



NOTA SÍNTESE

REGIME LEGAL DAS PLATAFORMAS ELETRÓNICAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1 – DA NECESSIDADE

O regime jurídico que rege atualmente a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública consta do Decreto-Lei n.º 143-A/2008, de 25 de julho e da Portaria n.º 701-G/2008, de 29 de julho.

O primeiro estabelece os princípios e as regras gerais a que devem obedecer as comunicações, trocas e arquivo de dados e informações, previstos no Código dos Contratos Públicos (CCP), em particular, a disponibilização das peças do procedimento, bem como o envio e a receção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções.

A segunda define os requisitos e as condições a que deve obedecer a utilização de plataformas eletrónicas pelas entidades adjudicantes, na fase de formação dos contratos públicos, bem como as regras de funcionamento dessas plataformas eletrónicas, as obrigações a que se encontram sujeitas, e, ainda, as condições de interligação com o Portal dos Contratos Públicos (Portal BASE).

Atualmente, a supervisão deste sistema é, do ponto de vista técnico, da responsabilidade do CEGER – Centro de Gestão da Rede Informática do Governo.

A contratação pública eletrónica, em Portugal, tem sido reconhecida como um caso de sucesso, quer a nível nacional, quer no plano internacional, designadamente pela própria Comissão Europeia. Porém, estes mais de cinco anos de vigência da contratação pública eletrónica em Portugal permitiram detetar algumas deficiências



no sistema que urge colmatar, das quais se destaca a inexistência de um regime de licenciamento, monitorização e fiscalização das referidas plataformas eletrónicas de contratação pública a operar em Portugal, que monitorize e garanta o cumprimento da lei, nesta matéria.

O referido regime 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.

Acresce ainda 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.

2 – DO IMPACTO DO DIPLOMA JUNTO DAS EMPRESAS GESTORAS DE PLATAFORMAS

2.1 – Licenciamento e credenciação

A PL impõe desde logo que as empresas gestoras de plataformas (atualmente 7) sejam submetidas a um processo de licenciamento junto do IMPIC tendo em vista garantir o cumprimento de requisitos de idoneidade, capacidade técnica e económico-financeira.

Previamente são submetidas a um processo de credenciação (técnica e de segurança) junto do GNS – Gabinete Nacional de Segurança, que passa a substituir o papel até aqui entregue ao CEGER.



2.2 – Sujeição a regulação pública

Com esta PL as empresas gestoras das plataformas fixam sujeitas a um regime (hoje inexistente) de monitorização e controlo (auditorias realizadas pelo IMPIC e pelo GNS) tendo em vista vigiar o cumprimento *in loco* dos requisitos técnico-legais, nomeadamente os estabelecidos nesta PL e no Código dos Contratos Públicos.

Ficam, por outro lado, sujeitas a um regime contraordenacional – hoje inexistente – que pode ser accionado em caso de incumprimento. Trata-se de um aspeto que se pretende seja mais dissuasor do que propriamente punitivo.

2.3. – Modelo de negócio

Atualmente, o modelo de negócio das plataformas – tal como previsto no Decreto-Lei nº 143-A/2008 – assenta (ou pelo menos devia assentar) no seguinte binómio:

1 - As entidades adjudicantes contratam (e pagam) o serviço de uma plataforma eletrónica (em regra, por 3 anos). Os preços variam muito em função da dimensão da entidade adjudicante e do nº e volume de procedimentos de contratação pública realizados ao longo do ano;

2 – Consequentemente, os operadores económicos que pretendam apresentar propostas em concursos (das entidades adjudicantes) realizados na plataforma, devem fazê-lo sem custos. É o que resulta do disposto no artigo 5.º, nº 4 do DL 143-A/2008:

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



Certo é, porém, que **este modelo de negócio – nas bases legalmente previstas – não tem sido cumprido pelas empresas gestoras das plataformas eletrónicas**, conforme é do conhecimento do CEGER e do InCI na sequência das inúmeras queixas/reclamações recebidas, uma vez que aquelas empresas têm transferido para os operadores económicos, concorrentes em concursos públicos, inúmeros custos relacionados com o acesso às plataformas e o envio de propostas.

Alguns exemplos das reclamações recebidas:

- a) Reclamações acerca da cobrança, pelas plataformas eletrónicas, de preços excessivos aos utilizadores das mesmas pelos selos temporais (que permitem efetuar a validação cronológica das propostas);
- b) Reclamações pela ausência de suporte técnico eficaz aos utilizadores das plataformas;
- c) Reclamações relacionadas com a exigência, por parte de plataformas, do pagamento de um preço aos utilizadores que pretendam aceder à mesma em mais do que um computador.

A PL pretende, assim, que o **modelo de negócio futuro** das plataformas assente no regime estabelecido no artigo 23.º, que é o seguinte:

- a) As empresas gestoras são remuneradas pelas entidades adjudicantes pelo serviço de disponibilização da plataforma e de apoio à respetiva utilização, conforme contratado entre as partes, de acordo com os procedimentos estabelecidos no CCP;
- b) As empresas gestoras devem proporcionar a qualquer operador económico, a título gratuito, um mínimo de três acessos, em simultâneo, aos serviços base da respetiva plataforma eletrónica (serviços base que estão definidos no artigo 24.º);



- c) As empresas gestoras apenas podem cobrar aos operadores económicos pelos serviços de disponibilização de mais do que três acessos aos serviços base ou pela prestação de serviços avançados (estes definidos no artigo 25.º).

Em síntese, além de cobrarem a prestação do serviço (de disponibilização da plataforma) às entidades adjudicantes, serão também cobrados alguns serviços aos operadores económicos (sendo que este último aspecto não está previsto na lei ainda em vigor).

3 – DO IMPACTO DO DIPLOMA JUNTO DAS ENTIDADES (PÚBLICAS) ADJUDICANTES E DOS OPERADORES ECONÓMICOS

No nosso entender, o impacto da PL junto das entidades adjudicantes não deverá ser muito relevante uma vez que, do ponto de vista dos princípios subjacentes à adoção do modelo de mercado privado de plataformas eletrónicas, o diploma nada traz de novo. Ou seja, continuam a ser as entidades adjudicantes a ter a responsabilidade de contratar por intermédio de tais plataformas e, conseqüentemente, adquirir (e pagar) o serviço de utilização das plataformas.

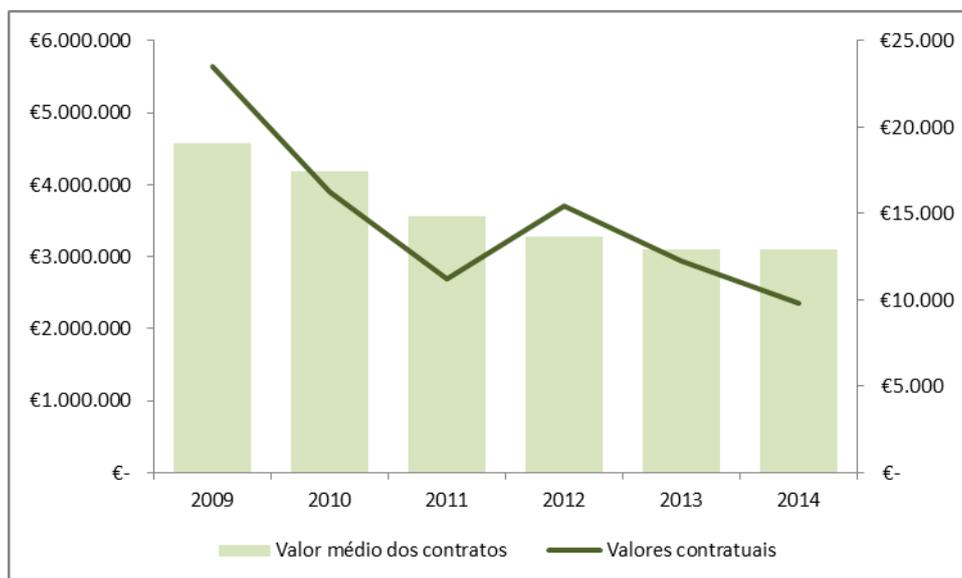
Os dados disponíveis no Portal BASE permitem-nos concluir que o mercado (privado) das plataformas eletrónicas para a contratação pública representará um valor anual na ordem dos 3 milhões de euros, no que se refere às entidades adjudicantes: desde 2009 foram reportados ao portal BASE 1.389 contratos celebrados com plataformas eletrónicas certificadas para a contratação pública, totalizando mais de 21 milhões de euros, conforme quadro 1.

Quadro 1 – Contratos celebrados com plataformas eletrónicas certificadas para a contratação pública, por ano

Ano	N.º de contratos	Valores contratuais
2009	296	5.639.949,69 €
2010	224	3.898.821,86 €
2011	181	2.685.134,70 €
2012	271	3.699.063,39 €
2013	227	2.938.521,94 €
2014	182	2.356.332,55 €
Total	1.389	21.362.299,48 €

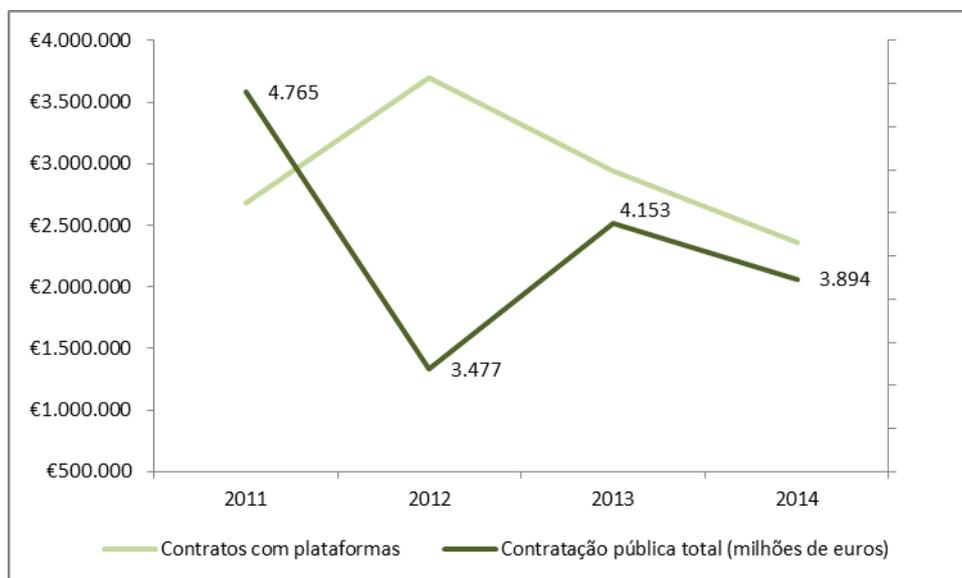
É constatável a tendência de diminuição do montante dos contratos celebrados (o montante global dos contratos celebrados em 2014 representou uma diminuição de 42% face ao montante reportado em 2009) e, igualmente, do valor médio por contrato (entre 2009 e 2014, o valor médio dos contratos celebrados com as plataformas eletrónicas diminuiu 32,1%).

Gráfico 1 – Evolução da contratação de plataformas eletrónicas, de 2009 a 2014



Nos últimos dois anos, a tendência da evolução do montante dos contratos públicos celebrados com as plataformas eletrónicas certificadas para a contratação pública têm acompanhado a tendência de evolução do valor total da contratação pública reportada ao portal BASE, como podemos constatar no seguinte gráfico:

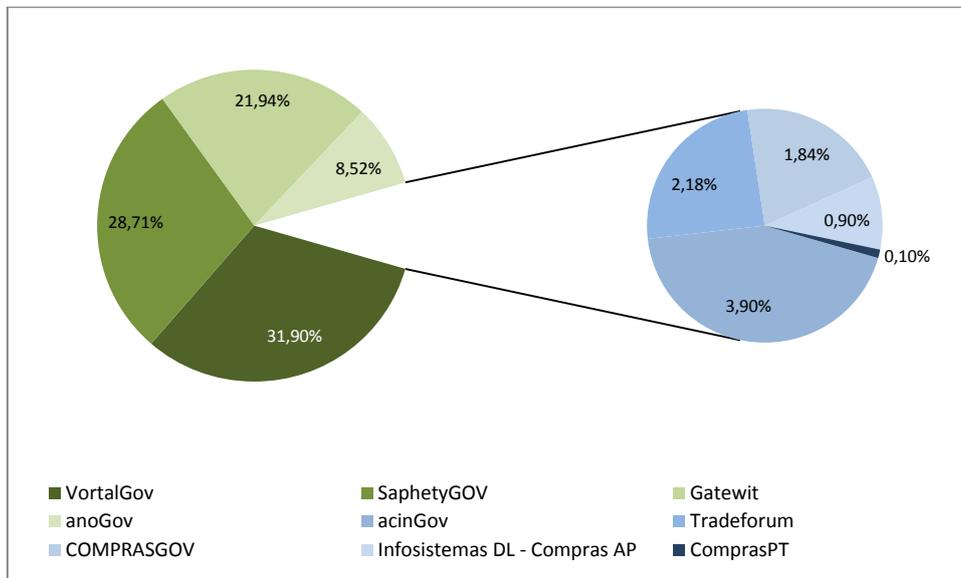
Gráfico 2 – Evolução da contratação pública e do montante dos contratos celebrados com plataformas eletrónicas de contratação pública: 2011 a 2014



Por ano, tem-se notado uma oscilação com tendência decrescente do valor dos contratos celebrados pelas entidades adjudicantes, suportado numa diminuição do valor médio desses mesmos contratos: de 2009 para 2014, o valor médio diminuiu 32,1%, o que se deverá certamente à concorrência entre as plataformas, mas provavelmente também à cobrança de serviços aos próprios operadores económicos (o que poderá representar, na prática, alguma inibição em participar em procedimentos de contratação pública, diminuindo, assim, a concorrência).

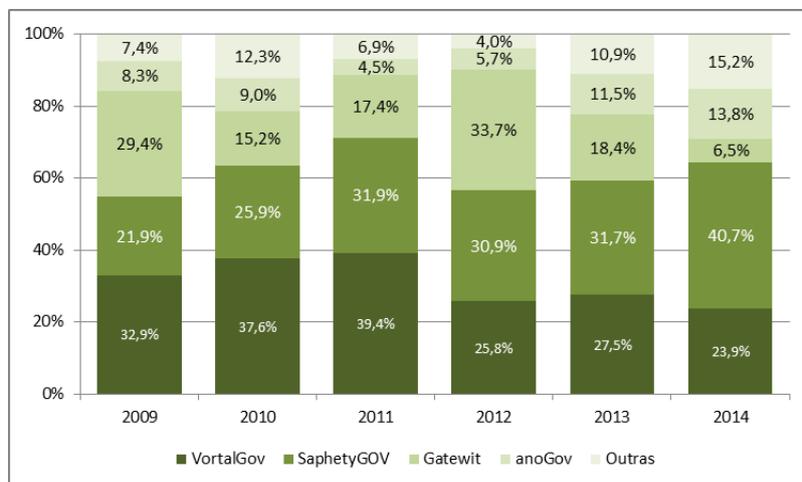
Por Plataforma, o mercado encontra-se concentrado em quatro plataformas que, no seu conjunto, representaram 91,1% do montante total dos contratos relativos à aquisição dos serviços destas plataformas.

Gráfico 3 – Quota de mercado das diversas plataformas eletrónicas para a contratação pública: período 2009 a 2014



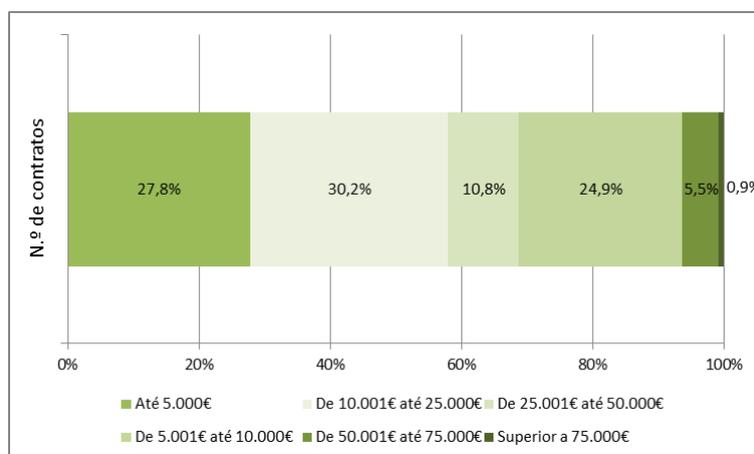
Trata-se de um mercado com diversos operadores económicos e que tem denotado dinâmica, como se pode constatar da evolução da quota de mercado, em função dos valores contratuais.

Gráfico 4 – Evolução da quota de mercado das diversas plataformas eletrónicas para a contratação pública: período 2009 a 2014



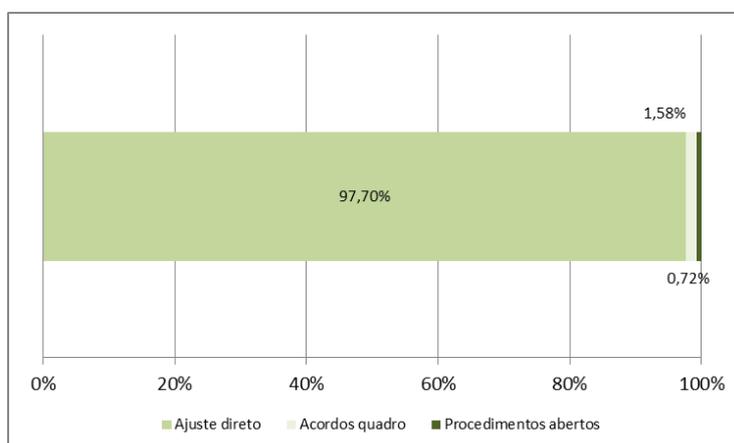
A maior parte (58%) dos contratos celebrados com as plataformas apresentam valores contratuais inferiores a 25.000 €, sendo que apenas 0,9% tiveram um valor contratual superior a 75.000 €.

Gráfico 5 – Contratos com plataformas eletrónicas de contratação pública, por intervalo de preço contratual: período 2009 a 2014



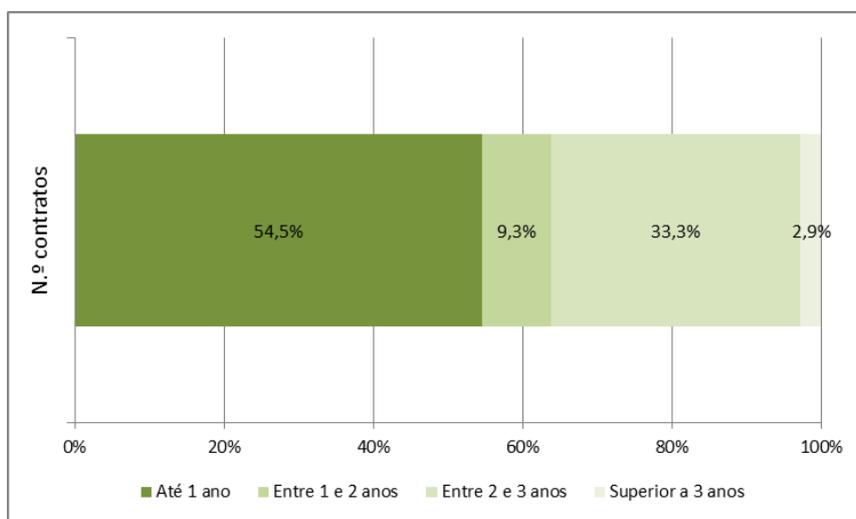
Dado o valor médio dos contratos celebrados com as plataformas eletrónicas da contratação, a quase totalidade dos contratos foram precedidos de procedimentos por auste direto (97,7%) e acordos quadro (1,58%), apenas tendo sido utilizado em 0,72% dos contratos celebrados e reportados.

Gráfico 6 – Estrutura do número de contratos com plataformas eletrónicas de contratação pública, por tipo de procedimento: período 2009 a 2014



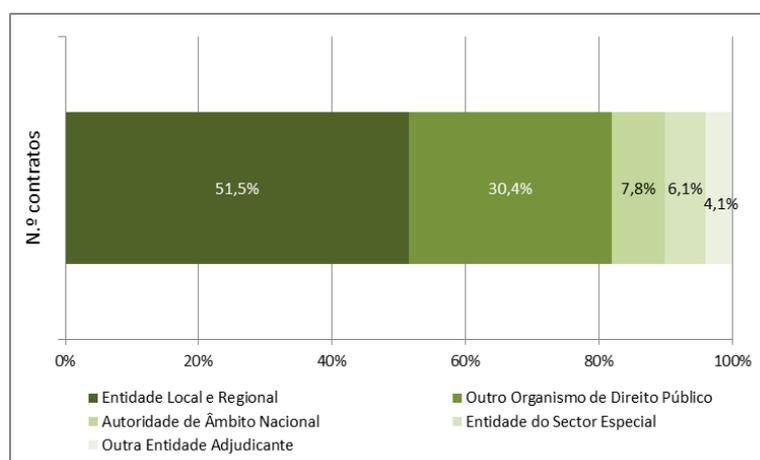
No que respeita aos prazos de validade dos contratos, a maioria (54,5%) não ultrapassa 1 ano, sendo a segunda opção mais utilizada pelas entidades adjudicantes os prazos entre 2 e 3 anos (33,3).

Gráfico 7 – Prazo de validade dos contratos celebrados com plataformas eletrónicas de contratação pública: período 2009 a 2014



Por tipo de entidade adjudicante, a maioria dos contratos com plataformas eletrónicas foram celebrados por «Entidades Locais ou Regionais», seguindo-se «Outros Organismos Públicos».

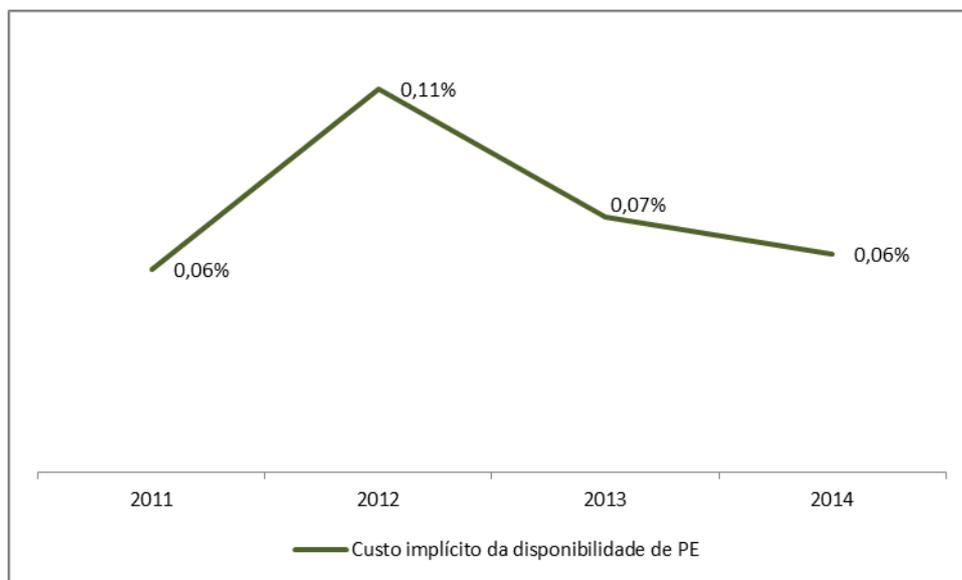
Gráfico 8 – Contratos celebrados com plataformas eletrónicas de contratação pública, por tipo de entidade: período 2009 a 2014



Da breve exposição feita, relativa ao mercado privado das plataformas eletrónicas para a contratação pública, parece resultar uma tendência da diminuição dos encargos das entidades adjudicantes com as plataformas eletrónicas para a contratação pública.

O custo das entidades adjudicantes com as suas compras públicas, associados à disponibilidade de uma plataforma eletrónica tem oscilado entre os 0,06% e os 0,11% do montante global, desde 2011.

Gráfico 9 – Custo implícito da disponibilidade de plataforma eletrónica na função compras públicas



É possível verificar que o encargo anual diminuiu entre 2009 e 2014 pelas seguintes razões:

- Por razões de aumento de concorrência entre as empresas;
- Por razões de amortização dos encargos que as plataformas tiveram no início com o investimento inicial;
- Por razões de transferência (ilegal) de custos das entidades adjudicantes para os operadores económicos, promovidas pelas próprias plataformas eletrónicas.



Relativamente a este último ponto, importará referir que a transferência de custos para os operadores (ou receitas adicionais das próprias plataformas), atualmente praticada, cujo valor ainda não é possível apurar com rigor, poderá ser apenas ilusória. Na verdade, tendencialmente os próprios operadores económicos se encarregarão de fazer repercutir nas suas próprias propostas os custos que suportarão com os serviços que são “obrigados” a adquirir às plataformas.

Poderão, aliás, tender a fazer repercutir não só os custos relativos ao procedimento a que, em concreto, concorrem, como os custos associados a outros procedimentos de contratação nos quais não tenham conseguido obter a respetiva adjudicação.

Questão de maior amplitude no tecido empresarial prender-se-á com o efeito que a situação vigente – contrária, repete-se, ao modelo que se pretendeu criar-, provoca nesse mesmo tecido empresarial e na sua disponibilidade para concorrer.

De facto, a partir de um determinado limite (variável consoante o tipo de aquisição, o preço base e a localização), os operadores económicos tenderão a ponderar a mera apresentação de uma proposta a concurso, em função dos encargos fixos com plataformas em que incorrerão necessariamente.

Este comportamento tenderá, pois, a promover uma menor submissão de propostas por procedimento de aquisição, com um efeito de diminuição da concorrência, exatamente o oposto do que se pretendeu com a criação do atual modelo legal de contratação pública eletrónica.

A prazo, tal situação, por via da diminuição da concorrência, poderia levar a um potencial custo acrescido nas aquisições das entidades públicas, por força de existirem operadores económicos que poderiam apresentar propostas com menor custo, mas que se inibem de o fazer por força destes encargos “administrativos”.



Sendo os procedimentos de menor de menor valor aqueles em que o peso com os encargos com as plataformas eletrónicas mais se faria sentir, tenderiam, assim, a ser as micro empresas, bem como as Pequenas e Médias Empresas, as que mais seriam prejudicadas.

A PL é muito vantajosa para os operadores económicos na medida em que clarifica a distinção entre serviços base e serviços avançados a pagar por si.

Por outro lado, a PL permite que cada operador económico escolha a plataforma com a qual pretende trabalhar ao invés do modelo atual que obriga a que se registem e utilizem todas as plataformas existentes. Este sistema assenta na interoperabilidade entre plataformas, conforme regras que serão definidas por portaria.

Desta forma, não ficam os operadores económicos (especialmente as Micro e as Pequenas e Médias Empresas) inibidos de se apresentarem a concurso apenas pelo receio de incorrer em custos que não tem como saber se terão retorno.

Instituto da Construção e do Imobiliário

15.04.2015