que a supervisão da atividade das plataformas seja feita por uma entidade idónea com larga e reconhecida experiência no domínio das novas tecnologias. Esta entidade deverá ainda possuir competências e atribuições específicas nos domínios das redes eletrónicas, das comunicações eletrónicas e da segurança e certificação eletrónica.

Desta forma, nos termos do artigo 41.º daquele diploma, o Despacho n.º 32639-A/2008, de 26 de dezembro, atribui as funções de entidade supervisora das plataformas eletrónicas previstas no Código dos Contratos Públicos ao Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (CEGER).

As plataformas eletrónicas são obrigadas a aceitar os certificados eletrónicos qualificados de assinatura eletrónica, emitidos pelas entidades de certificação eletrónica credenciadas pela Autoridade Credenciadora Nacional (Autoridade Nacional de Segurança) ou pelas suas congéneres do Espaço Económico Europeu ou de países terceiros com protocolos de reconhecimento mútuo.

O princípio de aceitação dos certificados eletrónicos qualificados de assinatura eletrónica aplica-se, igualmente, aos certificados de validação cronológica, desde que sejam emitidos por essas mesmas entidades de certificação eletrónica que possuam este serviço devidamente credenciado.

Só recentemente ocorreu a primeira credenciação de um serviço de emissão de certificados de validação cronológica aberto ao mercado em Portugal, o que significa que estão criadas as condições legais para que estes certificados sejam obrigatoriamente aceites por todas as plataformas eletrónicas a operar no mercado nacional.

O Despacho n.º 10563/2014, de 14 de agosto, determina que as plataformas eletrónicas a operarem no mercado nacional de contratação pública e certificadas para o acesso e exercício da atividade sejam obrigadas a aceitar os certificados de validação cronológica que sejam emitidos por qualquer entidade de certificação eletrónica, em execução da al. p) n.º 2 artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 16/2012, de 26 de janeiro (orgânica do Centro de Gestão da Rede Informática do Governo-CEGER) e do Despacho n.º 32639-A/2008, de 26 de dezembro).

Face ao enquadramento legal e regulamentar da contratação pública e o regime substantivo dos contratos públicos existente e com a aprovação das Diretivas n.º 2014/23/EU relativa à adjudicação de contratos de concessão, n.º 2014/24/EU relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE e n.º 2014/25/UE, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, ambas do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, o Governo, mediante o Despacho n.º 2969/2015, de 24 de março, constituiu um grupo de

trabalho com o objetivo de elaborar e apresentar o anteprojeto de diploma que transpõe para a ordem jurídica interna as normas contempladas naquelas Diretivas.

No seguimento do trabalho realizado pelo grupo, o Governo apresenta a proposta de lei em análise, que visa regular a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública, abreviadamente designadas por plataformas eletrónicas, previstas no Código dos Contratos Públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (CCP), estabelecendo os requisitos e as condições a que as mesmas devem obedecer e a obrigação de interoperabilidade com o Portal dos Contratos Públicos e com outros sistemas de entidades públicas. E procede à transposição do artigo 29.º da Diretiva n.º 2014/23/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, do artigo 22.º e do anexo IV da Diretiva n.º 2014/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, bem como do artigo 40.º e do anexo V da Diretiva n.º 2014/25/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014.

Salienta-se, ainda, o Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC, I.P), o Portal dos Contratos Públicos-Portal BASE o Gabinete Nacional de Segurança-GNS e o Centro de Gestão da Rede Informática do Governo-CEGER, entidades/serviços intervenientes nos procedimentos de contratação pública eletrónica:

O Instituto dos Mercados Públicos, do Imobiliário e da Construção (IMPIC, I.P) é a entidade reguladora do sector da construção e do imobiliário e o respetivo Portal dos Contratos Públicos presta a informação suficiente sobre a matéria. Tem por missão regular e fiscalizar o sector da construção e do imobiliário, dinamizar, supervisionar e regulamentar as atividades desenvolvidas neste sector, produzir informação estatística e análises sectoriais e assegurar a atuação coordenada dos organismos estatais no sector, bem como a regulação dos contratos públicos [Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro - Lei orgânica do Ministério da Economia (artigo 17.º) texto consolidado].

O Gabinete Nacional de Segurança (GNS), abreviadamente designado por GNS, é o serviço central da administração do Estado, dotado de autonomia administrativa, na dependência do Primeiro-Ministro ou do membro do Governo em quem aquele delegar. Exerce, em exclusivo, a proteção e a salvaguarda da informação classificada. Tem por missão garantir a segurança da informação classificada no âmbito nacional e das organizações internacionais de que Portugal é parte, e exercer a função de autoridade de credenciação de pessoas e empresas para o acesso e manuseamento de informação classificada, bem como a de autoridade credenciadora e de fiscalização de entidades que atuem no âmbito do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado - Infra-Estrutura de Chaves Públicas (SCEE) (Decreto-Lei n.º 3/2012, de 16 de janeiro, texto consolidado).

O Centro de Gestão da Rede Informática do Governo (Ceger) é o organismo responsável pela rede informática que serve o Governo e apoia-o nas tecnologias de informação e de comunicações e nos sistemas de informação.

Garante a utilização eficaz das redes de comunicação eletrónica, a segurança eletrónica do Estado e a colaboração eletrónica entre organismos do Governo e da Administração Pública, que são fatores de competitividade, de modernização da governação e de redução de custos.

Tem como focos estratégicos a segurança informática e de comunicações, e a qualidade na prestação de serviços de tecnologias de informação (Decreto-Lei n.º 16/2012, de 26 de janeiro).

Cabe, ainda, referir que o Código dos contratos públicos, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, (texto consolidado), sofreu as modificações introduzidas pela Declaração de Retificação n.º 18-A/2008, de 28 de março, Decretos-Leis n.º 223/2009, de 11 de setembro, n.º 278/2009, de 2 de outubro, pela Lei n.º 3/2010, de 27 de abril, pelos Decreto-Lei n.º 131/2010, de 14 de dezembro, pela Lei n.º 64-B/2011, de 30 de dezembro e Decreto-Lei n.º 117-A/2012, de 14 de junho.

A Portaria n.º 701-F/2008, de 29 de julho, alterada pela Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro, regula a constituição, funcionamento e gestão do portal único da Internet dedicado aos contratos públicos (Portal dos Contratos Públicos).

O Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro, no uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 42/2014, de 11 de julho, aprova o novo Código do Procedimento Administrativo (CPA), que reúne, no capítulo III da parte IV, um pequeno conjunto de preceitos sobre os contratos da Administração Pública. Atendendo à existência do Código dos Contratos Públicos, que estabelece, com pormenor, o regime dos procedimentos administrativos de formação das principais espécies de contratos públicos e o regime substantivo comum dos contratos administrativos, o CPA optou por apenas sintetizar, mediante remissão, o sistema das fontes disciplinadoras dos aspetos estruturais dos regimes que são aplicáveis, tanto no plano procedimental, como no plano substantivo, aos contratos celebrados pela Administração Pública.

Paralelamente e para melhor acompanhamento, apontam-se as ligações para os diplomas mencionados na proposta de lei:

→ Decreto-Lei n.º 92/2010, de 26 de julho, estabelece os princípios e as regras necessárias para simplificar o livre acesso e exercício das atividades de serviços e transpõe a Diretiva n.º 2006/123/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro:

→ Decreto-Lei n.º 134/2009, de 2 de junho, modificado pelo Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho, estabelece o regime jurídico aplicável à prestação de serviços de promoção, informação e apoio aos consumidores e utentes através de centros telefónicos de relacionamento (call centers);

→ Resolução do Conselho de Ministros n.º 91/2012, de 8 de novembro, aprova o Regulamento Nacional de Interoperabilidade Digital;

→ Lei n.º 67/98 de 26 de outubro, Lei da Proteção de Dados Pessoais (texto consolidado);

→ Decreto-Lei n.º 116-A/2006, de 16 de junho, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 161/2012, de 31 de julho, procede à criação do Sistema de Certificação Eletrónica do Estado - Infra-Estrutura de Chaves Públicas e designa a Autoridade Nacional de Segurança como autoridade credenciadora nacional.

- **Enquadramento doutrinário/bibliográfico**

Bibliografia Específica

E-PROCUREMENT uptake [Em linha]: final report. Brussels : European Commission. Directorate-General for Internal Market, Industry, Entrepreneurship and SMEs (DG GROWTH), 2015. 166 p. [Consult. 5 maio 2015]. Disponível em: WWW: <URL:<http://arnet/sites/DSDIC/BIB/BIBArquivo/m/2015/eprocurement.pdf>>.

Resumo: Este relatório apresenta os resultados de um extenso estudo encomendado pela DG Growth, da Comissão Europeia. Fornece uma visão geral do estado do e-Procurement e da faturação eletrónica na União Europeia nos anos de 2012 e 2013. Apresenta boas práticas adotadas pelos Estados-Membros e conclui com um conjunto de recomendações para melhorar o monitoramento e apoiar a adoção do e-Procurement. Inclui um acordo sobre definições comuns e a criação de indicadores comuns para o acompanhamento do e-Procurement num quadro europeu para a monitorização do e-Procurement, juntamente com a identificação dos entraves técnicos e processuais ao e-Procurement e à adoção da faturação eletrónica.

RANDAZZO, Vincenzo; MISSANELLI, Pietro – La directive européenne 2014/23/UE du 26 février 2014 sur l'attribution des contrats de concession. **Revue du droit de l'Union Européenne**. Paris. ISSN 1155-4274. N° 4 (2014), p. 663-700. Cota: RE- 200.

Resumo: Os autores analisam a nova diretiva sobre a atribuição dos contratos de concessão, procurando verificar se ela obedece aos objetivos definidos pelo legislador comunitário, nomeadamente, quanto à segurança jurídica, ao crescimento económico, à luta contra a corrupção e à harmonização das políticas europeias.

SPIEGEL, Nico; URBANI, Massimo - La "modernisation" des règles européennes sur les marchés publics: la nouvelle directive 2014/24/UE. **Revue du droit de l'Union Européenne**. Paris. ISSN 1155-4274. N° 4 (2014), p. 701-778. Cota: RE- 200.

Resumo: Neste artigo, os autores propõem-se investigar a reforma da modernização do atual quadro legislativo europeu, identificando as novidades mais significativas e propondo uma avaliação das alterações. Analisam as medidas destinadas aos compradores públicos, com vista a um aumento da eficácia da despesa pública através de instrumentos de segurança jurídica, simplificação e flexibilidade; as medidas que favorecem os operadores económicos, com vista a tornar o mercado único dos mercados públicos mais acessível e alargado por via da sua modernização, simplificação e extensão do campo de aplicação das regras comunitárias nesta matéria; e as medidas destinadas ao aperfeiçoamento da utilização estratégica dos mercados públicos. O ponto II.2. aborda as novas regras sobre a implementação das comunicações em formato eletrónico.

• Enquadramento do tema no plano da União Europeia

Em sede de União Europeia, dispõe a al. b) do n.º 1 do artigo 3.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que a União dispõe de competência exclusiva no domínio do estabelecimento das regras de concorrência necessárias ao funcionamento do mercado interno, o qual «compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada de acordo com as disposições dos Tratados» (art. 26.º, n.º 2 do TFUE).

Neste quadro, a ausência de regras claras no âmbito comunitário que rejam a adjudicação de contratos de concessão afigura-se passível de resultar numa situação de insegurança jurídica ou mesmo em obstáculos à livre prestação de serviços, e ainda concorrer para a distorção do funcionamento do mercado interno, estimando-se que os contratos públicos representem mais de 16% do Produto Interno Bruto da União Europeia. Assim, as instâncias comunitárias têm vindo a implementar legislação com vista a coordenar as regras nacionais nesta matéria, incidindo estas iniciativas em matérias diversificadas como a publicitação de convites, apresentação de propostas e critérios objetivos de apreciação das mesmas.

Assinale-se a adoção da Diretiva 71/305/CEE do Conselho, de 26 de julho de 1971, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, e da Diretiva 77/62/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1976, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos de fornecimento de direito público.

Mais tarde, e como corolário da implementação do Livro Branco sobre a realização do mercado interno, de (COM(85) 310 de 14 de junho de 1985), foram adotadas quatro novas diretivas, designadamente:

- Diretiva 92/50/CEE do Conselho de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços;
- Diretiva 93/36/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos públicos de fornecimento;
- Diretiva 93/37/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas;
- Diretiva 93/38/CEE do Conselho, de 14 de junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações.

Posteriormente, como forma de simplificar e clarificar os regimes de contratação pública em vigor, as referidas diretivas foram fundidas, dando lugar à Diretiva 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, e à Diretiva 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.

Alguns anexos das duas diretivas em apreço foram alterados pela Diretiva 2005/51/CE da Comissão, de 7 de setembro de 2005, mais concretamente o anexo XX da Diretiva 2004/17/CE e o anexo VII da Diretiva 2004/18/CE. Acresceram ainda as alterações preconizadas pela Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança.

Finalmente, no ano transato, o Parlamento Europeu e o Conselho voltaram a adotar um novo regime referente à contratação pública com vista à simplificação e flexibilização dos procedimentos, de modo a gerar incentivos ao acesso das Pequenas e Médias Empresas aos contratos públicos e a assegurar um maior respeito por critérios sociais e ambientais. Deste modo, foram aprovadas as Diretivas 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão; 2014/24/UE do Parlamento e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE; e 2014/25/UE do Parlamento e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE.

Paralelamente, importa referir que o novo quadro de contratação pública é motivado pelo reconhecimento dos contratos públicos como elementos de importância vital no âmbito do programa «Europa 2020: Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo», estabelecida na Comunicação da Comissão COM(2010), de 3 de março de 2010. Neste documento, os contratos públicos são vistos como um dos instrumentos de mercado a utilizar para «garantir um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, assegurando simultaneamente a utilização mais eficiente dos fundos públicos».

Contudo, recorde-se que, entre os pacotes legislativos de 2009 e 2014, o Parlamento Europeu aprovou a Resolução de 18 de maio de 2010, sobre novos desenvolvimentos na adjudicação de contratos públicos, a Resolução de 12 de maio de 2011, sobre a igualdade de acesso aos mercados do sector público na UE e em países terceiros e sobre a revisão do quadro jurídico dos contratos públicos incluindo concessões, e a Resolução de 25 de outubro de 2011, relativa à modernização no domínio dos contratos públicos. Nestes diplomas, o Parlamento Europeu promoveu, entre outros aspetos, a adoção de medidas de simplificação, apoiou o reforço da segurança jurídica e defendeu que o preço mais baixo não deve constituir o único critério na adjudicação dos contratos, sendo igualmente necessário ter em atenção a relação entre qualidade e preço e ainda critérios sociais e ambientais.

- **Enquadramento internacional**

Países europeus

A legislação comparada é apresentada para os seguintes Estados-Membros da União Europeia: Espanha e Reino Unido.

ESPAÑA

Em Espanha, o Conselho de Ministros aprovou, a 17 de abril de 2015, o Anteprojeto de Lei de contratos do sector público (Anteproyecto de Ley de Contratos del Sector Público) e o Anteprojeto de Lei de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (Anteproyecto de Ley de contratos en sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales). Estas iniciativas visam transpor para o ordenamento jurídico local não apenas as diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, todas de 26 de fevereiro, como também a Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos.

Entre as novidades introduzidas pelo novo regime prevê-se a criação de um novo procedimento de adjudicação denominado *associação para a inovação (asociación para la innovación)*, o qual é aplicável a situações em que se afigure necessário realizar atividades de investigação e desenvolvimento (I&D) nas áreas da construção, bens e serviços, com vista à sua aquisição posterior pelo Estado. Os candidatos selecionados desenvolvem as atividades de I&D e, num momento final, adjudicar-se-á o contrato ao que oferecer melhor condições em qualidade-preço.

Paralelamente, e ao mesmo tempo em que se reforça a aposta na utilização de meios eletrónicos e informáticos e que, com o objetivo de reduzir os encargos administrativos, se generaliza o uso das denominadas *declarações responsáveis (declaraciones responsables)*, através das quais o interessado declara que cumpre os requisitos para concorrer sem necessidade de apresentar documentação justificativa até ao momento em que lhe seja adjudicado o contrato, é ampliado o âmbito subjetivo da lei, a qual, em determinadas circunstâncias, será aplicável a partidos políticos, a organizações sindicais e também empresariais, quando o seu financiamento seja maioritariamente público.

Por outro lado, com vista a reforçar a transparência, restringe-se totalmente o *procedimento por negociação (procedimento negociado)*, sem recurso a publicidade. Todavia, para não para que não se percam as vantagens associadas à realização deste procedimento, cria-se um novo *Procedimento Aberto Simplificado (Procedimiento Abierto Simplificado)*, no qual a duração do processo de contratação será relativamente breve (cerca de 1 mês), mantendo-se os níveis de transparência que incluem a publicidade obrigatória na internet.

Ainda fomentando o objetivo de modernizar o regime da contratação pública, são introduzidos mecanismos que promovem o incremento da concorrência, nomeadamente, através:

- De incentivos para que os contratos se dividam em lotes, devendo ser justificado como excecionais os atos em que não existam lotes e, assim, facilitar o acesso das PME aos contratos públicos;
- Da restrição da utilização dos chamados *meios próprios* (*medios propios*) – ou entidades constituídas por uma administração ou poder adjudicador para a realização de determinadas atividades sem se submeter a um procedimento de contratação –, de modo a garantir que a utilização destes meios não consiste num mecanismo de evitar a publicidade e a concorrência;
- Da introdução de nova regulamentação da responsabilidade patrimonial aplicável às concessões, pretendendo-se que, se a resolução ocorrer por causa imputável ao contratante, como ocorre nas situações de insolvência ou concurso de credores, a indemnização determina-se pelo valor de mercado da concessão, pelo que são criados incentivos para que se produza um cálculo rigoroso dos investimentos necessários na concessão e uma melhor gestão, dado que o concessionário, se a resolução lhe for imputável, já não terá garantida a recuperação do investimento;
- Da criação de um *Comité de Cooperação* (*Comité de Cooperación*) na *Junta Consultiva de Contratação Pública do Estado* (*Junta Consultiva de Contratación Pública del Estado*), que consiste num órgão de encontro, cooperação e unificação de critérios e de recolha de informação, onde participarão comunidades autónomas e entidades locais com o objetivo de elaborar o relatório de supervisão trienal que deve ser remetido à Comissão Europeia.

REINO UNIDO

No Reino Unido, as diretivas de 2014 referentes a contratação pública (*public procurement*) impulsionaram a iniciativa que redundou na entrada em vigor, a 26 de fevereiro de 2015, das The Public Contracts Regulations 2015 (PCR 2015). Entre as alterações introduzidas pela nova regulamentação destaca-se, primeiramente, a promoção de contratação sustentável através da integração de requisitos ambientais, sociais e laborais na contratação pública e que visa a concretização de compromissos nestes três domínios. Aqui, incluem-se os incentivos aos custos do ciclo de vida, é permitido que os adjudicantes mencionem marcas específicas e considerem todos os fatores do processo de produção, fornecimento e comércio, ainda que estes fatores não façam parte do aspeto material do produto (p.e.: químicos tóxicos, eficiência energética, produtos de comércio justo e madeira legal e sustentável).

As novas regras pretendem ainda promover o acesso das PME à contratação pública, sendo exemplos práticos desse incentivo a apresentação de propostas conjuntas que sejam proporcionais de modo a não discriminarem candidaturas de consórcios e os requisitos de volume de negócios estão limitados ao dobro do

valor do contrato. Tal como em Espanha, prevalece o princípio *implementa ou justifica* (*adopt or justify approach*) para garantir que os concursos são loteados, devendo haver lugar a fundamentação sempre que tal não suceda e as autoridades adjudicantes podem estipular se os concorrentes podem apresentar propostas para um, vários ou todos os lotes e limitar o número de lotes que são adjudicados a um concorrente. Também a subcontratação está agora sujeita a condições específicas, podendo o adjudicante exigir o valor da percentagem do contrato que pode ser subcontratado, pode efetuar pagamentos a estas entidades e exigir informações acerca das mesmas.

Paralelamente, assiste-se à simplificação dos processos de contratação pública, encontrando-se previsto um novo dever de proporcionalidade além dos princípios de transparência, igualdade de tratamento e não discriminação. O processo de acesso às credenciais das entidades concorrentes é simplificado e estes podem atestar a sua adequação, estado financeiro e aptidões através de declarações de responsabilidade, na fase inicial do concurso, devendo o vencedor fazer essa prova no final do procedimento.

Seguindo a tendência prevista pela União Europeia, a adjudicação de contratos deve assentar em critérios como o preço, o custo e a relação qualidade-preço. Aqui, deve relevar o compromisso da entidade concorrente com responsabilidade social, ambiental e laboral, mais concretamente ao nível do respeito por critérios definidos como éticos, quer em legislação interna, quer em sede de tratados e convenções internacionais.

IV. Iniciativas legislativas e petições pendentes sobre a mesma matéria

Efetuada consulta à base de dados da Atividade Parlamentar (AP), não se identificaram quaisquer iniciativas ou petições sobre a mesma matéria.

V. Consultas e contributos

Consultas obrigatórias

Em 04/05/2015, a Presidente da Assembleia da República promoveu a audição dos órgãos de governo próprios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, nos termos do artigo 142.º do Regimento da Assembleia da República, e para os efeitos do n.º 2 do artigo 229.º da Constituição.

Consultas facultativas

Foram solicitados pareceres à Comissão Nacional de Proteção de Dados, à Associação Nacional de Municípios Portugueses, à Associação Nacional de Freguesias e ao Tribunal de Contas.

VI. Apreciação das consequências da aprovação e dos previsíveis encargos com a sua aplicação

Em face da informação disponível não é possível avaliar as consequências de eventuais encargos resultantes da aprovação da presente iniciativa.

