



**2012**

---

## FICHA TÉCNICA

**Título:**

Contratação Pública em Portugal 2012

**Autoria:**

Ana Sofia Pais  
Pedro Ministro

**Coordenação:**

Pedro Ministro

Direção Financeira, de Estudos e de Estratégia  
Instituto da Construção e do Imobiliário, I.P.  
Av. Júlio Dinis, 11  
1069-010 Lisboa  
Telefone: 217 946 700 | Fax: 217 946 799 | Email: [geral@inci.pt](mailto:geral@inci.pt)

Data de edição: março 2014

Os valores apresentados com referência à fonte “portal BASE” ([www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt)) foram apurados com recurso a dados extraídos em consulta efetuada ao mesmo em SETEMBRO de 2013.

## Índice

<b>1.</b>	<b>Introdução</b> .....	<b>6</b>
<b>2.</b>	<b>A contratação Pública Eletrónica em Portugal</b> .....	<b>9</b>
2.1.	Índice da Contratação Pública Eletrónica em Portugal (ICPEP) .....	9
2.2.	Índice de Manchester (acima dos limiares comunitários) .....	13
<b>3.</b>	<b>Montante da Contratação Pública</b> .....	<b>15</b>
3.1.	Estatísticas da Contratação Pública .....	15
3.2.	Contratação Pública por Tipo de Contrato .....	17
3.3.	Contratos por ano de Decisão e Duração Média dos Procedimentos .....	20
3.3.1.	Contratos por ano de decisão de contratar .....	20
3.4.	Contratos por Tipo de Procedimento .....	21
3.5.	Procedimentos Concorrenciais vs ajuste direto .....	24
3.5.1.	Procedimentos Concorrenciais .....	27
3.5.2.	Ajustes Diretos .....	30
3.5.2.1.	Ajustes Diretos Simplificados .....	33
3.5.2.2.	Ajustes Diretos por Critério Material .....	36
<b>4.</b>	<b>Duração Média dos Procedimentos de contratação</b> .....	<b>40</b>
<b>5.</b>	<b>Número de concorrentes por procedimento</b> .....	<b>42</b>
5.1.	Procedimentos concorrenciais .....	43
5.2.	Procedimentos por ajuste direto .....	43
<b>6.</b>	<b>Critérios de Adjudicação</b> .....	<b>45</b>
6.1.	«Preço mais Baixo» vs «Proposta economicamente mais vantajosa» .....	45
6.2.	«Proposta economicamente mais vantajosa»: peso do fator preço .....	47
6.3.	Preços Anormalmente Baixos .....	48
<b>7.</b>	<b>Contratos por classificação “Vocabulário Comum para os Contratos Públicos” (CPV)</b> .....	<b>51</b>
<b>8.</b>	<b>Atores intervenientes no Processo de Contratação Pública</b> .....	<b>53</b>
8.1.	Entidades Adjudicantes .....	53
8.2.	Operadores económicos .....	55
8.3.	Plataformas Eletrónicas .....	58
<b>9.</b>	<b>Execução dos contratos</b> .....	<b>60</b>
9.1.	Desvio de preços .....	60
9.2.	Desvio de prazos .....	65
<b>10.</b>	<b>Considerações Finais</b> .....	<b>67</b>

Ilustração 1 – Características do Mercado de contratação Pública Eletrónica em Portugal.....	7
Ilustração 2 – Mercado da Contratação Pública.....	7
Ilustração 3 – Plataformas eletrónicas certificadas.....	10
Quadro 1 – Contratação pública eletrónica em Portugal em 2012: peso do número de procedimentos tramitados em Portugal .....	11
Quadro 2 – Contratação pública eletrónica em Portugal: peso do número de procedimentos por ajuste direto tramitados em Portugal, em 2012	12
Quadro 3 – Cálculo do Índice de Manchester, referente a Portugal .....	13
Quadro 4 – A contratação Pública em Portugal em 2012: números globais .....	15
Quadro 5 – A contratação pública em Portugal: peso no PIB .....	16
Quadro 6 – A contratação pública em Portugal: peso na FBCF da construção.....	16
Quadro 7 – A contratação pública em Portugal: comparação com a execução orçamental (Milhões de Euros) .....	17
Quadro 8 – Contratos celebrados em 2012 por ano de decisão .....	20
Quadro 9 – Contratação Pública por tipo de procedimento (2012).....	22
Quadro 10 – Número de contratos por tipo de procedimento .....	22
Quadro 11 – Montantes contratuais por tipo de procedimento .....	23
Quadro 12 – Contratação Pública em 2012 por tipo de procedimento .....	24
Quadro 13 – Contratos decorrentes de procedimentos concursais em 2012.....	28
Quadro 14 – Ajustes diretos em 2012.....	30
Quadro 15 – Ajustes diretos em 2012, por CPV .....	32
Quadro 16 – Ajustes diretos simplificados em 2012.....	33
Quadro 17 – Ajustes diretos simplificados em 2012, por CPV .....	35
Quadro 18 – Distribuição dos Montantes Contratuais dos contratos celebrados com base em critério material em 2012, por razão material.....	38
Quadro 19 – Distribuição dos Montantes Contratuais dos contratos celebrados com base em critério material em 2012, por CPV .....	39
Quadro 20 – Distribuição da contratação por CPV.....	51
Quadro 21 – Distribuição da contratação por CPV: comparação 2012/2011.....	52
Quadro 22 – Número de Entidades Adjudicantes que reportaram contratos: evolução de 2011 para 2012.....	53
Quadro 23 – Perfil da contratação em 2012 por tipo de Entidade .....	54
Quadro 24 – Ranking das Entidades Adjudicantes com maior volume de contratação .....	55
Quadro 25 – Entidades adjudicatárias, por nacionalidade.....	55
Quadro 26 – Entidades adjudicatárias oriundas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa .....	57
Quadro 27 – Ranking das Entidades Adjudicatárias com maior volume de contratação .....	57
Quadro 28 – Contratos com indicação da duração final do contrato.....	65
Gráfico 1-Comparação do número de procedimentos abertos com o número de contratos celebrados (2012).....	9
Gráfico 2-Comparação do valor do preço base dos procedimentos abertos com os montantes contratuais (2012).....	10
Gráfico 3- Evolução do ICPEP.....	12
Gráfico 4- Evolução do Índice de Manchester.....	14
Gráfico 5- Peso relativo dos Bens e Serviços face às Obras Públicas: 2010 a 2012 .....	18
Gráfico 6- Número de contratos celebrados nos anos de 2011 e 2012 .....	18
Gráfico 7- Valor dos contratos celebrados nos anos de 2011 e 2012 (em Milhares de Milhões de Euros) .....	19
Gráfico 8- Valor médio dos contratos celebrados nos anos de 2011 e 2012 (Euros) .....	19
Gráfico 9- Valor médio dos contratos celebrados em 2012 em função do ano de decisão do procedimento (em Euros).....	21
Gráfico 10- Número de contratos por tipo de procedimento (2012).....	23
Gráfico 11- Montantes contratuais por tipo de procedimento (2012).....	24
Gráfico 12- Peso relativo dos procedimentos concorrenciais, em razão do número, nos anos de 2011 e 2012.....	25
Gráfico 13- Peso relativo dos procedimentos concorrenciais, em razão dos montantes contratuais, nos anos de 2011 e 2012 .....	25
Gráfico 14- Número de contratos, por procedimentos pré-contratuais, nos anos 2011 e 2012.....	26
Gráfico 15- Montante dos contratos, por procedimentos pré-contratuais, nos anos 2011 e 2012 (em Milhões de Euros).....	27
Gráfico 16- Número de contratos decorrentes de procedimentos concorrenciais: 2012/2011.....	28
Gráfico 17- Montantes dos contratos decorrentes de procedimentos concorrenciais: 2012/2011 (Milhões de Euros).....	29
Gráfico 18- Valor médio dos contratos decorrentes de procedimentos concorrenciais: 2011/2012.....	30
Gráfico 19- Número de contratos por ajuste direto: 2012/2011 .....	31
Gráfico 20- Valor dos contratos por ajuste direto: 2012/2011 (em Milhões de Euros).....	31
Gráfico 21- Valor médio dos contratos por ajuste direto: 2012/2011 (em Milhões de Euros).....	32
Gráfico 22- Peso relativo dos Ajustes diretos simplificados face à totalidade dos ajustes diretos em 2012.....	34
Gráfico 23- Distribuição dos ajustes diretos simplificados, por tipo de entidade, em 2012 .....	34
Gráfico 24- Distribuição dos contratos por ajuste direto simplificado, por intervalos .....	36
Gráfico 25 – Peso relativo dos contratos por ajuste direto por razões materiais.....	36
Gráfico 26- Evolução do número de contratos celebrados com base em critério material em 2012.....	37
Gráfico 27- Evolução do Montante Contratual dos contratos celebrados com base em critério material em 2012.....	38

Gráfico 28- Duração dos procedimentos, relativos a contratos celebrados em 2012, por intervalo e por tipo de contrato (todos os contratos exceto os ajustes diretos simplificados) .....	40
Gráfico 29- Duração dos procedimentos relativos a contratos celebrados em 2012, por intervalo e por tipo de contrato (contratos resultantes de procedimentos concorrenciais) .....	41
Gráfico 30- Número médio de propostas por procedimento (2012) .....	42
Gráfico 31- Número médio de propostas por procedimento: procedimentos concorrenciais (2012) .....	43
Gráfico 32- Número médio de propostas por procedimento: ajustes diretos para aquisição de bens e serviços (2012) .....	44
Gráfico 33- Número médio de propostas por procedimento: ajustes diretos para aquisição de obras públicas (2012).....	45
Gráfico 34- Critérios de adjudicação nos procedimentos abertos (concursos públicos e concursos limitados).....	46
Gráfico 35 – Peso relativo dos critérios de adjudicação: variação de 2011 para 2012.....	46
Gráfico 36- Distribuição do peso do fator «preço» ou análogo na apreciação das propostas de procedimentos abertos em 2012 .....	47
Gráfico 37- Distribuição acumulada do peso do fator preço ou análogo na apreciação das propostas: comparação dos anos 2011 e 2012.....	48
Gráfico 38 - Desvio entre o Preço Base e o Preço Contratual, por intervalo de preço contratual, dos contratos de bens e serviços (incluindo os relacionados com obras públicas): ano de 2012 .....	49
Gráfico 39 - Desvio entre o Preço Base e o Preço Contratual, por intervalo de preço contratual, dos contratos de empreitadas de obras públicas (incluindo os relacionados com obras públicas): ano de 2012 .....	50
Gráfico 40 - Desvio entre o Preço Base e o Preço Contratual, por intervalo de preço contratual, dos contratos de bens e serviços (incluindo os relacionados com obras públicas) dos procedimentos concorrenciais: ano de 2012.....	50
Gráfico 41 - Desvio entre o Preço Base e o Preço Contratual, por intervalo de preço contratual, dos contratos de empreitadas de obras públicas dos procedimentos concorrenciais: ano de 2012 .....	51
Gráfico 42- Número de Entidades Adjudicantes por tipo de Entidade (2012) .....	53
Gráfico 43- Contratação pública em 2012 por tipo de Entidade .....	54
Gráfico 44- Número de Entidades Adjudicatárias, por país (2012) .....	56
Gráfico 45- Distribuição de contratos celebrados com Plataformas Eletrónicas para a tramitação processual, por plataforma.....	58
Gráfico 46- Distribuição do número de contratos e dos montantes contratuais tramitados, por plataforma.....	59
Gráfico 47- Contratos com indicação do preço total efetivo .....	60
Gráfico 48- Desvios de preços por intervalo de variação: Bens e Serviços.....	61
Gráfico 49- Desvios de preços por intervalo de variação: Obras Públicas.....	61
Gráfico 50- Contratos com preço efetivo superior ao preço contratual, por tipo de contrato .....	62
Gráfico 51- Contratos com preço efetivo superior ao preço contratual, por tipo de procedimento .....	63
Gráfico 52- Contratos com preço efetivo superior ao preço contratual, por tipo de entidade adjudicante .....	63
Gráfico 53- Contratos com preço efetivo superior ao preço contratual, por CPV.....	64
Gráfico 54- Desvios de prazos por intervalo de variação: Bens e Serviços.....	66
Gráfico 55- Desvios de prazos por intervalo de variação: Obras Públicas.....	66

## Siglas

ALC	Acima dos limiares comunitários
CCP	Código dos Contratos Públicos.
CPV	Vocabulário Comum para os Contratos Públicos
FBCF	Formação Bruta de Capital Fixo
ICPEP	Índice de contratação pública eletrónica em Portugal
IM <sub>(alc)</sub>	Índice de Manchester (acima dos limiares comunitários)
InCI	Instituto da Construção e do Imobiliário
INCM	Imprensa Nacional Casa da Moeda
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia
PE	Plataformas eletrónicas
PIB	Produto Interno Bruto
pp	Pontos percentuais

## 1. INTRODUÇÃO

Com o presente relatório o Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI) pretende continuar a calcular os principais indicadores relativos à contratação pública e a potenciar um melhor conhecimento desta área, cada vez mais relevante para a vida das instituições públicas e, por essa via, para a prossecução do interesse público.

Não é demais destacar que este relatório é possível devido à existência do portal da contratação pública – portal BASE<sup>1</sup> - cujo desenvolvimento e gestão foram cometidos ao InCI<sup>2</sup>, surgindo na sequência dos relatórios já produzidos relativos aos anos de 2010<sup>3</sup> e 2011<sup>4</sup>.

O presente relatório alargou o seu âmbito de análise relativamente ao do ano anterior, com especial destaque para os critérios de adjudicação, a duração dos procedimentos e, na parte da execução contratual, os desvios de preços e de prazos.

Aguarda-se, neste momento, a publicação das novas diretivas comunitárias para a contratação pública. Nesta nova geração de legislação comunitária, é reconhecido que *“Os meios eletrónicos de informação e comunicação podem simplificar grandemente a publicação dos contratos e aumentar a eficiência e a transparência dos procedimentos de contratação”*<sup>5</sup>, prevendo-se um prazo de 30 meses após o que *“... a comunicação por via eletrónica em todas as fases do processo, incluindo a transmissão dos pedidos de participação e, em especial, a transmissão das propostas (apresentação eletrónica), deverão passar a ser obrigatórias”*. Em Portugal esta é uma realidade desde 2009, e certamente que o sucesso português terá ajudado à decisão de se avançar, decisivamente, para uma contratação pública tendencialmente desmaterializada.

Portugal não só se antecipou aos demais Estados membros, como conseguiu ser inovador no desenho do processo de contratação pública eletrónica, optando pela promoção de um mercado privado de plataformas eletrónicas (em vez de recorrer à criação, de raiz, de uma única plataforma pública, como parece vir a ser a solução noutros países comunitários).

---

<sup>1</sup> <http://www.base.gov.pt/>

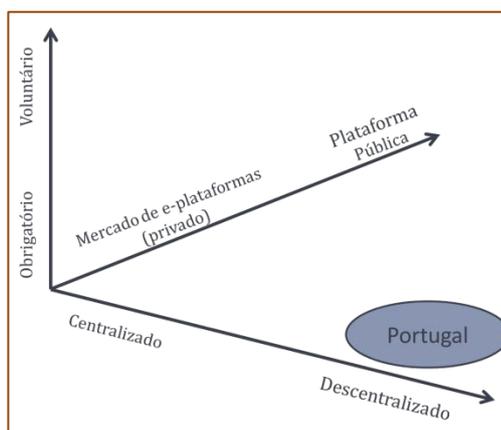
<sup>2</sup> Cfr. art.º 3.º, n.º 3 al. e) do Decreto-Lei n.º 158/2012, de 23 de julho, que aprova a orgânica do InCI e Portaria n.º 85/2013, de 27 de fevereiro.

<sup>3</sup> <http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatorios%20Sectoriais/Contratacao%20Publica%20-%20Relatorio%20Sintese%20-%202010.pdf>.

<sup>4</sup> [http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatorios%20Sectoriais/RelContr\\_Pub\\_2011\\_final.pdf](http://www.inci.pt/Portugues/inci/EstudosRelatoriosSectoriais/EstudosRelatorios%20Sectoriais/RelContr_Pub_2011_final.pdf).

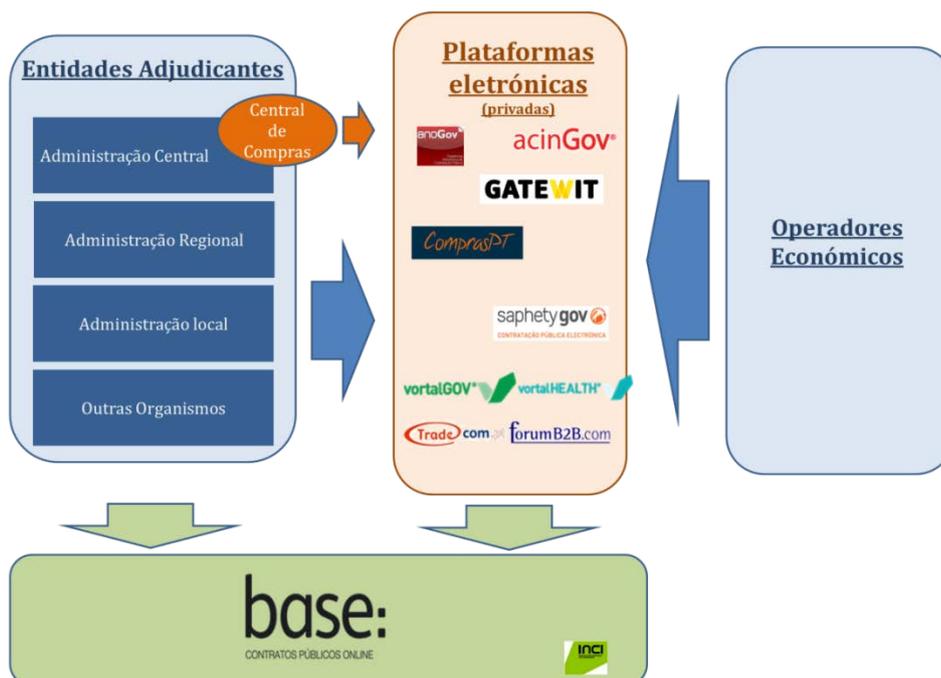
<sup>5</sup> Considerando 52 da futura diretiva relativa aos contratos públicos, que revogará a Diretiva 2004/18/CE.

Ilustração 1 – Características do Mercado de contratação Pública Eletrónica em Portugal



Para além da introdução obrigatória de meios eletrónicos no processo de contratação pública e da criação de um mercado privado de plataformas eletrónicas, Portugal conseguiu ir, ainda, mais além, inovando agora na criação de um portal eletrónico único, com o objetivo de ser o repositório da informação pertinente relativamente a toda a contratação pública, proveniente dos diversos agentes e atores da contratação pública (entidades adjudicantes, plataformas eletrónicas, Imprensa Nacional Casa da Moeda).

Ilustração 2 – Mercado da Contratação Pública



Com este portal dá-se substância ao princípio da transparência, pois procede-se à publicitação e divulgação das compras públicas realizadas pelas entidades públicas. Contrastando com a situação anterior ao portal BASE, é hoje possível que qualquer entidade de auditoria e fiscalização (Tribunal de Contas, Inspeções Gerais, etc.), qualquer concorrente ou interessado, e mesmo qualquer cidadão possa, facilmente e de modo célere, ter acesso aos dados relativos aos procedimentos de contratação, aos contratos celebrados por determinadas entidades públicas ou aos contratos celebrados por determinados operadores económicos.

Desta forma, mais do que a vertente tecnológica, a existência do portal BASE constitui uma inovação social que potencia uma interação Estado / Cidadãos e que abre muitas possibilidades de futuro desenvolvimento e aplicação nesta e noutras áreas.

Numa outra perspetiva, o portal BASE disponibiliza um acervo de informação que permite um melhor conhecimento sobre as compras públicas, desde logo ao nível macro, para a tomada de decisões em sede de políticas públicas. Pode, igualmente, ser importante para as entidades adjudicantes, ao facultar-lhes informação relevante de forma célere, quer quanto ao seu próprio histórico, quer relativamente a contratos similares que porventura pretenda celebrar.

Tratando-se de um projeto inovador à escala mundial, é natural que surjam situações que necessitem ou justifiquem melhorias. O presente relatório também permite identificar alguns aspetos que poderão ser melhorados, muito possivelmente com o processo de transposição das futuras diretivas.

A aparente pouca representatividade do número de entidades adjudicantes, a pouca expressão do valor total dos contratos públicos quando comparados com o Produto Interno Bruto e com a execução orçamental das Administrações Públicas, o número muito pequeno de entidades que reportaram ajustes diretos simplificados e o (pequeno) número e (baixo) valor dos montantes contratuais dos contratos celebrados ao abrigo de acordos quadro, são alguns dos fatores que indiciam que ainda existe um caminho a percorrer de forma a não existirem dúvidas quanto à efetiva generalização das obrigações decorrentes do Código dos Contratos Públicos.

Grande parte destes problemas centrar-se-ão nos procedimentos por ajuste direto que, contrariamente aos procedimentos concorrenciais, não são ainda de tramitação obrigatória pelas plataformas eletrónicas. Quando, nestes procedimentos, o reporte é feito pela própria entidade adjudicante, o risco de omissão de registo ou de “meros” erros de inserção são reais, condicionando uma plena utilização dos dados do portal BASE.

## 2. A CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA EM PORTUGAL

### 2.1. ÍNDICE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA EM PORTUGAL (ICPEP)

Durante o ano de 2012 foram reportados 142 403 procedimentos ao portal BASE. No mesmo período, o número de contratos celebrados e registados – independentemente do ano de início do procedimento – foi de 115 064, isto é, na proporção de 80,1% do total de procedimentos iniciados.

Gráfico 1-Comparação do número de procedimentos abertos com o número de contratos celebrados (2012)

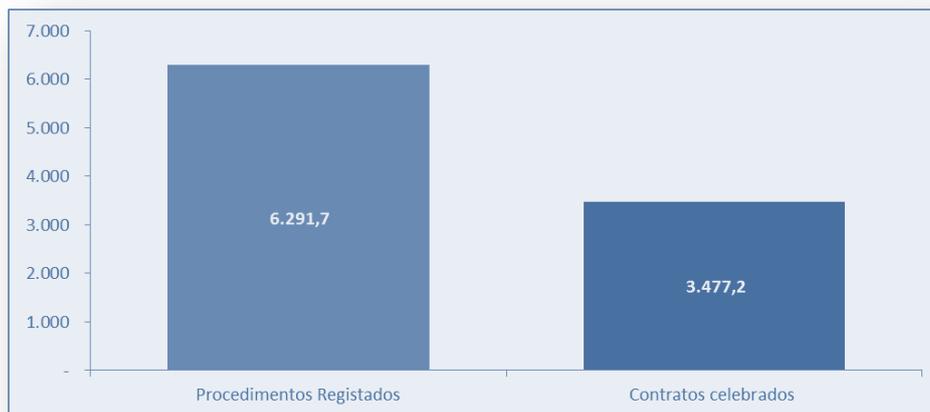


Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Em termos de valores envolvidos, o valor dos procedimentos iniciados ascendeu a 6,3 mil milhões de euros (tendo por referência o preço base<sup>6</sup>), tendo os contratos celebrados ficado pelo montante de 3,5 mil milhões de euros.

<sup>6</sup> Preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto, incluindo os ajustes diretos (art.º 47.º, n.º1 do Código dos Contratos Públicos).

Gráfico 2-Comparação do valor do preço base dos procedimentos abertos com os montantes contratuais (2012)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Muito embora estejamos perante conceitos diferentes (procedimento e contrato<sup>7</sup>), e tenhamos ter presente que existem procedimentos iniciados num ano que transitam para o ano seguinte e, ainda, que o preço base constitua simultaneamente uma estimativa e um limite máximo para o futuro contrato – o que aconselha a alguma prudência nas extrapolações que possam ser feitas -, ainda assim é possível constatar que o volume dos contratos celebrados em 2012 (comprometimento de despesa pública) representou 55,3% do valor estimado da contratação iniciada nesse mesmo ano.

Ilustração 3 – Plataformas eletrónicas certificadas



Do número de procedimentos abertos no ano de 2012, o peso dos procedimentos tramitados por intermédio de plataformas eletrónicas certificadas<sup>8</sup> foi de 24%. A expressão é maior no que respeita aos valores estimados para a despesa: 77,4% do preço base dos mesmos procedimentos, o que se compreende pelo facto de a obrigatoriedade de utilização de plataformas eletrónicas apenas abranger os procedimentos concorrenciais. (cfr. 3.5.).

<sup>7</sup> Embora provável, não é garantido que um procedimento concursal dê origem a um contrato, podendo, até, um procedimento dar origem a vários contratos (adjudicação por lotes, por exemplo).

<sup>8</sup> Plataformas de empresas que foram certificadas pelo CEGER – Centro de Gestão da Rede Informática do Governo.

Quadro 1 – Contratação pública eletrónica em Portugal em 2012: peso do número de procedimentos tramitados em Portugal<sup>9</sup>

	Número de contratos		Valor	
	N.º	%	Preço Base	%
Procedimentos tramitados por plataforma eletrónica	34.136	24,0%	4.872.164.693,05 €	77,4%
Procedimentos tramitados diretamente pela Entidade Adjudicante	108.267	76,0%	1.419.543.268,70 €	22,6%
<b>Total</b>	<b>142.403</b>	<b>100,0%</b>	<b>6.291.707.961,75 €</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte: portal BASE (Set. 2013)*

Podemos, assim, apurar o Índice de Contratação Pública Eletrónica em Portugal (ICPEP):

**ÍNDICE DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA EM PORTUGAL ICPEP (total), em 2012**

**ICPEP 2012<sub>(total)</sub>=77%**

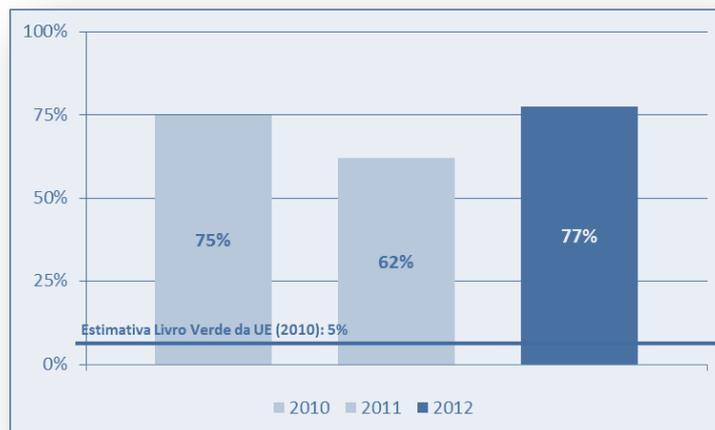
Com este índice pretende-se monitorizar o peso da contratação pública tramitada através de plataformas que hoje em dia estão devidamente certificadas para assegurar os procedimentos de contratação pública. Ora, como podemos constatar no gráfico seguinte, o ICPEP apresentou em 2012 o seu melhor resultado, muito acima dos 5% estimados em 2010 no Livro Verde sobre o estado de utilização da contratação pública eletrónica na UE<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Relativamente aos anos anteriores (2010 e 2011) o apuramento do ICPEP foi alterado: ao invés de se utilizar como critério os contratos celebrados no ano, optou-se por utilizar os procedimentos abertos no ano.

Esta metodologia parece-nos mais adequada por duas ordens de razão: *i)* em primeiro lugar porque a utilização do número de contratos apela à consideração de procedimentos abertos em anos anteriores, em que supostamente o recurso de plataformas eletrónicas estaria menos em voga; *ii)* em segundo lugar porque a utilização dos contratos celebrados não teria em conta os procedimentos que, apesar de iniciados, não tinham dado lugar a qualquer contrato (o que não significa que não tivesse havido procedimento e que o mesmo não tenha sido tramitado por via de plataforma eletrónica).

<sup>10</sup> Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na UE - SEC(2010) 1214 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0571:FIN:PT:PDF>.

Gráfico 3- Evolução do ICPEP



Uma vez que os procedimentos concursais<sup>11</sup> são obrigatoriamente assegurados pelas plataformas, o incremento positivo deste indicador resulta da maior utilização das plataformas por parte das entidades adjudicantes, designadamente no que respeita aos procedimentos por ajuste direto (cujo peso relativo até aumentou em 2012, como se verá adiante – cfr. item 3.5.).

A generalização do uso das plataformas eletrónicas enquanto ferramenta de suporte ao processo de contratação pública pelos entes públicos é comprovada pelo índice ICPEP no que respeita aos procedimentos não concorrenciais.

Quadro 2 – Contratação pública eletrónica em Portugal: peso do número de procedimentos por ajuste direto tramitados em Portugal, em 2012

	Número de contratos		Valor	
	N.º	%	Preço Base	%
Procedimentos tramitados por plataforma eletrónica	27.055	20,0%	1.088.884.506,52 €	43,4%
Procedimentos tramitados diretamente pela Entidade Adjudicante	108.267	80,0%	1.419.543.268,70 €	56,6%
<b>Total</b>	<b>135.322</b>	<b>100,0%</b>	<b>2.508.427.775,22 €</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

A importância que as plataformas eletrónicas têm enquanto instrumento para as compras públicas é perceptível na proporção que o recurso às mesmas representa nos procedimentos não

<sup>11</sup> Concursos públicos e concursos limitados.

concorrenciais, nos quais a sua utilização é facultativa: 20% do número de procedimentos, a que corresponde 43,4% do preço base, já são tramitados pelas plataformas.

**ÍNDICE DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÓNICA EM PORTUGAL ICPEP em 2012 (não concorrenciais)**

**ICPEP (2012) (não concorrenciais)=43%**

O valor da tramitação eletrónica de procedimentos por ajuste direto é, por si só, muito superior à estimativa constante do Livro Verde sobre a “taxa” de uso de meios eletrónicos (5%).

## 2.2. ÍNDICE DE MANCHESTER (ACIMA DOS LIMIARES COMUNITÁRIOS)

O compromisso de Manchester, de 2005<sup>12</sup>, consistiu no estabelecimento da meta de que, pelo menos, 50% da contratação pública acima dos limiares comunitários fosse, em 2010, promovida sob a forma eletrónica.

No ano de 2012, como, aliás, vem sucedendo desde 2010, Portugal atingiu e superou por grande margem esta meta.

Quadro 3 – Cálculo do Índice de Manchester, referente a Portugal

	Valores Contratuais (2012)
Contratos com publicação no JOUE	1.676.885.278,71 €
Ajustes diretos acima dos limiares comunitários não comunicados ao BASE	184.491.291,00 €
<b>Índice de Manchester</b>	<b>89%</b>

Fonte: JOUE

<sup>12</sup> Declaração Ministerial aprovada em 24 de novembro de 2005, em Manchester, Reino Unido, pela ocasião da Conferência Ministerial sobre e-governo, “Transforming Public Services”.

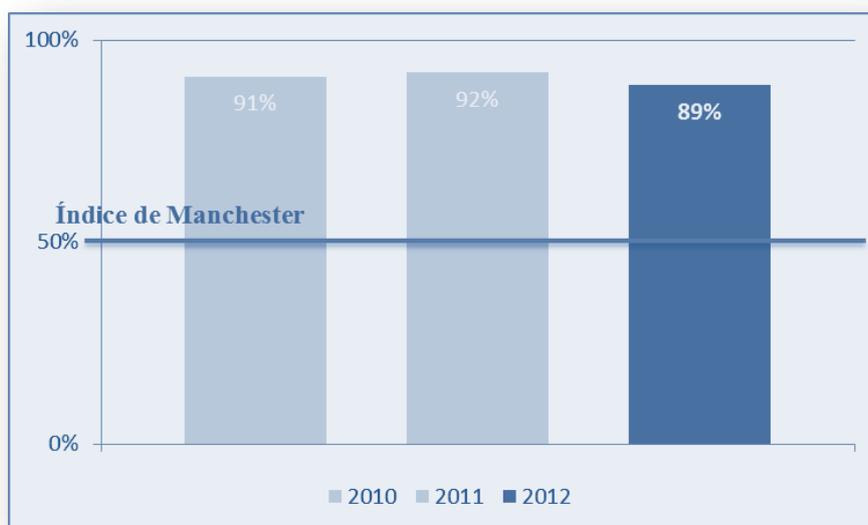
## ÍNDICE DE MANCHESTER (ALC), para 2012

**IM 2012<sub>(alc)</sub> = 89%**

ALC: acima dos limiares comunitários

Apesar de se ter verificado uma ligeira diminuição do índice (2 pontos percentuais), Portugal continuou a manifestar um nível de desempenho elevado face a este propósito europeu. Desde que é apurado o Índice de Manchester, o nível de desempenho do mercado de contratação pública portuguesa tem sido consistentemente elevado, como podemos constatar graficamente.

Gráfico 4- Evolução do Índice de Manchester



### 3. MONTANTE DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

No ano de 2012, os contratos públicos reportados ao portal BASE<sup>13</sup> atingiram 3,47 mil milhões de euros, em resultado de 115 064 procedimentos de contratação.

Quadro 4 – A contratação Pública em Portugal em 2012: números globais

	Número de contratos		Valores Contratuais	
	N.º	%	Montante	%
Bens e Serviços	98.288	85,4%	1.872.250.030,06 €	53,8%
Obras Públicas	16.776	14,6%	1.604.918.136,11 €	46,2%
<b>TOTAL</b>	<b>115.064</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.477.168.166,17 €</b>	<b>100,0%</b>

*Fonte: portal BASE (Set. 2013)*

#### 3.1. ESTATÍSTICAS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

O valor apurado denota uma contração, comprovada quer pela diminuição do valor (-27%, face ao ano anterior), quer pelo peso relativamente ao produto interno bruto (-0,68 ponto percentual)

<sup>13</sup> À semelhança do que consta no relatório relativo ao ano de **2011**, importa ter presente que, atenta a natureza e o enquadramento jurídico, existe um conjunto de contratos públicos que poderão não ter sido integralmente reportados ao portal BASE, designadamente:

- Os contratos cujo preço contratual seja inferior a 5.000 euros;
- Os contratos de aquisição de serviços de água e energia elétrica;
- Os contratos das entidades inseridas nos sectores especiais (água, energia, transportes e serviços postais) abaixo dos limiares comunitários;
- Os contratos excluídos nos termos do artigo 4.º do CCP;
- Os contratos resultantes de procedimentos não sujeitos à parte II do CCP, nos termos do respetivo artigo 5.º (ex: contratação “in house”).

Quadro 5 – A contratação pública em Portugal: peso no PIB

	2011	2012	Δ%
Produto Interno Bruto	170.960	165.174	-3,4%
Montante Contratual	4.765	3.477	-27,0%
<b>Peso da contratação pública em função do PIB</b>	<b>2,79%</b>	<b>2,11%</b>	

*Fonte: portal BASE (Set. 2013)*

*INE Contas Nacionais Trimestrais (2.º trm 2013) e Anuais*

Esta evolução é ainda mais acentuada no caso dos contratos públicos respeitantes a obras públicas reportadas ao portal BASE, que de 2011 para 2012 diminuíram 1.605 milhões de euros (-40,1%).

Quadro 6 – A contratação pública em Portugal: peso na FBCF da construção

	2011	2012	Δ%
Formação Bruta de Capital Fixo - Construção	16.780	15.654	-6,7%
Montante Contratual Obras Públicas	2.678	1.605	-40,1%
<b>Peso das obras públicas na FBCF - Construção</b>	<b>15,96%</b>	<b>10,25%</b>	

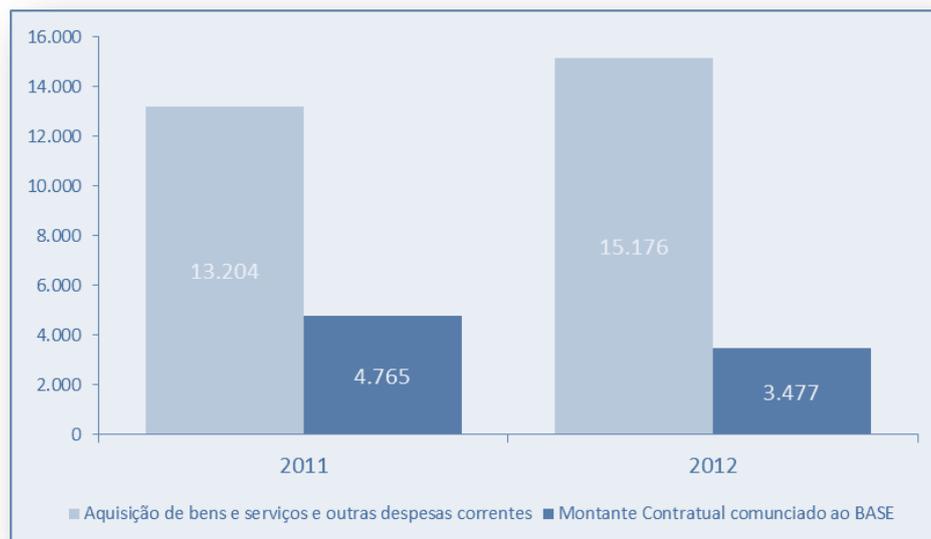
*Fonte: portal BASE (Set. 2013)*

*INE Contas Nacionais Trimestrais (2.º trm 2013) e Anuais*

A diminuição dos contratos de obras públicas reportados ao portal BASE traduziu-se, ainda, numa diminuição de 5,71 pontos percentuais do peso das obras públicas na formação bruta de capital fixo na construção, passando a representar pouco mais de 10%.

Comparando com a execução orçamental das Administrações Públicas, constatamos que, em contraste com o aumento (+14,9%) das despesas pagas pelas Administrações Públicas em aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes de 2011 para 2012, a tendência dos valores contratuais nas obras públicas reportados ao portal BASE é no sentido inverso: -27%. Como consequência, o peso dos contratos reportados face às despesas com aquisição de bens e serviços do Estado diminuiu de 36,09% (2011) para 22,91% (2012).

Quadro 7 – A contratação pública em Portugal: comparação com a execução orçamental (Milhões de Euros)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)  
Direção Geral do Orçamento (Sínteses da Execução orçamental)

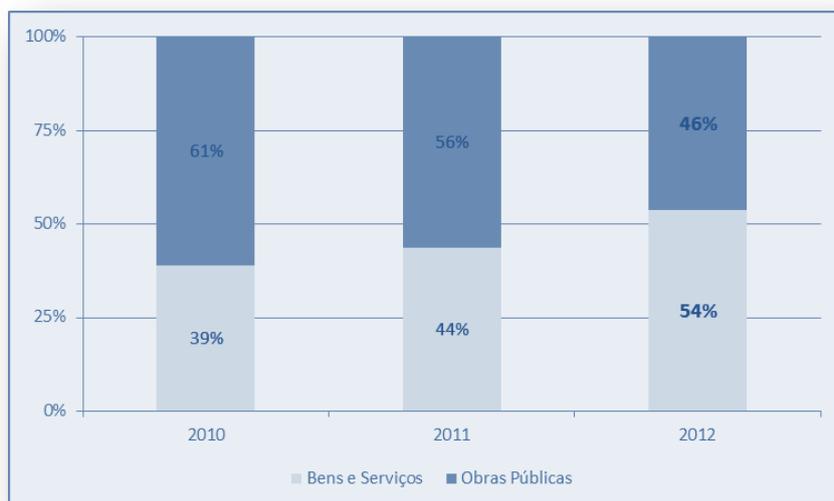
### 3.2. CONTRATAÇÃO PÚBLICA POR TIPO DE CONTRATO

Na sua maioria (85,4%) os procedimentos reportados ao portal BASE respeitaram a procedimentos para a aquisição de bens ou serviços. No que respeita aos montantes contratuais em questão, embora a aquisição de bens ou serviços tenha gerado um maior número de contratos, o seu peso relativo foi inferior (53,8%).

Não obstante o peso das obras públicas<sup>14</sup> continue a ser mais expressivo no caso dos montantes contratuais quando comparado com o número de procedimentos, o ano de 2012 fica marcado pelo facto de os valores contratuais com obras públicas terem descido abaixo dos 50%, numa tendência que já se vinha desenhando nos últimos anos.

<sup>14</sup> Considerando-se incluído nas «obras públicas» os serviços relacionados com obras públicas.

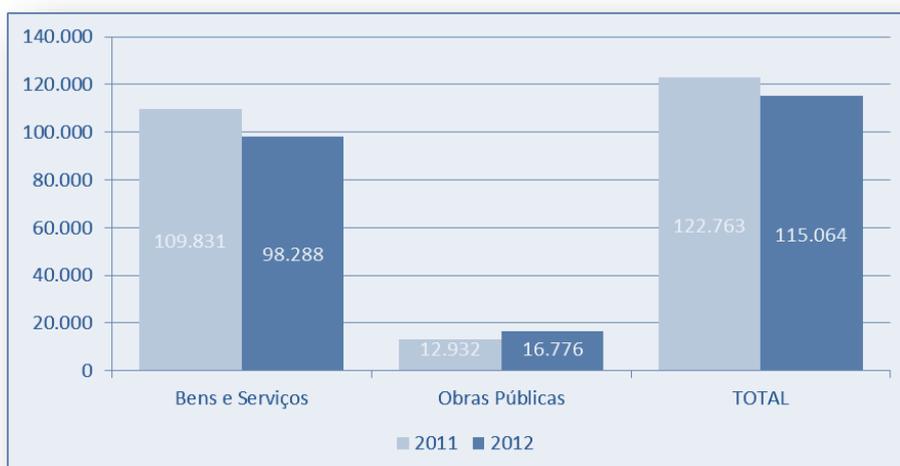
Gráfico 5- Peso relativo dos Bens e Serviços face às Obras Públicas: 2010 a 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Face ao ano anterior, o ano de 2012 registou uma diminuição geral do número de contratos celebrados (-6,3%, o que traduz uma diminuição total de 7 699 contratos). Esta evolução, contudo, traduz a variação do número de contratos de bens e serviços (-10,5%, isto é, menos 11.543 contratos), porquanto no caso das obras públicas assistiu-se a uma variação positiva (29,7%, correspondente a mais 3.844 contratos).

Gráfico 6- Número de contratos celebrados nos anos de 2011 e 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Do ponto de vista dos valores contratuais, a variação (negativa) é ainda mais acentuada no global: o valor dos contratos celebrados no ano de 2012 foi inferior a 2011 em 1.287,6 milhões de euros, isto é, -27%. Neste caso, a retração verificou-se quer no caso dos bens e serviços (-10,3%, isto é, -214 milhões de euros) quer, muito especialmente, no caso das obras públicas (-40,1%, ou seja, -1.073,1 milhões de euros).

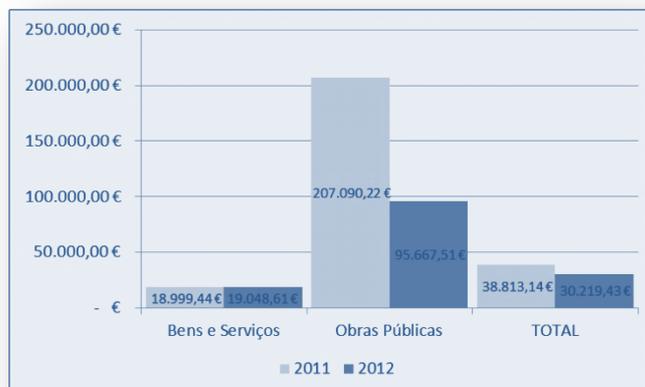
Gráfico 7- Valor dos contratos celebrados nos anos de 2011 e 2012 (em Milhares de Milhões de Euros)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Em linha de conta com as tendências atrás referidas, também o valor médio dos contratos sofreu uma diminuição de 2011 para 2012.

Gráfico 8- Valor médio dos contratos celebrados nos anos de 2011 e 2012 (Euros)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Em termos do valor médio por tipo de contrato, assistiu-se a uma variação geral de -22,1%, (de um valor médio de 38 813, 14 € em 2011 para 30 219,43 € em 2012), particularmente sentida no caso das obras públicas, cujo valor médio diminuiu representando -111 422,71 €, isto é, -53,8%; em 2012, o valor médio dos contratos de obras públicas foi de 95 667,51 €.

### 3.3. CONTRATOS POR ANO DE DECISÃO E DURAÇÃO MÉDIA DOS PROCEDIMENTOS

#### 3.3.1. CONTRATOS POR ANO DE DECISÃO DE CONTRATAR

Analisando os contratos por ano de decisão de contratar, constata-se que 92,5% dos contratos celebrados em 2012 resultam de um processo iniciado no próprio ano. Apenas 7,3% dos contratos havia sido iniciada no ano de 2011, e o número de processos iniciados dois ou mais anos antes poderá considerar-se residual.

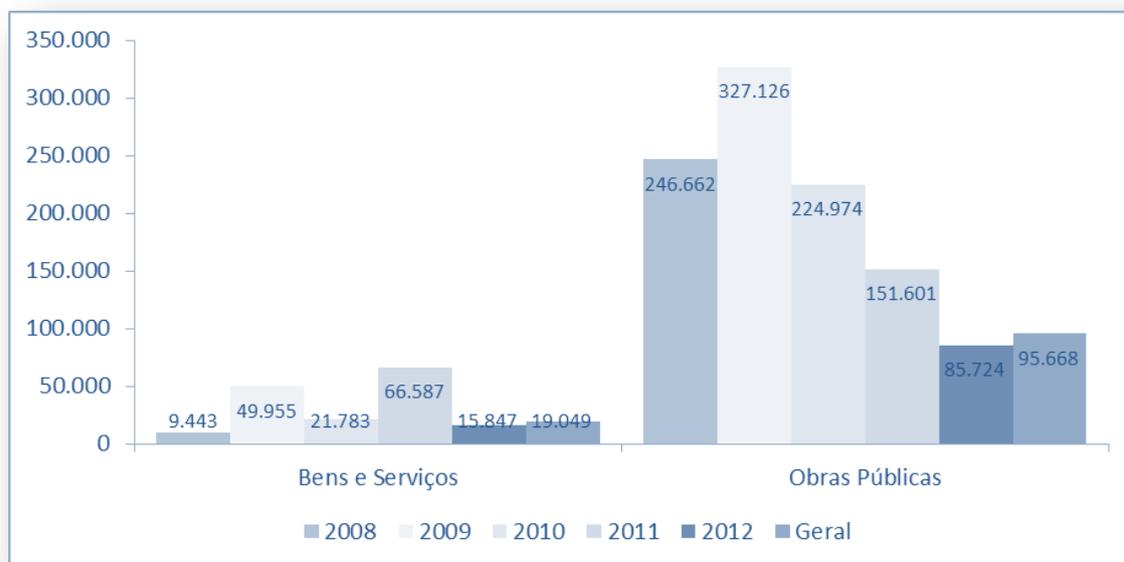
Em 2011, o número de contratos celebrados nesse ano com processo iniciado no mesmo ano representou 98,4% do total de contratos celebrados nesse período.

Quadro 8 – Contratos celebrados em 2012 por ano de decisão

	Ano da Decisão					Total
	2008	2009	2010	2011	2012	
Bens e Serviços	11	24	154	7.082	99.042	106.313
Obras Públicas	1	28	63	1.296	7.363	8.751
<b>TOTAL</b>	<b>12</b>	<b>52</b>	<b>217</b>	<b>8.378</b>	<b>106.405</b>	<b>115.064</b>

*Fonte: portal BASE (Set. 2013)*

Gráfico 9- Valor médio dos contratos celebrados em 2012 em função do ano de decisão do procedimento (em Euros)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Como se pode observar no gráfico, dos contratos celebrados em 2012, o valor médio daqueles relativos a obras públicas tem vindo a diminuir consoante o ano de decisão de contratar; se o valor médio dos contratos com início no ano de 2009 foi de 327.126 €, o valor médio dos contratos com decisão no próprio ano (2012) foi de "apenas" 95.668 €. No caso dos bens e serviços já não é possível estabelecer a mesma conclusão, uma vez que os valores apresentam um comportamento aleatório.

Apesar de se dever ter em conta que os processos mais complexos tendem a ser mais morosos e que, por isso mesmo, mais facilmente transitam de um exercício económico para outro, esta evolução do valor por ano de decisão de contratar do procedimento é consistente com os dados de valores médios de contratos (cfr. item 3.2.)

### 3.4. CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMENTO

Dos contratos celebrados durante o ano de 2012, o tipo de procedimento a que se recorreu com maior frequência foi o ajuste direto, que representou 96,2% do número total de procedimentos e 51% do montante contratual total envolvido.

Quadro 9 – Contratação Pública por tipo de procedimento (2012)

	Número de contratos		Valores Contratuais	
	N.º	%	Montante	%
Concurso Público	4.315	3,8%	1.520.617.969,88 €	43,7%
Concurso Limitado por Prévia Qualificação	104	0,1%	181.833.555,72 €	5,2%
Por negociação / Ajuste Direto	110.645	96,2%	1.774.716.640,57 €	51,0%
<b>TOTAL</b>	<b>115.064</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.477.168.166,17 €</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Tendo-se registado uma diminuição do número de contratos em todos os tipos de procedimentos (-6%), foi naqueles decorrentes de concursos limitados por prévia qualificação que a variação foi mais acentuada (-38,8%). Os ajustes diretos, apesar da descida do número de contratos, viram reforçado o seu peso no contexto da contratação pública, representando, agora, 96,2% do número total de contratos).

Quadro 10 – Número de contratos por tipo de procedimento

	2011		2012		Var. 2012/2011
	N.º	%	N.º	%	
Concurso Público	4.812	3,9%	4.315	3,8%	-10,3%
Concurso Limitado por Prévia Qualificação	170	0,1%	104	0,1%	-38,8%
Por negociação / Ajuste Direto	117.781	95,9%	110.645	96,2%	-6,1%
<b>TOTAL</b>	<b>122.763</b>	<b>100%</b>	<b>115.064</b>	<b>100%</b>	<b>-6%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

No que respeita aos montantes contratuais, a variação foi mais acentuada (-27%), tendo-se assistido a uma “perda” de representatividade dos concursos limitados (-10,8 pp) em favor dos concursos públicos (+5,7 pp, passando a representar 43,7% do total dos montantes contratuais) e para os ajustes diretos (+4,9 pontos percentuais), que passaram a ser maioritários também nos montantes contratuais.

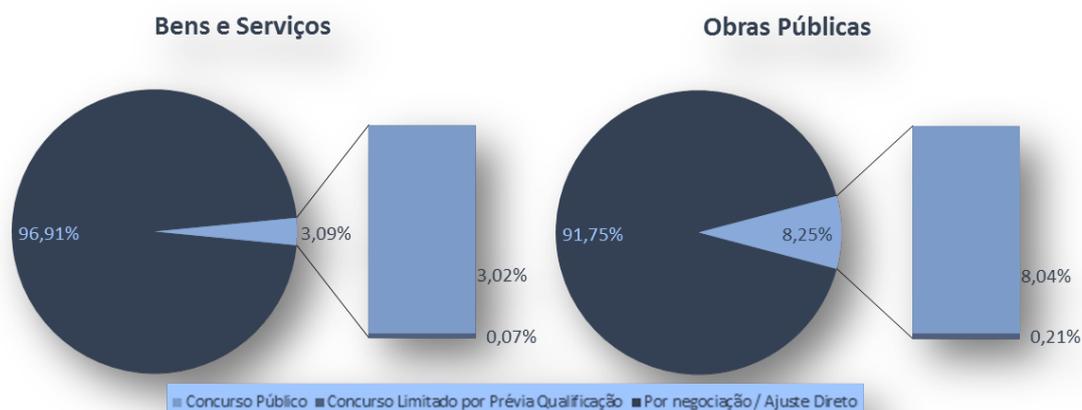
Quadro 11 – Montantes contratuais por tipo de procedimento

	2011		2012		Var. 2012/2011
	N.º	%	N.º	%	
Concurso Público	1.811.091.177	38,0%	1.520.617.970	43,7%	-16,0%
Concurso Limitado por Prévia Qualificação	758.123.032	15,9%	181.833.556	5,2%	-76,0%
Por negociação / Ajuste Direto	2.195.603.481	46,1%	1.774.716.641	51,0%	-19,2%
<b>TOTAL</b>	<b>4.764.817.691</b>	<b>100%</b>	<b>3.477.168.166</b>	<b>100%</b>	<b>-27%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Analisando por tipo de contratos, constatamos que a distribuição por tipo de procedimentos é tendencialmente similar nos bens e serviços e nas obras públicas: peso muito relevante dos ajustes diretos (mais representativo no caso de aquisição de bens e serviços) e relevância relativa quase marginal dos concursos limitados, especialmente no caso da aquisição de bens e serviços (0,07%).

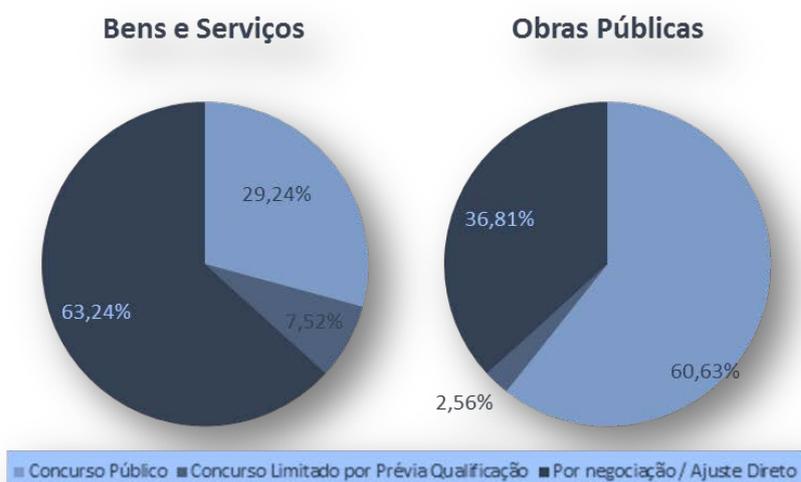
Gráfico 10- Número de contratos por tipo de procedimento (2012)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Já a distribuição dos montantes contratuais por tipo de contrato apresenta diferenças de destacar. Enquanto na aquisição de bens e serviços o maior peso, em termos de valores dos contratos celebrados, pertence aos procedimentos por ajuste direto ou negociação (63,24%), no caso das obras públicas prevalecem os procedimentos por concurso público, responsáveis por 60,63% do montante contratual total.

Gráfico 11- Montantes contratuais por tipo de procedimento (2012)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

### 3.5. PROCEDIMENTOS CONCORRENCIAIS VS AJUSTE DIRETO

No ano de 2012 os contratos celebrados na sequência de procedimentos concursais representaram 3,8% (4.419) do número total de contratos e 49% (mais de 1,7 mil milhões de euros) do volume total do preço contratual.

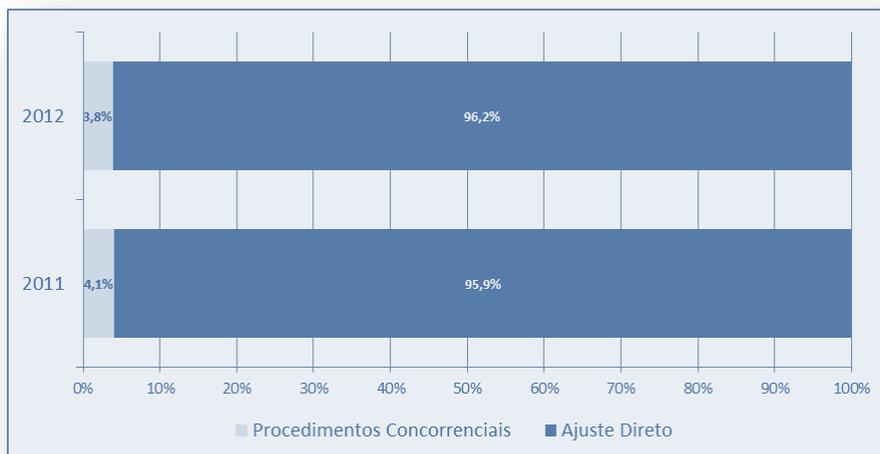
Quadro 12 – Contratação Pública em 2012 por tipo de procedimento

	Número de contratos		Valores Contratuais	
	N.º	%	Montante	%
Procedimentos Concorrenciais	4.419	3,8%	1.702.451.526 €	49,0%
Ajuste Direto	110.645	96,2%	1.774.716.641 €	51,0%
<b>TOTAL</b>	<b>115.064</b>	<b>100,0%</b>	<b>3.477.168.166 €</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Face a 2011, nota-se um ligeiro aumento do peso relativo do número de procedimentos por ajuste direto, que passaram de uma quota de 95,9% para 96,2% em 2012.

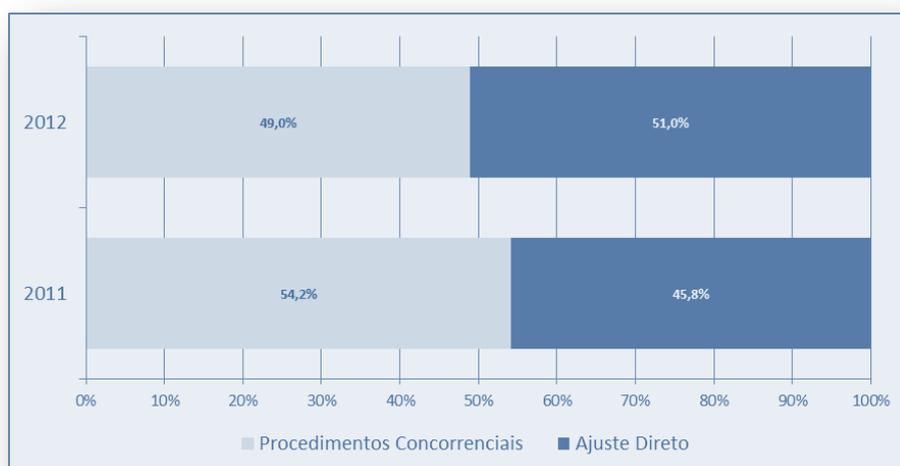
Gráfico 12- Peso relativo dos procedimentos concorrenciais, em razão do número, nos anos de 2011 e 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

É, todavia, nos montantes contratuais que mais se nota o incremento do peso relativo dos procedimentos por ajuste direto: de 2011 para 2012 os ajustes diretos ganharam uma quota de 4,2 pontos percentuais, passando a representar mais de metade dos montantes contratuais.

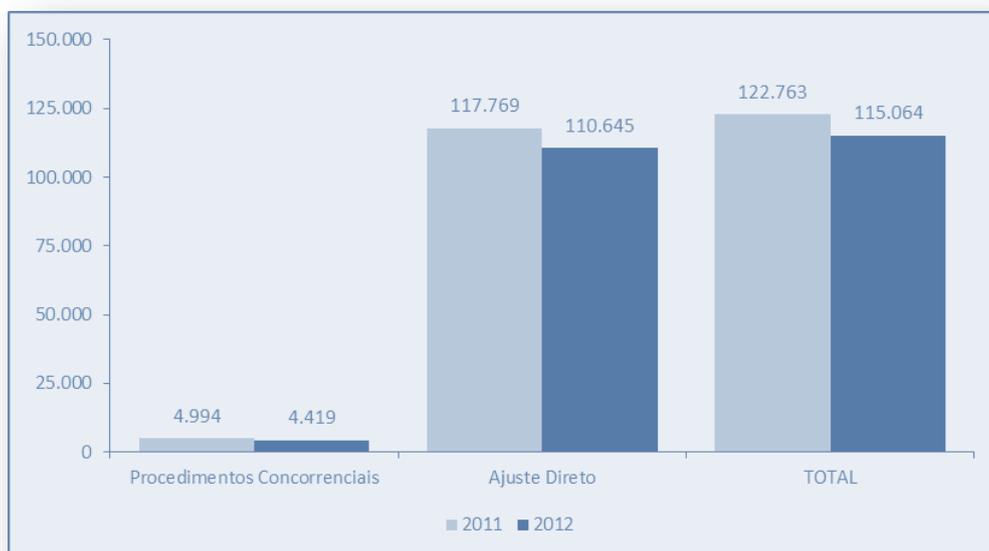
Gráfico 13- Peso relativo dos procedimentos concorrenciais, em razão dos montantes contratuais, nos anos de 2011 e 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Este ligeiro ajustamento, em termos dos procedimentos adotados, é feito num quadro de diminuição quer do número de contratos celebrados quer nos montantes envolvidos. De 2011 para 2012 o número de contratos diminuiu em 7 699 (-6,3%), distribuídos por procedimentos concorrenciais (menos, 575, ou seja, -11,5%) e por ajuste direto (menos 7 124 contratos, traduzido em -6%).

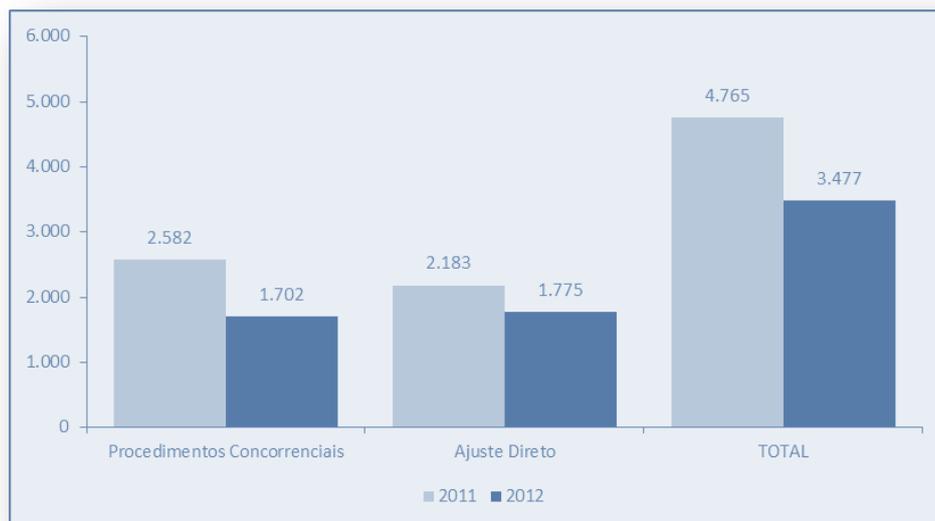
Gráfico 14- Número de contratos, por procedimentos pré-contratuais, nos anos 2011 e 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Igual tendência é constatável quando analisados os montantes contratuais. Em 2012 o montante contratual global diminuiu 1,288 mil milhões de euros (-27%), dos quais 879,7 milhões de euros nos procedimentos concorrenciais (-34,1%) e os remanescentes 408 milhões de euros nos procedimentos por ajuste direto.

Gráfico 15- Montante dos contratos, por procedimentos pré-contratuais, nos anos 2011 e 2012 (em Milhões de Euros)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

### 3.5.1. PROCEDIMENTOS CONCORRENCIAIS

Como já referido anteriormente, os contratos celebrados em 2012 reportados ao portal BASE resultantes de procedimentos concorrenciais diminuíram face ao ano de 2011 quer quanto ao número, quer quanto ao montante global.

Assim, em 2012 o número de contratos celebrados decorrentes de procedimentos concorrenciais respeitante a aquisição de bens e serviços representou 68,7% (3 035) do número total de contratos, a que correspondeu 40,4% (688 milhões de euros) dos montantes contratuais.

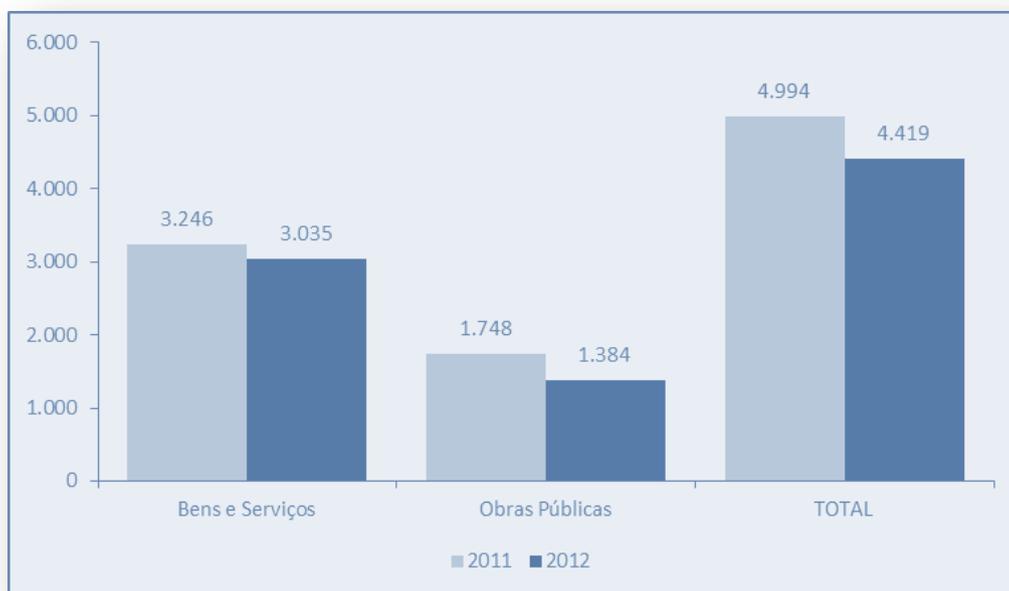
Quadro 13 – Contratos decorrentes de procedimentos concursais em 2012

	Número de contratos		Valores Contratuais	
	N.º	%	Montante	%
Bens e Serviços	3.035	68,7%	688.291.642 €	40,4%
Obras Públicas	1.384	31,3%	1.014.159.884 €	59,6%
<b>TOTAL</b>	<b>4.419</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.702.451.526 €</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Face ao ano de 2012, os dados apurados denotam uma diminuição do número de contratos celebrados, mais acentuada no caso das obras públicas (-20,8%) do que nos bens e serviços (-6,5%).

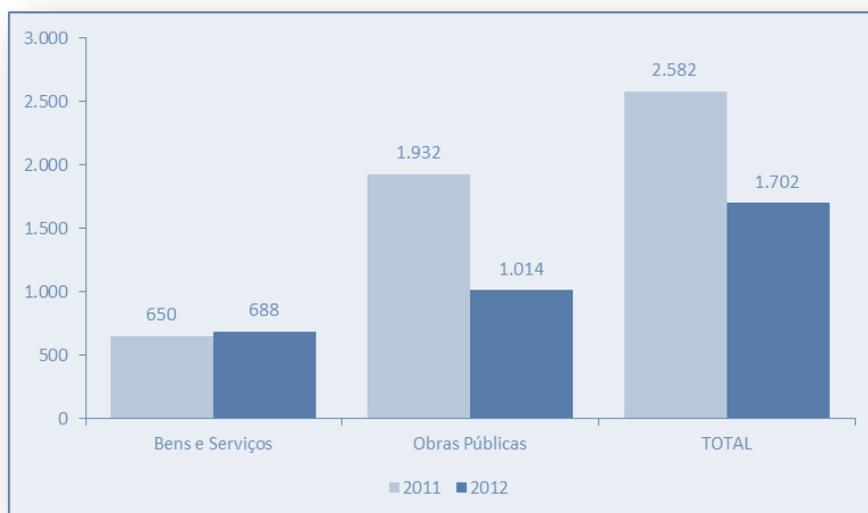
Gráfico 16- Número de contratos decorrentes de procedimentos concorrenciais: 2012/2011



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Analisando por montantes contratuais, a diminuição no caso das obras públicas é pronunciado, quase diminuindo para metade (-47,5%), enquanto no caso dos bens e serviço se registou um ligeiro aumento (+5,9%), traduzido em 38 milhões de euros.

Gráfico 17- Montantes dos contratos decorrentes de procedimentos concorrenciais: 2012/2011 (Milhões de Euros)

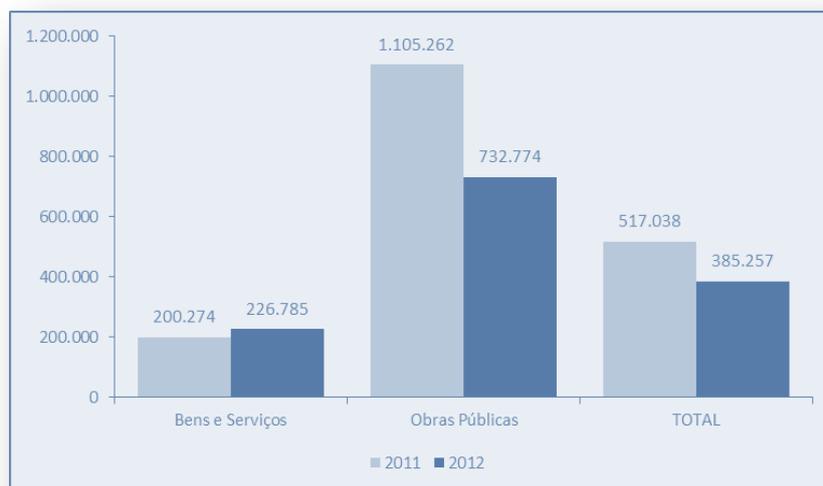


Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Em resultado das análises anteriormente feitas, o valor médio dos contratos decorrentes de procedimentos concorrenciais aumentou no caso da aquisição de bens e serviços: em média, o valor de um destes contratos foi de 226 785 € (+13,2%).

No caso das obras públicas o valor médio dos contratos precedidos de procedimentos concorrenciais diminuiu em 372 487 € (-33,7%), situando-se em 732 774 €.

Gráfico 18- Valor médio dos contratos decorrentes de procedimentos concorrenciais: 2011/2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

### 3.5.2. AJUSTES DIRETOS

Dos 110 645 contratos celebrados em 2012 que foram precedidos por procedimento de ajuste direto, 86,1% (95.253) respeitaram a aquisição de bens e serviços, enquanto os restantes 13,9% (15 392) referiram-se a contratos de obras públicas.

No que aos montantes contratuais diz respeito, cerca de 2/3 respeitaram a aquisição de bens e serviços e o restante 1/3 a obras públicas.

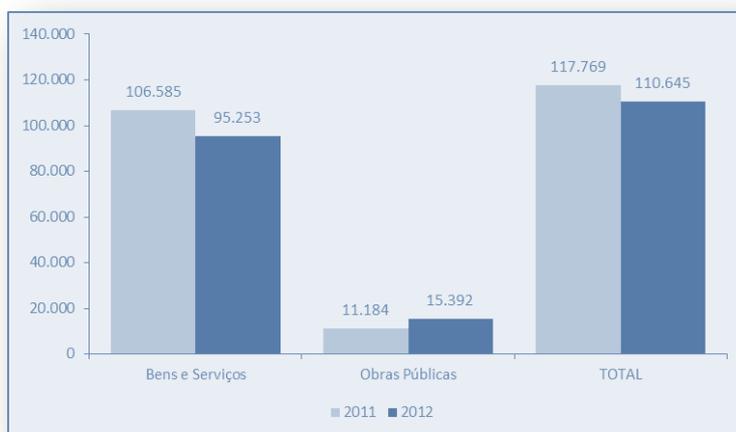
Quadro 14 – Ajustes diretos em 2012

	Número de contratos		Valores Contratuais	
	N.º	%	Montante	%
Bens e Serviços	95.253	86,1%	1.183.958.388 €	66,7%
Obras Públicas	15.392	13,9%	590.758.253 €	33,3%
<b>TOTAL</b>	<b>110.645</b>	<b>100,0%</b>	<b>1.774.716.641 €</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Por comparação com o ano de 2011, o número de contratos por ajuste direto para a aquisição de bens e serviços diminuiu (-10,6%). Em sentido inverso, assistiu-se ao aumento do número de contratos decorrentes de ajuste direto relacionados com obras públicas (+37,6%).

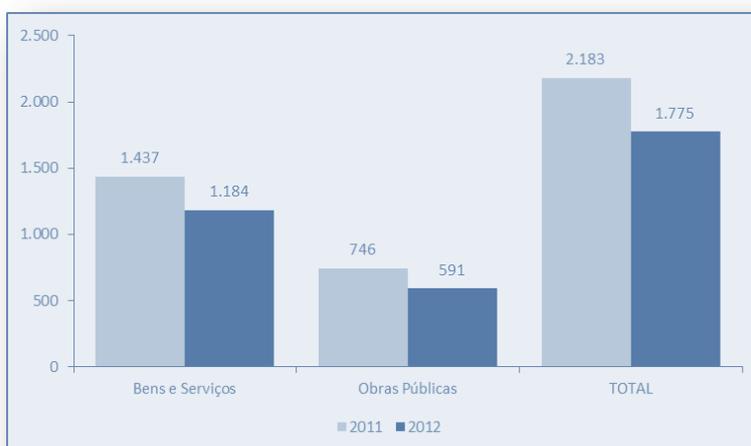
Gráfico 19- Número de contratos por ajuste direto: 2012/2011



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Quanto aos montantes contratuais envolvidos, a diminuição foi comum tanto na contratação de bens e serviços (-17,6%) como nas obras públicas (-20,8%).

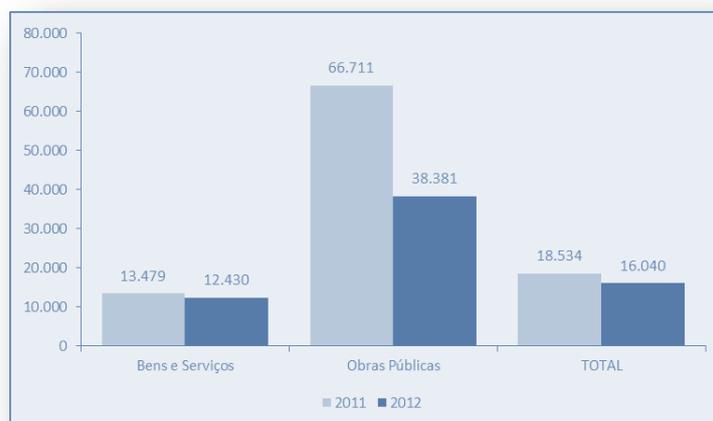
Gráfico 20- Valor dos contratos por ajuste direto: 2012/2011 (em Milhões de Euros)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

No mesmo sentido das tendências descritas, observa-se que o valor médio dos contratos sofreu uma diminuição generalizada, seja nos bens e serviços (-7,8%) seja, sobretudo, nas obras públicas (-42,5%).

Gráfico 21- Valor médio dos contratos por ajuste direto: 2012/2011 (em Milhões de Euros)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

O número de entidades que reportaram ajustes diretos (excetuando os agrupamentos de entidades) foi de 3.321, isto é, 98,2% das entidades que reportaram contratos, durante o ano de 2012.

Quadro 15 – Ajustes diretos em 2012, por CPV

Código	Descrição CPV	Nº Contratos	%	Preço Contratual	%
45	Construção	7.305	6,6%	437.248.571 €	24,6%
33	Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	5.359	4,8%	160.050.896 €	9,0%
79	Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	7.438	6,7%	139.815.706 €	7,9%
72	Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	2.999	2,7%	95.540.416 €	5,4%
71	Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspeção	4.136	3,7%	82.057.901 €	4,6%
50	Serviços de reparação e manutenção	11.186	10,1%	70.733.265 €	4,0%
55	Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	2.002	1,8%	64.886.571 €	3,7%
34	Equipamento e produtos auxiliares de transporte	4.612	4,2%	63.238.561 €	3,6%
09	Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	1.374	1,2%	55.400.156 €	3,1%
92	Serviços recreativos, culturais e desportivos	3.223	2,9%	48.537.615 €	2,7%
90	Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	1.666	1,5%	40.997.121 €	2,3%
48	Pacotes de software e sistemas de informação	834	0,8%	40.363.691 €	2,3%
	Outros	58.511	52,9%	475.846.170 €	26,8%

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

No que concerne ao tipo de contratos segundo a classificação feita de acordo com a nomenclatura CPV celebrados na sequência de procedimentos por ajuste direto, predominaram a «Construção» (24,6% dos valores contratuais), seguido do «Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais» (9,0%), «Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança» (7,9%), «Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio» (5,4%) e « Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção» (4,6%), que, no total, representara, mais de metade do montante contratual total por recurso a ajuste direto.

### **3.5.2.1. AJUSTES DIRETOS SIMPLIFICADOS**

Entre os ajustes diretos reportados ao portal BASE, 42 296 correspondem a ajustes diretos simplificados:

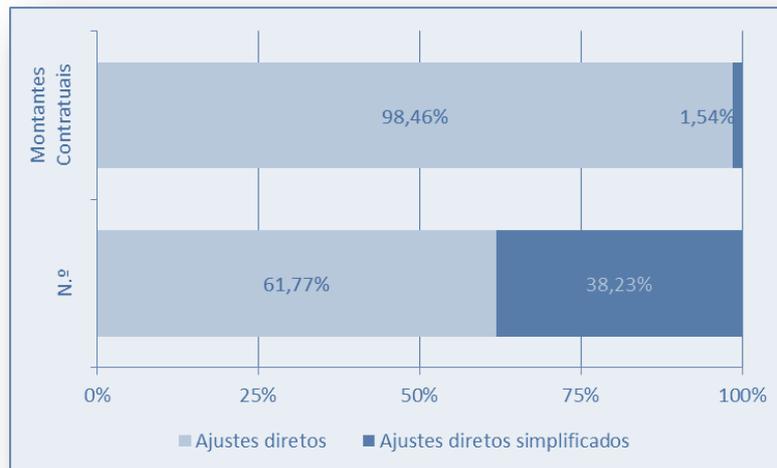
Quadro 16 – Ajustes diretos simplificados em 2012

	<b>N.º</b>	<b>Montantes Contratuais</b>
Ajustes diretos	42.296	27.294.113

*Fonte: portal BASE (Set. 2013)*

Embora este tipo de procedimento represente 38,23% do número total dos ajustes diretos reportados, equivale apenas a 1,54% do montante contratual.

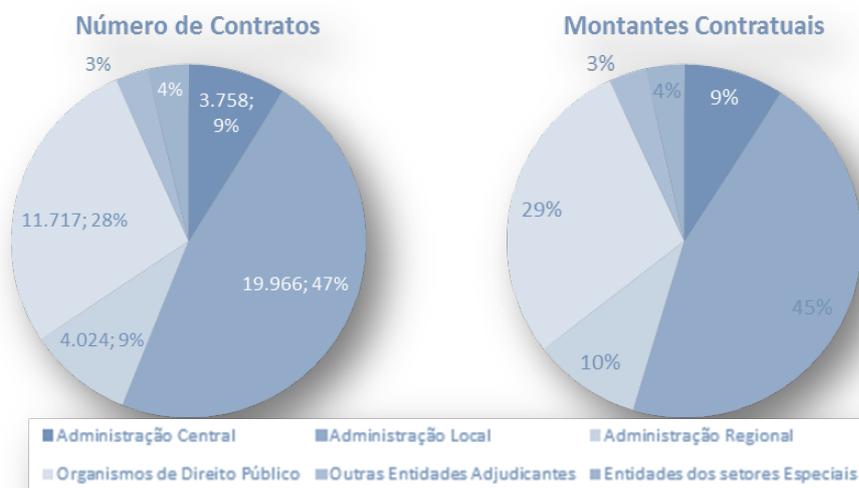
Gráfico 22- Peso relativo dos Ajustes diretos simplificados face à totalidade dos ajustes diretos em 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

O peso relativo, todavia, poderá estar subavaliado face à realidade porquanto foram “apenas” 315 as entidades adjudicantes que reportaram tais contratos. Assim, apenas 9,5% das entidades que reportaram ajustes diretos também reportaram ajustes diretos simplificados. Ora, tratando-se de contratos com valor contratual médio inferior, é expectável que mais entidades recorram a este tipo de procedimento e com maior frequência.

Gráfico 23- Distribuição dos ajustes diretos simplificados, por tipo de entidade, em 2012



As entidades que mais contratos por ajuste direto simplificado reportaram ao portal BASE pertencem à Administração Local, seguidas dos Organismos de Direito público.

Isolando da análise anterior apenas a parte dos ajustes diretos no regime simplificado, constata-se que há uma maior semelhança entre os diversos montantes contratuais apurados em função dos códigos de nomenclatura CPV, conforme se pode constatar no quadro seguinte.

Quadro 17 – Ajustes diretos simplificados em 2012, por CPV

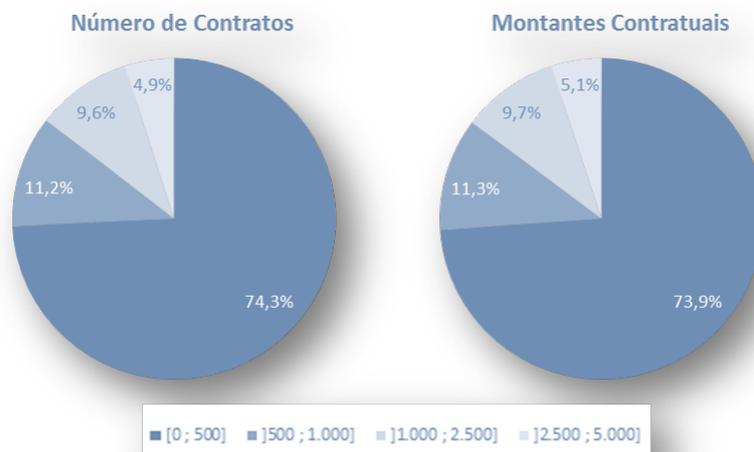
Código	Descrição CPV	Nº Contratos	%	Preço Contratual	%
50	Serviços de reparação e manutenção	6.268	14,8%	3.532.522 €	12,9%
33	Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	1.249	3,0%	2.295.198 €	8,4%
79	Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	2.635	6,2%	2.194.606 €	8,0%
44	Estruturas e materiais de construção; produtos auxiliares de construção (excepto aparelhos eléctricos)	5.005	11,8%	1.850.339 €	6,8%
98	Outros serviços comunitários, sociais e pessoais	2.105	5,0%	1.701.026 €	6,2%
39	Mobiliário (incl. de escritório), acessórios, aparelhos domésticos (excl. iluminação) e produtos de limpeza	1.917	4,5%	1.162.626 €	4,3%
30	Máquinas, equipamento e material de escritório e de informática, excepto mobiliário e pacotes de programas (software)	2.273	5,4%	1.155.353 €	4,2%
92	Serviços recreativos, culturais e desportivos	1.059	2,5%	1.085.990 €	4,0%
34	Equipamento e produtos auxiliares de transporte	3.010	7,1%	1.029.440 €	3,8%
71	Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspecção	997	2,4%	875.534 €	3,2%
31	Maquinaria, aparelhagem, equipamento e consumíveis eléctricos; iluminação	2.049	4,8%	795.370 €	2,9%
85	Serviços de saúde e acção social	98	0,2%	772.999 €	2,8%
60	Serviços de transporte (excl. transporte de resíduos)	876	2,1%	675.815 €	2,5%
55	Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	886	2,1%	645.966 €	2,4%
42	Máquinas industriais	1.272	3,0%	644.580 €	2,4%
22	Material impresso e afins	1.231	2,9%	636.403 €	2,3%
72	Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	457	1,1%	634.092 €	2,3%
	Outros	8.909	21,1%	5.606.252 €	20,5%

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Como se constata, o tipo de despesa mais frequentemente associado ao ajuste direto simplificado são os «Serviços de reparação e manutenção», mas “apenas” representam 14,8% do número de contratos e 12,9% do montante contratual.

Relativamente aos montantes dos contratos, predominam os de valor inferior a 500 €, tanto em número de contratos como em montantes, que representa quase ¾ do universo.

Gráfico 24- Distribuição dos contratos por ajuste direto simplificado, por intervalos

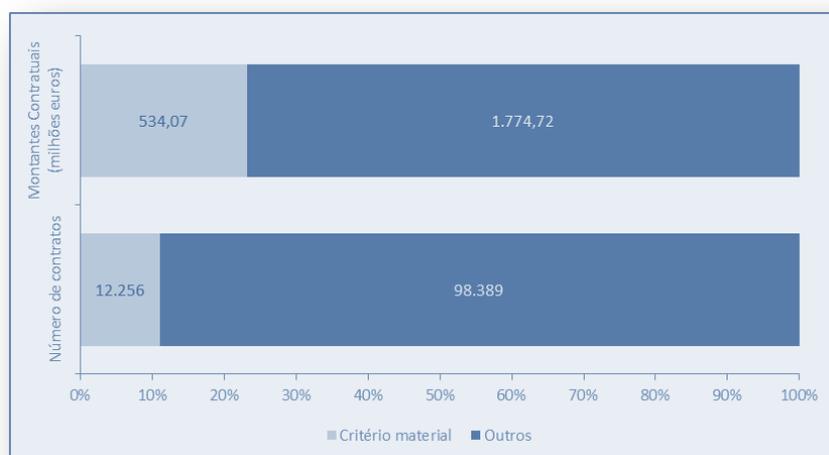


Fonte: portal BASE (Set. 2013)

### 3.5.2.2. AJUSTES DIRETOS POR CRITÉRIO MATERIAL

Os contratos celebrados na sequência de procedimento por ajuste direto fundamentado em critérios de natureza material (portanto, não focadas no valor do contrato) representaram 11,1% do número de contratos na sequência de ajuste direto e 23,1% dos respetivos montantes contratuais de tais contratos.

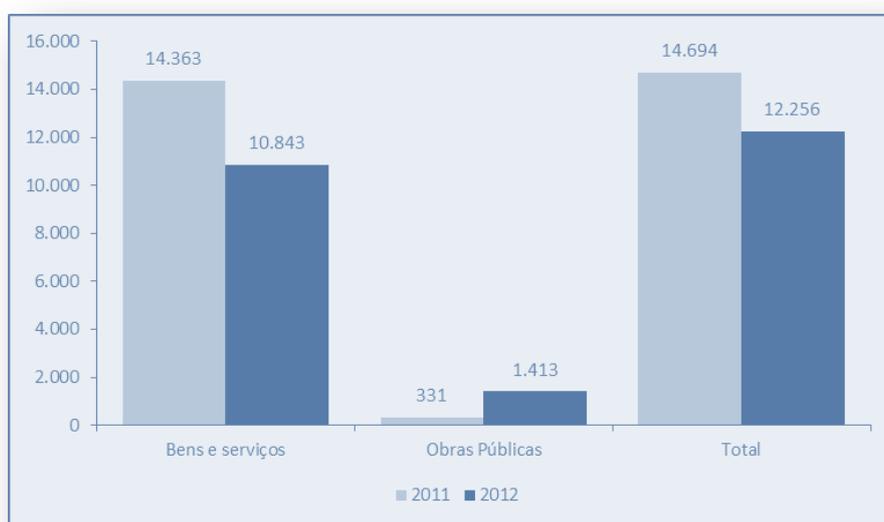
Gráfico 25 – Peso relativo dos contratos por ajuste direto por razões materiais



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Face ao ano anterior, observou-se uma diminuição do número de contratos celebrados decorrentes de procedimentos por ajuste direto fundamentado em critérios materiais (-16,6%), muito embora no caso das obras públicas tenha havido um crescimento (+1.082 contratos).

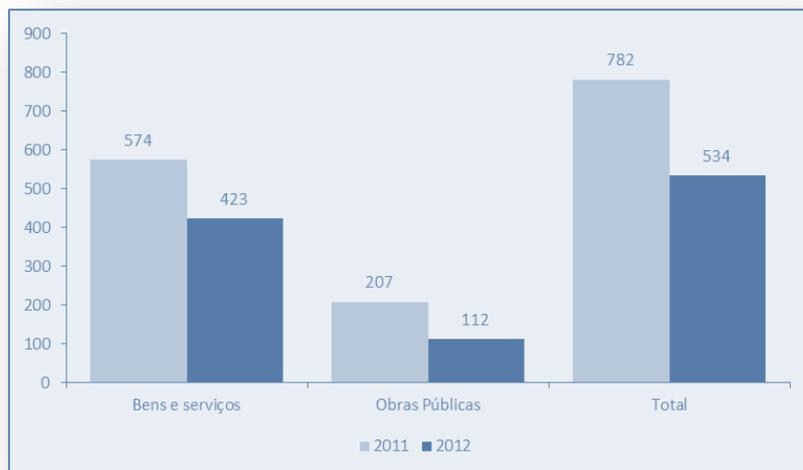
Gráfico 26- Evolução do número de contratos celebrados com base em critério material em 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Em termos de montantes contratuais, de 2011 para 2012 os montantes contratuais destes contratos diminuiu em 248 milhões de euros (variação de -31,7%).

Gráfico 27- Evolução do Montante Contratual dos contratos celebrados com base em critério material em 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

O motivo mais frequentemente utilizado foi o relativo a «motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos» (42,75% do número total destes contratos) que, conjuntamente com os «motivos de urgência imperiosa» representaram mais de 50% dos contratos e dos valores envolvidos.

Quadro 18 -- Distribuição dos Montantes Contratuais dos contratos celebrados com base em critério material em 2012, por razão material

Motivos de natureza material	Contratos		Contratos	
	N.º	%	Montante contratual	%
Por motivos técnicos, artísticos ou relacionados com a proteção de direitos exclusivos	5.239	42,7%	199.133.485,05 €	37,3%
Por motivos de urgência imperiosa	1.477	12,1%	76.432.879,35 €	14,3%
Decorrente de procedimento com todas as propostas excluídas	106	0,9%	66.820.202,35 €	12,5%
Acordo quadro	2.792	22,8%	63.441.116,08 €	11,9%
Repetição de serviços similares	408	3,3%	45.965.905,30 €	8,6%
Serviços de informática	725	5,9%	21.341.221,62 €	4,0%
Substituição parcial ou ampliação de bens ou equipamentos de específico uso corrente da entidade adjudicante	351	2,9%	16.306.485,71 €	3,1%
Decorrente de procedimento anterior sem concorrentes	243	2,0%	9.335.776,32 €	1,7%
A natureza das prestações não permita a elaboração de especificações contratuais suficientemente precisas	337	2,7%	8.611.659,75 €	1,6%
Por motivos de secretismo	44	0,4%	7.152.266,66 €	1,3%
Aquisição de bens cotados em bolsa de matérias-primas	16	0,1%	5.599.180,44 €	1,0%
Outros	518	4,2%	13.934.077,36 €	2,6%
<b>Total Geral</b>	<b>12.256</b>		<b>534.074.255,99 €</b>	

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

O número de contratos (2.792) e os montantes contratuais (63,4 milhões de euros) celebrados ao abrigo de acordos quadro parecem estar subavaliados, à semelhança do que sucedeu no ano de 2011<sup>15</sup>.

No que respeita ao tipo de despesa, por nomenclatura CPV, os fundamentos de natureza material foram predominantemente utilizados na aquisição de «Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais» e «Construção», que em conjunto tiveram uma “quota” de 35%.

Quadro 19 — Distribuição dos Montantes Contratuais dos contratos celebrados com base em critério material em 2012, por CPV

CPV	Descrição CPV	Nº Contratos	%	Preço Contratual	%
33	Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	2.660	21,7%	126.572.790 €	23,7%
45	Construção	147	1,2%	60.112.017 €	11,3%
72	Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	731	6,0%	39.516.483 €	7,4%
55	Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	340	2,8%	28.049.083 €	5,3%
34	Equipamento e produtos auxiliares de transporte	386	3,1%	27.704.386 €	5,2%
50	Serviços de reparação e manutenção	1.716	14,0%	27.670.315 €	5,2%
79	Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	572	4,7%	24.752.906 €	4,6%
09	Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	199	1,6%	19.572.866 €	3,7%
60	Serviços de transporte (excl. transporte de resíduos)	193	1,6%	18.884.791 €	3,5%
92	Serviços recreativos, culturais e desportivos	490	4,0%	18.152.521 €	3,4%
71	Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspecção	515	4,2%	17.900.345 €	3,4%
48	Pacotes de software e sistemas de informação	168	1,4%	15.929.900 €	3,0%
	Outros	4.139	33,8%	109.255.855 €	20,5%

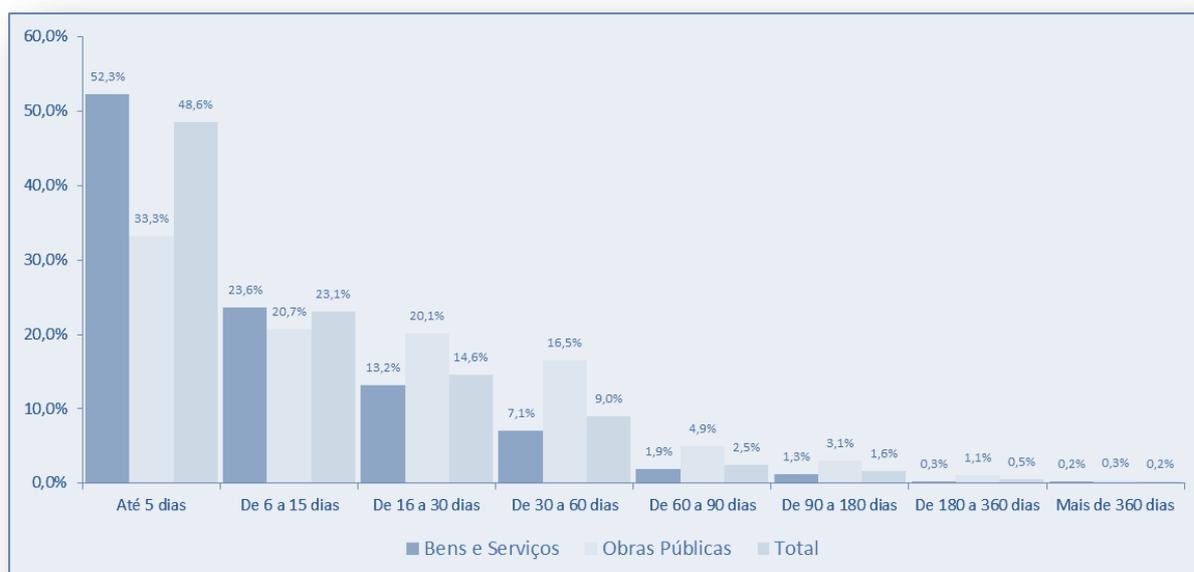
Fonte: portal BASE (Set. 2013)

<sup>15</sup> Cfr. relatório Contratação Pública em Portugal: 2011.

#### 4. DURAÇÃO MÉDIA DOS PROCEDIMENTOS DE CONTRATAÇÃO

Relativamente à duração do procedimento pré-contratual, isto é, o número de dias entre o início do procedimento (publicação de anúncio ou envio de convite) e a data de celebração do contrato, a maior parte dos procedimentos demorou menos de 30 dias a ser decidido. No caso dos bens e serviços a maioria foi mesmo decidido em menos de 5 dias.

Gráfico 28- Duração dos procedimentos, relativos a contratos celebrados em 2012, por intervalo e por tipo de contrato (todos os contratos exceto os ajustes diretos simplificados)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Os dados atrás referidos estão naturalmente influenciados pelos ajustes diretos. Esta influência resulta da conjugação do peso relativo dos procedimentos por ajuste direto (96,2%), e da simplificação processual que lhes estão associados, muito especialmente aos ajustes diretos simplificados, que, em razão do seu relativamente elevado número de contratos dentro do universo, conduz ao apuramento de uma menor duração dos procedimentos.

Não obstante o referido, os resultados apurados apenas para os procedimentos concorrenciais continuam a demonstrar uma eficiência de assinalar: 67,8% dos contratos de bens e serviços e 71,3% de obras públicas foram celebrados antes de decorridos 60 dias a contar da data de início do procedimento.

Gráfico 29- Duração dos procedimentos relativos a contratos celebrados em 2012, por intervalo e por tipo de contrato (contratos resultantes de procedimentos concorrenciais)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

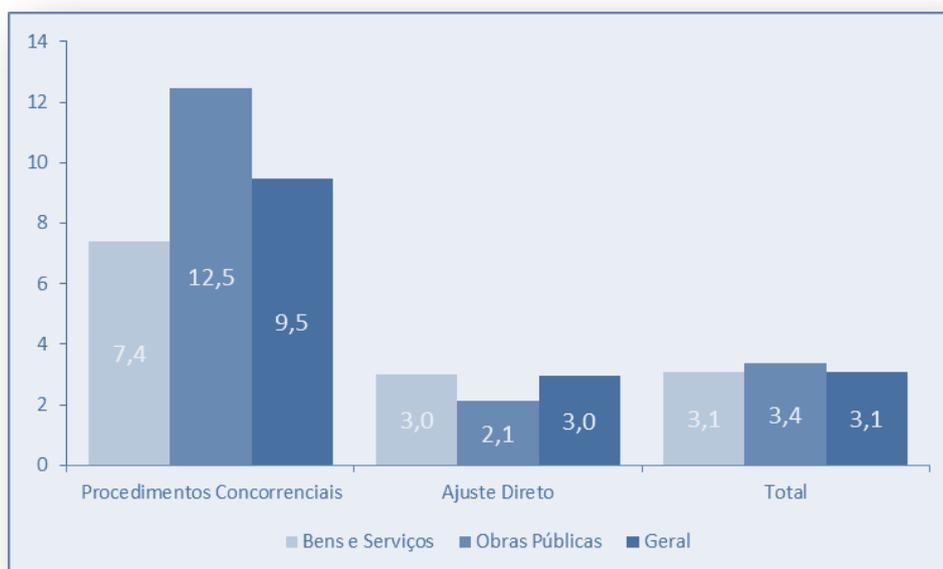
Estes dados devem, todavia, ser analisados com alguma prudência, na medida em que subsiste em aberto um número significativo de procedimentos que não deram origem a contrato durante o ano de 2012.

## 5. NÚMERO DE CONCORRENTES POR PROCEDIMENTO

De forma a medir o nível de concorrência existente nos mercados públicos, foi analisada uma amostra de 50 228 <sup>16</sup>procedimentos tramitados pelas plataformas eletrónicas.

Como se constata no gráfico infra, em média foram apresentadas 3,1 propostas por cada procedimento de contratação. O número médio de propostas por procedimento é ligeiramente superior nas obras públicas (3,4) relativamente às aquisições de bens e serviços (3,1).

Gráfico 30- Número médio de propostas por procedimento (2012)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

O número médio de propostas nos procedimentos concorrenciais (9,5) é superior ao dos ajustes diretos (3,0), o que é consistente com a expectativa de uma maior concorrência nos procedimentos abertos.

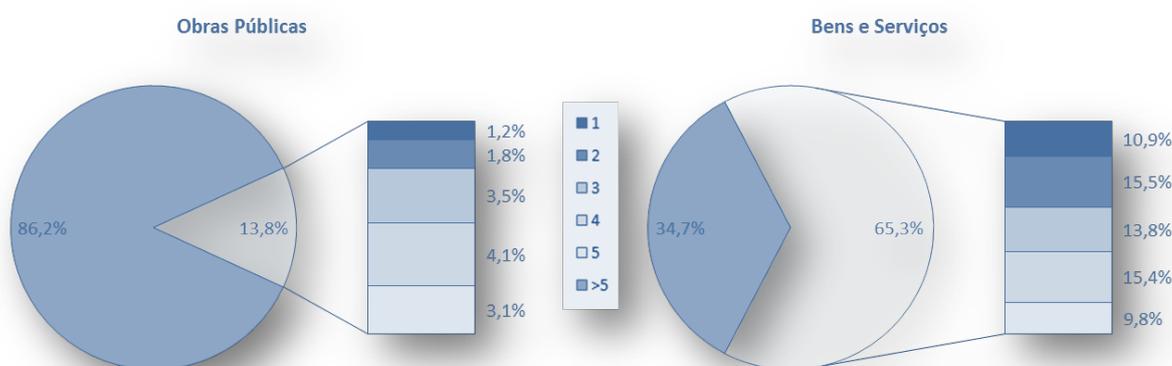
É de notar que no caso dos procedimentos concorrenciais existe uma diferenciação entre o mercado de bens e serviços e o das obras públicas: em média, os procedimentos relativos a obras públicas tiveram mais 5,1 propostas por procedimento (12,5) do que no caso das aquisições de bens e serviços (7,4), o que parece demonstrar a vitalidade do setor da construção.

<sup>16</sup> Dos quais 28 668 procedimentos por ajuste direto, 11 197 concursos públicos e 31 concursos limitados.

## 5.1. PROCEDIMENTOS CONCORRENCIAIS

Analisando mais pormenorizadamente os procedimentos concorrenciais, é de destacar aqueles em que foram apresentadas pelo menos duas propostas: em 89,1% dos procedimentos de aquisição de bens e serviços e em 98,8% dos procedimentos relativos a obras públicas existiram, pelo menos, duas propostas para decisão das entidades adjudicantes.

Gráfico 31- Número médio de propostas por procedimento: procedimentos concorrenciais (2012)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

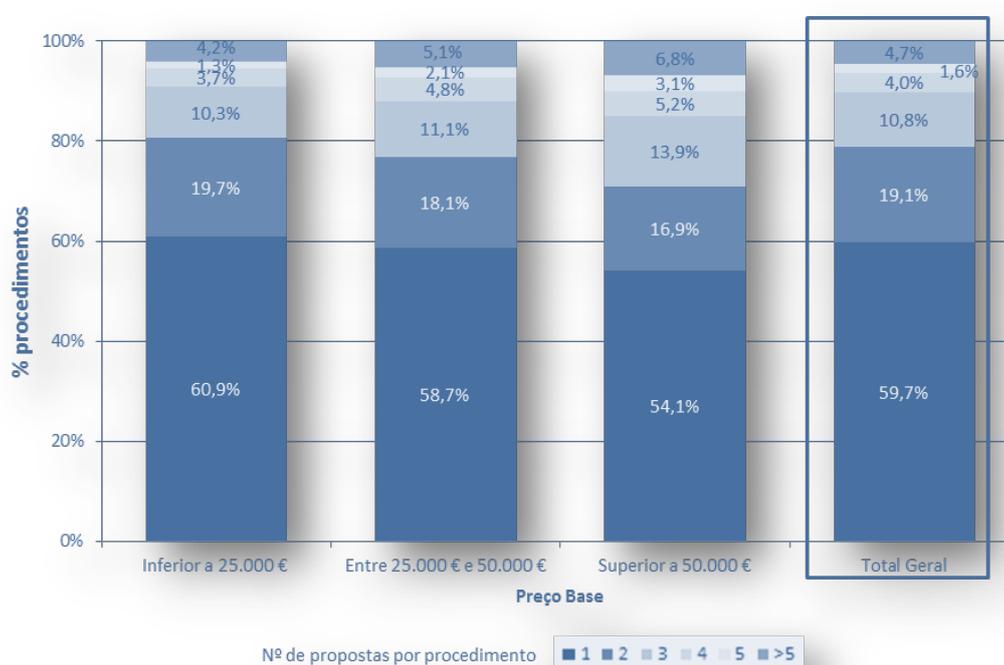
É, ainda, de destacar que num número considerável de procedimentos foram apresentadas mais de 5 propostas. Este peso foi especialmente notado nas obras públicas (86,2% dos procedimentos), mas igualmente registado nos bens e serviços (34,7%).

## 5.2. PROCEDIMENTOS POR AJUSTE DIRETO

No caso dos ajustes diretos para a aquisição de bens e serviços, em 59,7% dos procedimentos apenas foi apresentada uma proposta. À medida que o valor do procedimento cresce, em média, aumenta o número de procedimentos com mais do que uma proposta, o que parece indiciar uma maior preocupação com a concorrência à medida que os valores em causa são maiores. Se nos procedimentos com preço base inferior a 25 000 € em 60,9% dos procedimentos apenas foi apresentada uma proposta, nos procedimentos cujo preço base foi superior a 50 000 € o peso de

tais propostas diminuiu 5,8 pontos percentuais (54,1%), sendo, ainda assim, a situação prevalecente.

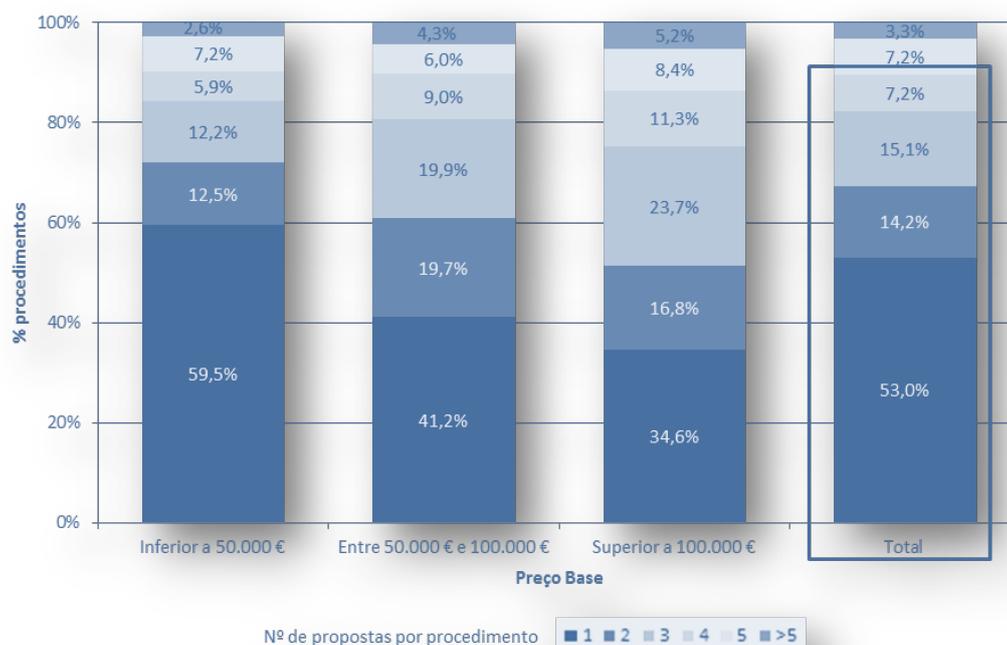
Gráfico 32- Número médio de propostas por procedimento: ajustes diretos para aquisição de bens e serviços (2012)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

No caso das obras públicas a influência do custo estimado da despesa parece ter um efeito mais evidente na concorrência dentro dos procedimentos. De facto, se no caso dos procedimentos cujo preço base é inferior a 50 000 € em 59,5% dos casos apenas foi apresentada uma proposta, quando o valor em causa foi superior a 100 000 €, esse mesmo peso baixou 24,9 pontos percentuais (34,6%). O que significa que nestes últimos procedimentos, em cerca de 2/3 existiram, pelo menos, duas propostas.

Gráfico 33- Número médio de propostas por procedimento: ajustes diretos para aquisição de obras públicas (2012)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

## 6. CRITÉRIOS DE ADJUDICAÇÃO

### 6.1. «PREÇO MAIS BAIXO» VS «PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA»

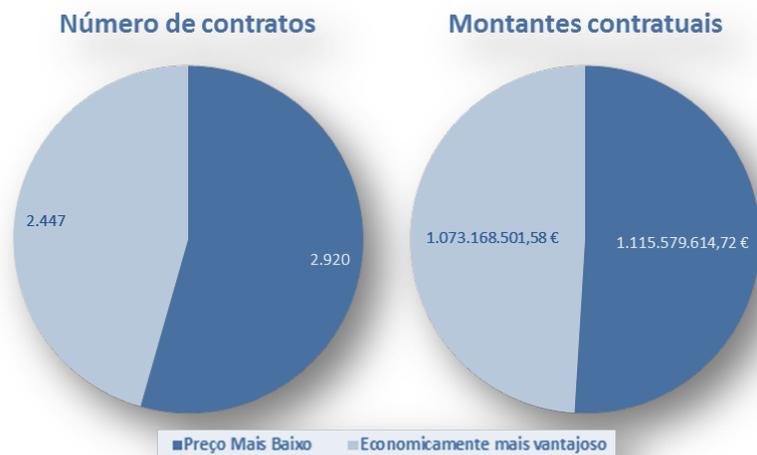
O Código dos Contratos Públicos prevê a existência de dois critérios distintos<sup>17</sup>: i) “o da proposta economicamente mais vantajosa para a entidade adjudicante”, e ii) “o do preço mais baixo”.

Numa amostra de 5.367<sup>18</sup> procedimentos concorrenciais com decisão de contratar no ano de 2012, constatou-se que 54,4% (2.920) tiveram como critério de adjudicação (exclusivamente) o preço mais baixo, previsto no art.º 74.º, n.º 1, al. c).

<sup>17</sup> Cfr. art. 74.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.

<sup>18</sup> Procedimentos de contratação relativamente aos quais foi possível identificar o tipo de critério utilizado e o respetivo peso, quando aplicável. Foram excluídos os procedimentos por ajuste direto. Esta amostra corresponde a 75,8% dos procedimentos concorrenciais cujo procedimento se iniciou no ano de 2012.

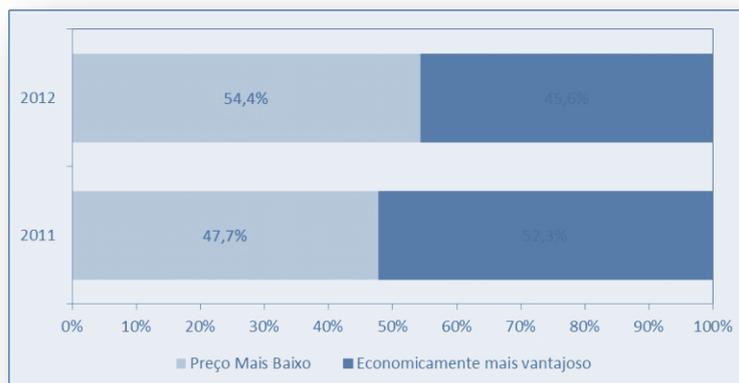
Gráfico 34- Critérios de adjudicação nos procedimentos abertos (concursos públicos e concursos limitados)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

A importância relativa deste critério aumentou de 2011<sup>19</sup> para 2012: se no ano de 2011 o critério «preço mais baixo» representava 47,7% dos procedimentos abertos, em 2012 esse peso relativo aumentou para 54,4%.

Gráfico 35 – Peso relativo dos critérios de adjudicação: variação de 2011 para 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

<sup>19</sup> Numa amostra de 6 523 contratos nas mesmas circunstâncias, isto é, procedimentos concorrenciais nos quais foi possível tratar os critérios de adjudicação. Esta amostra corresponde a 74,8% dos procedimentos concorrenciais abertos no ano de 2011.

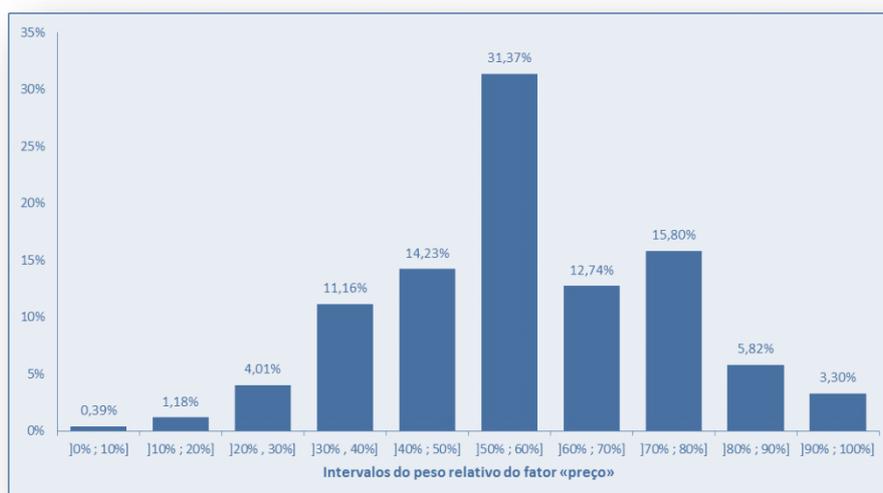
Convém sublinhar que, nos termos da legislação, apenas se poderá recorrer ao critério do preço mais baixo nos casos em que o caderno de encargos defina “... *todos os restantes aspetos da execução do contrato a celebrar* ...”<sup>20</sup>. Isto é, a entidade adjudicante apenas não terá definido o preço a pagar pela aquisição do bem ou serviço ou pela empreitada.

Assim, se, por um lado, o recurso ao critério do preço mais baixo pode incentivar a um processo de “esmagamento” de margens de lucro por parte dos operadores económicos, por outro lado significa que a entidade adjudicante foi capaz de definir com precisão todos os aspetos do bem, serviço ou empreitada a adquirir e, adicionalmente, não reconheceu como relevante a existência de propostas com alguns atributos ou fatores sujeitos ao que o mercado possa propor, não os tendo, consequentemente, submetido à concorrência.

## 6.2. «PROPOSTA ECONOMICAMENTE MAIS VANTAJOSA»: PESO DO FATOR PREÇO

Nos procedimentos de 2012 nos quais o critério de apreciação das propostas foi o da «proposta economicamente mais vantajosa», foi possível constatar a preponderância que o fator preço (ou análogo<sup>21</sup>) teve. Como se pode confirmar graficamente, o fator preço ou análogo teve um peso superior a ½ em 69% dos procedimentos concorrenciais abertos no ano de 2012 que constam da amostra tratada.

Gráfico 36- Distribuição do peso do fator «preço» ou análogo na apreciação das propostas de procedimentos abertos em 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

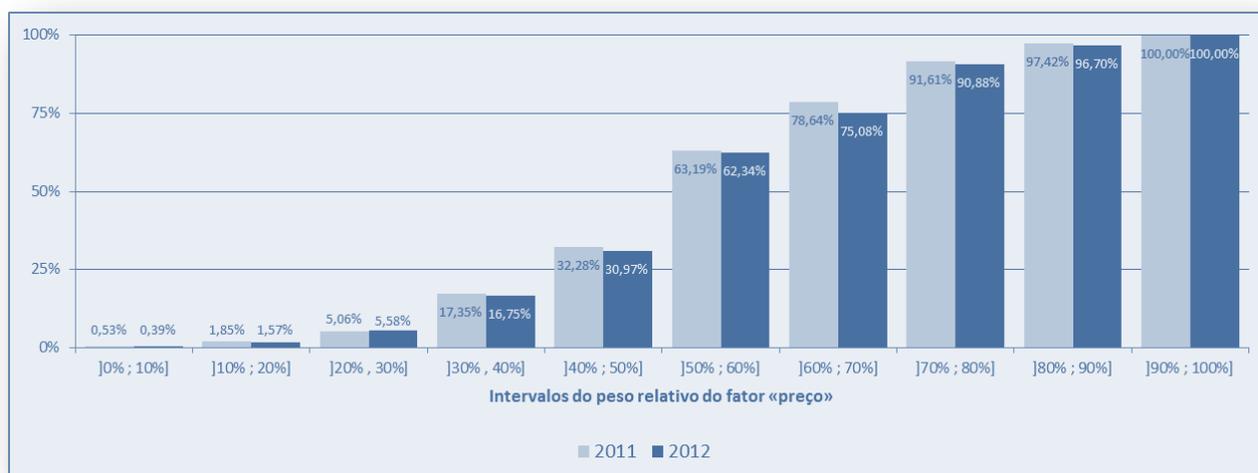
<sup>20</sup> Cfr. art. 74.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos.

<sup>21</sup> Entendendo-se por análogo o fator económico do contrato (encargos financeiros, rendas a pagar, etc.).

Incluindo os procedimentos cujo fator de apreciação das propostas é o preço mais baixo, concluímos que em 70,8% dos procedimentos concorrenciais abertos, o preço representou mais de 50% dos fatores de apreciação.

Analisando a evolução das amostras trabalhadas de 2011 com 2012, nota-se uma tendência de reforço do peso do fator preço. Em 2011, em 32,28% dos procedimentos analisados o fator preço tinha um peso relativo de 50% ou menos, enquanto que no ano de 2012 esse peso baixou para 30,97%.

Gráfico 37- Distribuição acumulada do peso do fator preço ou análogo na apreciação das propostas: comparação dos anos 2011 e 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

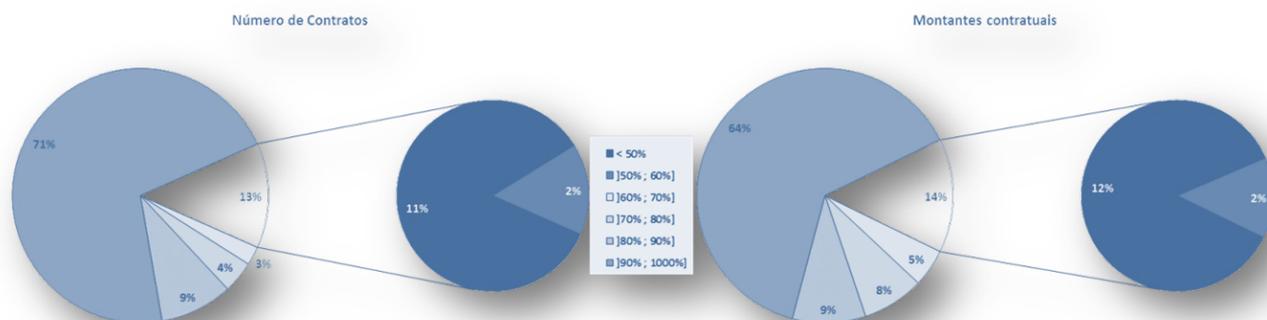
### 6.3. PREÇOS ANORMALMENTE BAIXOS

A preponderância do fator «preço mais baixo» e o peso que o fator económico assume nos demais procedimentos tenderá a desencadear uma concorrência em razão do custo para as entidades adjudicantes. Numa conjuntura económica com a que Portugal ainda passa, marcada por uma desaceleração da despesa pública, é possível que os operadores económicos sejam tentados a prejudicar a sua margem “normal”.

Uma das formas de abordar esta questão passa por analisar o valor contratual final do contrato em função do preço base<sup>22</sup> e do preço anormalmente baixo<sup>23</sup>.

Considerando os contratos de bens e serviços (incluindo os relacionados com obras públicas), independentemente do tipo de procedimento, constatamos que em 13 % dos contratos da amostra<sup>24</sup> os valores contratuais finais aproximaram-se ou foram mesmo inferiores ao preço anormalmente baixo calculado em função do preço base. A representatividade em termos dos montantes contratuais globais é semelhante (14%).

Gráfico 38 - Desvio entre o Preço Base e o Preço Contratual, por intervalo de preço contratual, dos contratos de bens e serviços (incluindo os relacionados com obras públicas): ano de 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

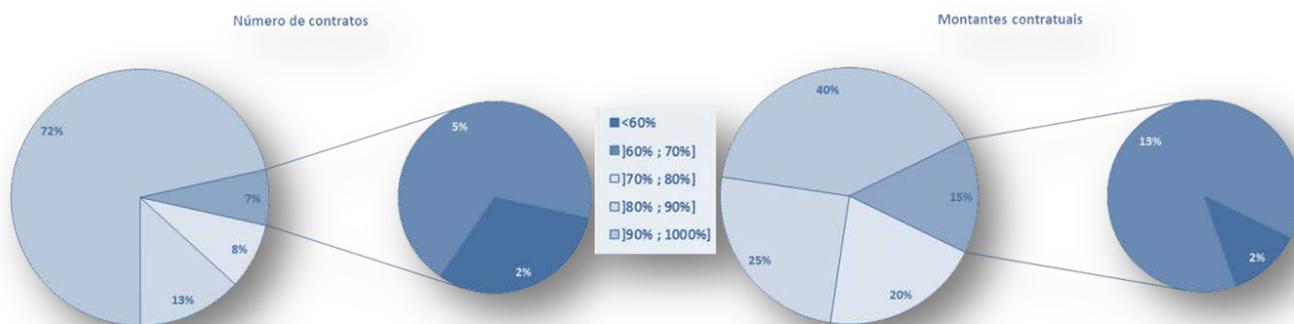
No que respeita às empreitadas de obras públicas a relevância dos contratos cujo preço contratual se aproximou do limite do preço anormalmente baixo é maior: 15% dos contratos, que representam 28% dos montantes contratuais, tiveram como preço contratual valores abaixo ou iguais a 30% do preço base.

<sup>22</sup> Conceito inovador do quadro normativo português, que corresponde ao "... preço máximo que a entidade adjudicante se dispõe a pagar pela execução de todas as prestações que constituem o seu objeto ..." (art.º 47.º do CCP).

<sup>23</sup> Nos termos do art.º 69.º, n.º 1 do Código dos Contratos Públicos, "... considera-se que o preço total resultante de uma proposta é anormalmente baixo quando seja: a) 40 % ou mais inferior àquele, no caso de se tratar de um procedimento de formação de um contrato de empreitada de obras públicas; b) 50 % ou mais inferior àquele, no caso de se tratar de um procedimento de formação de qualquer dos restantes contratos".

<sup>24</sup> Foram considerados 44,5% dos contratos, que representaram 85,9% dos montantes contratuais.

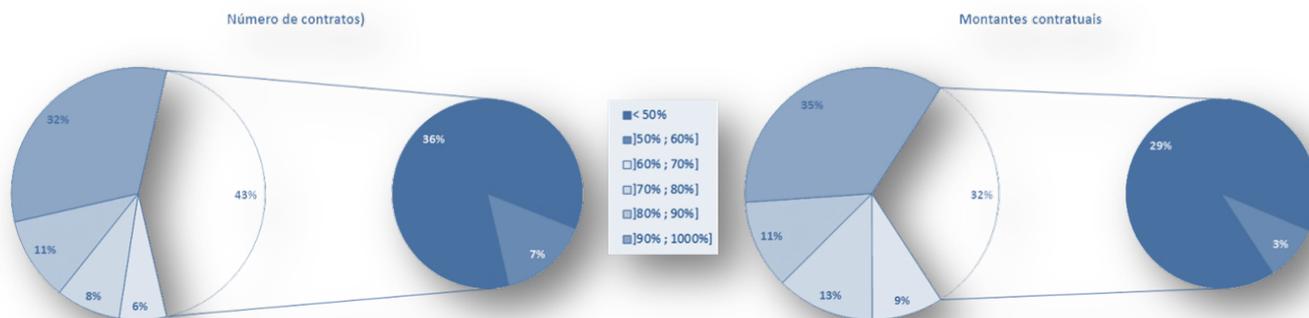
Gráfico 39 - Desvio entre o Preço Base e o Preço Contratual, por intervalo de preço contratual, dos contratos de empreitadas de obras públicas (incluindo os relacionados com obras públicas): ano de 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Se analisarmos apenas os procedimentos concorrenciais constatamos que a adjudicação próxima dos valores do preço anormalmente baixo se torna mais frequente. No caso dos bens e serviços, o número de contratos em que o valor contratual se situa 40% ou menos abaixo daquele preço atinge os 43%, representando 32% dos montantes contratuais.

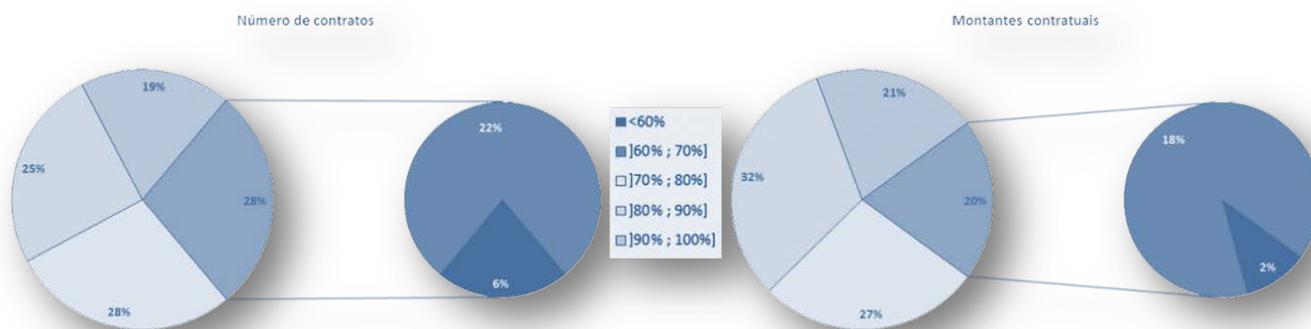
Gráfico 40 - Desvio entre o Preço Base e o Preço Contratual, por intervalo de preço contratual, dos contratos de bens e serviços (incluindo os relacionados com obras públicas) dos procedimentos concorrenciais: ano de 2012



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Situação similar sucede com as empreitadas de obras públicas, onde se constata que tanto o número de contratos como os montantes contratuais relativos cujo preço contratual se aproximou do preço anormalmente baixo (no caso, 40% abaixo do preço base), foi de, respetivamente, 28% e 20%, portanto, com maior representatividade.

Gráfico 41 - Desvio entre o Preço Base e o Preço Contratual, por intervalo de preço contratual, dos contratos de empreitadas de obras públicas dos procedimentos concorrenciais: ano de 2012



Fonte: portal  
BASE (Set. 2013)

## 7. CONTRATOS POR CLASSIFICAÇÃO “VOCABULÁRIO COMUM PARA OS CONTRATOS PÚBLICOS” (CPV)

Numa breve análise por CPV, constatamos que as obras públicas predominam sobre a restante despesa, sobretudo por força da «Construção», que representa 40,7% do valor contratual total.

Quadro 20 – Distribuição da contratação por CPV

Código CPV	Descrição CPV	Nº Contratos	%	Preço Contratual	%
45	Construção	8.443	2,9%	1.416.928.399 €	40,7%
50	Serviços de reparação e manutenção	11.324	3,9%	210.762.719 €	6,1%
33	Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	5.820	2,0%	193.795.909 €	5,6%
79	Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança	7.675	2,6%	181.023.041 €	5,2%
90	Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	1.864	0,6%	157.149.603 €	4,5%
09	Produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	1.578	0,5%	135.608.424 €	3,9%
55	Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	2.140	0,7%	121.185.940 €	3,5%
72	Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	3.086	1,0%	109.620.709 €	3,2%
71	Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspeção	4.409	1,5%	101.070.403 €	2,9%
34	Equipamento e produtos auxiliares de transporte	4.757	1,6%	79.555.590 €	2,3%
	Outros	63.968	21,8%	770.467.429 €	22,2%
	<b>Total</b>	<b>115.064</b>		<b>3.477.168.166 €</b>	

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Comparando com o apurado no ano de 2011, constata-se que se assistiu a variações diferenciadas.

Quadro 21 – Distribuição da contratação por CPV: comparação 2012/2011

Código CPV	2011		2012		Variação	
	Montante Contratual	%	Montante Contratual	%	Montante contratual	Δ%
45 Construção	2.623.191.721,61 €	55,1%	1.416.928.399 €	40,7%	-1.206.263.322,25 €	-46,0%
50 Serviços de reparação e manutenção	134.035.434,12 €	2,8%	210.762.719 €	6,1%	76.727.284,95 €	57,2%
33 Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais	182.126.863,15 €	3,8%	193.795.909 €	5,6%	11.669.046,17 €	6,4%
79 empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão	198.885.510,29 €	4,2%	181.023.041 €	5,2%	-17.862.468,90 €	-9,0%
90 Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente	158.966.639,16 €	3,3%	157.149.603 €	4,5%	-1.817.036,53 €	-1,1%
09 produtos petrolíferos, combustíveis, electricidade e outras fontes de energia	164.032.379,02 €	3,4%	135.608.424 €	3,9%	-28.423.955,45 €	-17,3%
55 Serviços de hotelaria, restauração e comércio a retalho	-	-	121.185.940 €	3,5%	-	-
72 serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio	114.875.601,34 €	2,4%	109.620.709 €	3,2%	-5.254.892,03 €	-4,6%
71 Serviços de arquitectura, construção, engenharia e inspeção	176.585.770,22 €	3,7%	101.070.403 €	2,9%	-75.515.367,33 €	-42,8%
34 Equipamento e produtos auxiliares de transporte	-	-	79.555.590 €	2,3%	-	-
<b>Total</b>	<b>4.764.817.690,75 €</b>		<b>3.477.168.166 €</b>		<b>-1.287.649.524,59 €</b>	<b>-27,0%</b>

Fonte: portai BASE (Set. 2013)

Por um lado, assistimos a variações negativas muito acentuadas (superior à variação global, de -27%) nas áreas da «Construção» (-46%) e nos «Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção» (-42,8%).

Ainda com variações negativas, mas menores do que a variação global, encontramos os «Produtos petrolíferos, combustíveis, eletricidade e outras fontes de energia» (-17,3%) os «Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança» (-9%), os «Serviços de TI: consultoria, desenvolvimento de software, Internet e apoio» (-4,6%) e os «Serviços relativos a águas residuais, resíduos, limpeza e ambiente» (-1,1%).

Em sentido inverso, foram notados aumentos nos «Serviços de reparação e manutenção» (+57,2%) e no «Equipamento médico, medicamentos e produtos para cuidados pessoais».

Destas variações resultou uma alteração da estrutura da despesa, de que sobressai o facto de os «Serviços de reparação e manutenção» terem passado para o segundo lugar, e os «Serviços de arquitetura, construção, engenharia e inspeção» baixado de quarto para o nono lugar.

## 8. ATORES INTERVENIENTES NO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA

### 8.1. ENTIDADES ADJUDICANTES

No ano de 2012 foram 3 383 as entidades que procederam a registo de contratos junto do portal BASE. Face ao ano de 2011, este número representa um acréscimo de 356 entidades (+11,76%).

Quadro 22 – Número de Entidades Adjudicantes que reportaram contratos: evolução de 2011 para 2012

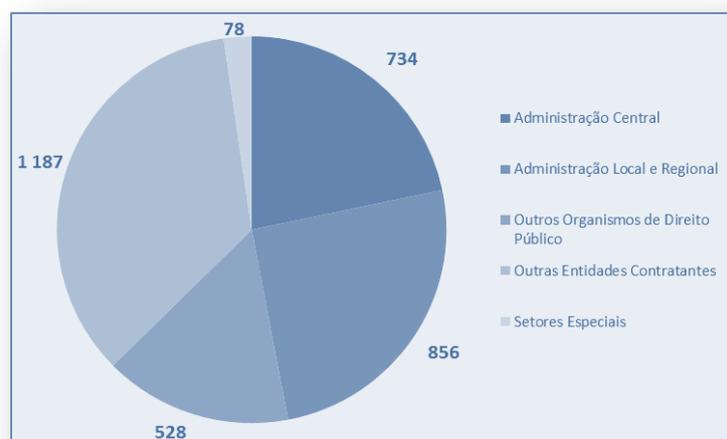
2011	2012	Var.
3.027	3.383	11,76%

*Fonte: portal BASE (Set. 2013)*

Ainda assim, o número de entidades que reportaram contratos públicos parece ser, em termos absolutos, menor do que o número expectável atendendo à estrutura da administração pública.

Aliás, estratificando estas entidades por tipo de entidades, o número parece, na verdade, inferior ao universo das entidades sujeitas ao Código dos Contratos Públicos<sup>25</sup>.

Gráfico 42- Número de Entidades Adjudicantes por tipo de Entidade (2012)

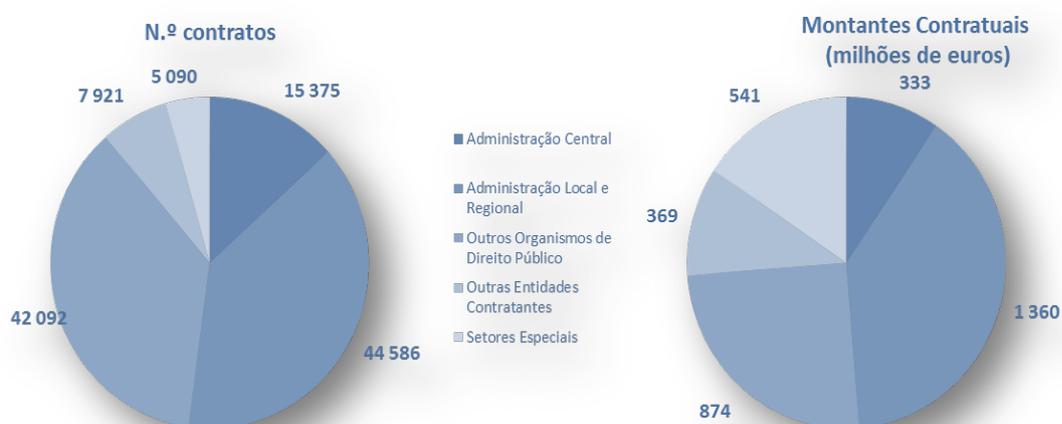


*Fonte: portal BASE (Set. 2013)*

<sup>25</sup> Bastará comparar o número das entidades das Administrações Regional e Local (734) e compararmos com o número de municípios e freguesias existentes.

São as entidades que integram a «Administração Regional e Local» as que maior peso tiveram seja no número de contratos celebrados (38,7%) como nos montantes contratuais envolvidos (39,1%). Como segundo tipo de entidades com maior expressão surgem os «Outros Organismos de Direito Público», responsáveis por 36,6% do número de contratos e de 25,1% dos montantes contratuais.

Gráfico 43- Contratação pública em 2012 por tipo de Entidade



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Procurando traçar um perfil por tipo de entidade, constatamos que as entidades que atuam nos sectores especiais são as que, em média, maior número de contratos reportaram (26 contratos) e que maior volume de contratos indicaram (1,8 milhões de euros).

Quadro 23 –Perfil da contratação em 2012 por tipo de Entidade

Tipo de Entidades	N.º	Montantes Contratuais
Administração Central	3	38.589,80 €
Administração Local	3	94.454,63 €
Administração Regional	9	232.299,20 €
Outros Organismos de Direito Público	7	229.242,85 €
Outras Entidades Contratantes	2	70.023,73 €
Entidades dos Setores Especiais	26	1.838.253,77 €
<b>TOTAL</b>	<b>3</b>	<b>81.512,90 €</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

As 10 entidades adjudicantes com maior expressão de contratos públicos representaram 16,4% do total de valores contratuais reportados ao portal BASE.

Quadro 24 – Ranking das Entidades Adjudicantes com maior volume de contratação

Entidade Adjudicante	N.º	Montantes Contratuais	%
Rede Ferroviária Nacional - REFER, E.P.	167	141.271.683,90 €	4,1%
Secretaria Regional do Equipamento Social	17	81.990.336,02 €	2,4%
Município de Lisboa	972	70.241.280,34 €	2,0%
Município de Gondomar	159	44.895.660,06 €	1,3%
Santa Casa da Misericórdia de Lisboa	165	43.909.283,08 €	1,3%
Administração Regional de Saúde de Lisboa e Vale do Tejo, I.P.	993	42.709.660,80 €	1,2%
ANA - Aeroportos de Portugal, S.A.	127	42.528.387,59 €	1,2%
EP Estradas de Portugal, S.A.	188	39.178.054,64 €	1,1%
CP - Caminhos de Ferro Portugueses, E. P. E.	53	33.755.627,59 €	1,0%
Secretaria Regional da Educação, Ciência e Cultura	28	30.845.417,03 €	0,9%
Outras	112.195	2.905.842.775,12 €	83,6%
<b>TOTAL</b>	<b>115.064</b>	<b>3.477.168.166,17 €</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

## 8.2. OPERADORES ECONÓMICOS

O número de operadores económicos com quem as entidades adjudicantes celebraram contratos quase chegou aos 30.000.

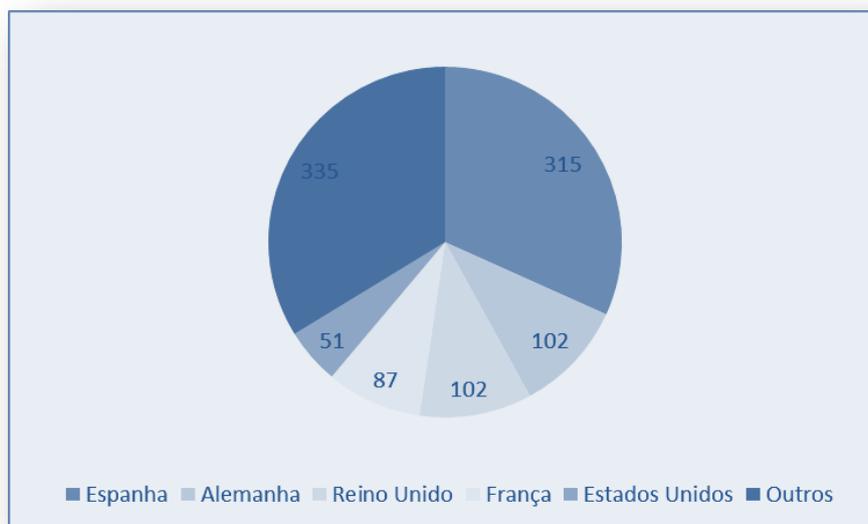
Quadro 25 – Entidades adjudicatárias, por nacionalidade

	2012	%
Portugal	27.191	93,5%
Dos quais, Agrupamentos de empresas	908	
União Europeia	1.758	6,0%
Dos quais, Agrupamentos Portugal / União Europeia	60	
Países Terceiros	138	0,5%
Dos quais, Agrupamentos Portugal / Países Terceiros	1	
<b>Total</b>	<b>29.087</b>	<b>100,0%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

A maior parte (93,5%) dos contratos foi celebrado com empresas sediadas em Portugal, mas registou-se um peso importante de empresas de outros países da União Europeia com contratos celebrados em Portugal (6%).

Gráfico 44- Número de Entidades Adjudicatárias, por país (2012)



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Por origem, é de Espanha que surgem o maior número de empresas (315) não nacionais com quem foram celebrados contratos públicos, seguidos da Alemanha e Reino unido (102) e França (87). Com empresas com sede nos Estados Unidos da América foram celebrados 51 contratos.

Do número de entidades adjudicatárias com origem em países terceiros (137), 19 são oriundas de países que integram a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP):

Quadro 26 – Entidades adjudicatárias oriundas da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

País de Origem	2012
Angola	1
Brasil	11
Cabo Verde	1
Guiné-Bissau	1
Moçambique	3
São Tomé e Príncipe	2
<b>Total</b>	<b>19</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Os 10 operadores com maior volume de contratos públicos celebrados, em termos de montante, representaram 11,4% do valor total de contratos celebrados em 2012 registados no portal BASE.

Quadro 27 – Ranking das Entidades Adjudicatárias com maior volume de contratação

Entidade Adjudicante	N.º	Montantes Contratuais	%
Mota-Engil, Engenharia e Construção, S.A.	35	102.429.048,82 €	2,9%
EDP COMERCIAL - Comercialização de Energia, S.A.	226	64.850.400,50 €	1,9%
GERTAL - Companhia Geral de Restaurantes e Alimentação, SA.	140	43.509.120,62 €	1,3%
Petróleos de Portugal - Petrogal, S.A.	286	33.941.583,94 €	1,0%
AFA VIA S - ENGENHARIA E CONSTRUÇÕES, S.A.	9	31.636.550,40 €	0,9%
Somague - Ediçor, Engenharia SA	19	28.113.261,69 €	0,8%
CESPA PORTUGAL, S.A.	12	24.568.550,19 €	0,7%
Costa & Carvalho, S.A.	12	23.158.243,80 €	0,7%
Sociedade de Construções Soares da Costa, S. A.	5	22.454.509,10 €	0,6%
CONSTRUCOES GABRIEL A S COUTO SA	13	21.384.145,46 €	0,6%
Outras	114.307	3.081.122.751,65 €	88,6%
<b>TOTAL</b>	<b>115.064</b>	<b>3.477.168.166,17 €</b>	<b>100,0%</b>

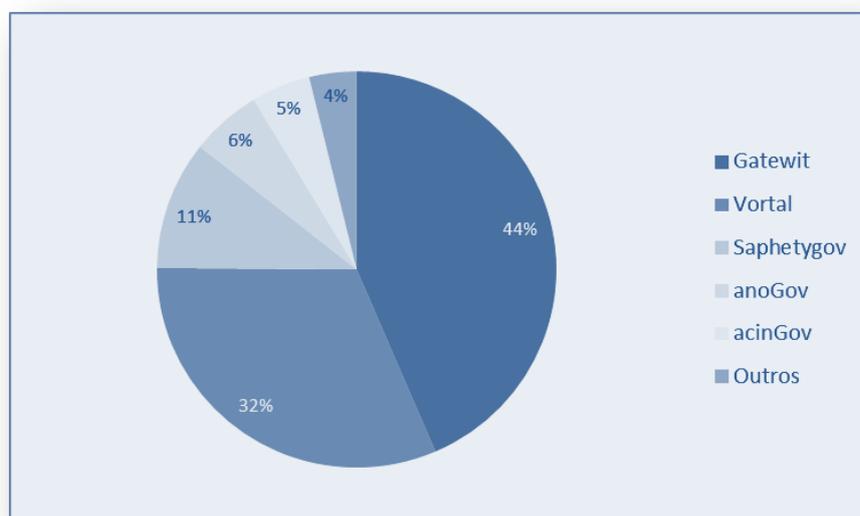
Fonte: portal BASE (Set. 2013)

### 8.3. PLATAFORMAS ELETRÓNICAS

Conforme se referiu no ponto 2., as plataformas eletrónicas asseguraram 24% dos procedimentos iniciados no ano de 2012, que representou 77,4% do preço base implícito, sendo este o referencial para considerarmos o grau de penetração das plataformas eletrónicas neste mercado.

Analisando, agora, os contratos celebrados durante o ano de 2012 pelas entidades adjudicantes com as plataformas eletrónicas certificadas para a contratação pública verificou-se a tendência de concentração em duas plataformas – Gatewit e Vortal.

Gráfico 45- Distribuição de contratos celebrados com Plataformas Eletrónicas para a tramitação processual, por plataforma

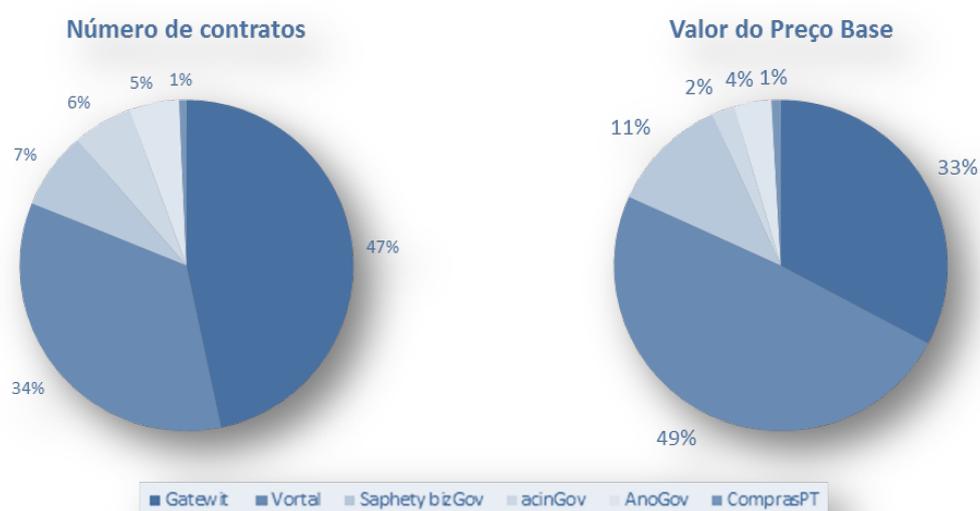


Fonte: portal BASE (Set. 2013)

76% dos novos contratos relacionados com a disponibilização de plataformas eletrónicas foram celebrados com aquelas duas plataformas.

Situação similar é constatável analisando a relevância de cada uma das plataformas no contexto da contratação pública, isto é, apurando o peso relativo do número e dos montantes contratuais que foram tramitados, por plataforma: estas duas plataformas asseguraram 81% do número de contratos reportados ao portal BASE, que representaram 82% do montante contratual global.

Gráfico 46- Distribuição do número de contratos e dos montantes contratuais tramitados, por plataforma



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

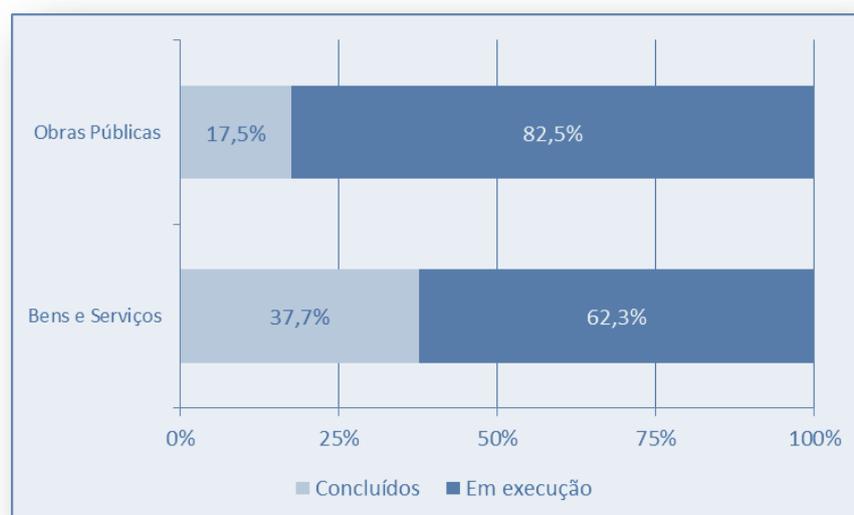
Constatamos, ainda, que se a Gatewit teve a preponderância no número de contratos (47%), foi, todavia, pela plataforma da Vortal que foi tramitado o maior volume contratual (49%).

## 9. EXECUÇÃO DOS CONTRATOS

### 9.1. DESVIO DE PREÇOS<sup>26</sup>

À data de recolha dos dados para a elaboração do presente relatório, dos contratos celebrados 34,7% (39 966) já tinham indicação do preço total efetivo. A taxa de conclusão registada era maior no caso dos bens e serviços (37,7%, referente a 37 035 contratos) do que no caso das obras públicas (17,5%, respeitante a 2 931 contratos).

Gráfico 47- Contratos com indicação do preço total efetivo

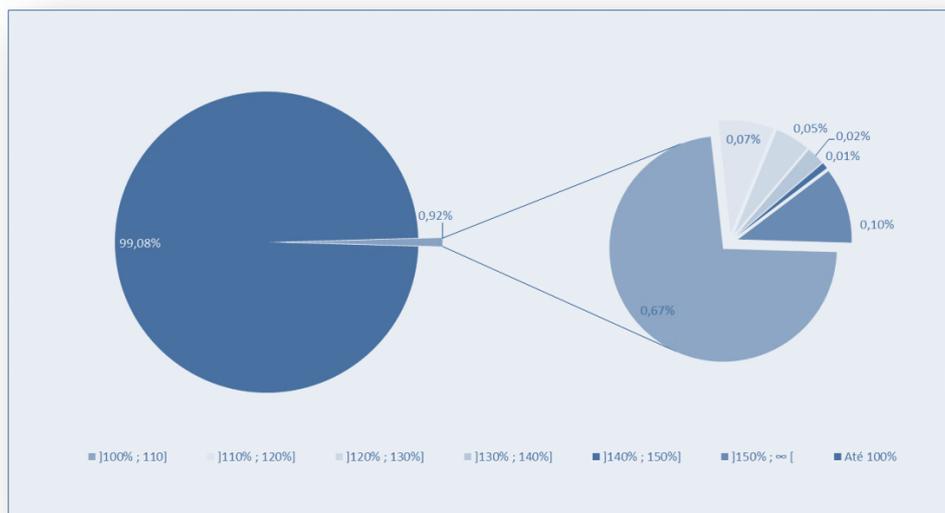


Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Confrontando o valor total efetivo de cada um destes contratos com o preço contratual, constata-se que no caso dos bens e serviços em apenas 0,92% dos contratos o preço total final foi superior ao valor contratualmente definido.

<sup>26</sup> Importa ter em conta que o desvio de preços que aqui é considerado tem a ver com a diferença entre o preço total efetivo do contrato e o preço contratual. Não se entra em linha de conta com a natureza dos sobrecustos; por ausência de informação, tais desvios podem dever-se a trabalhos a mais e/ou a menos, a juros indemnizatórios, etc.

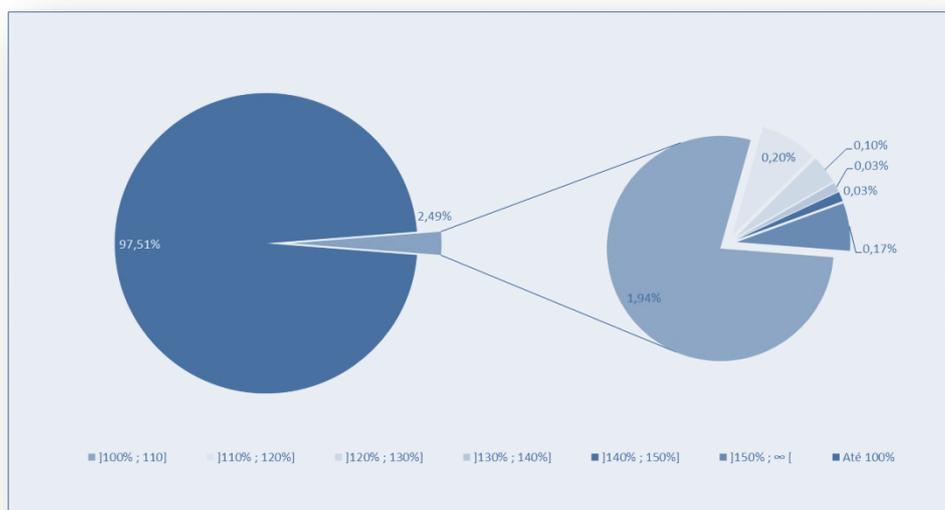
Gráfico 48- Desvios de preços por intervalo de variação: Bens e Serviços



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

No caso das obras públicas o peso dos contratos em que tal situação sucedeu é superior, mas ainda assim com um valor muito pequeno: em apenas 2,49% dos contratos relacionados com obras públicas o valor final foi superior ao valor contratualizado.

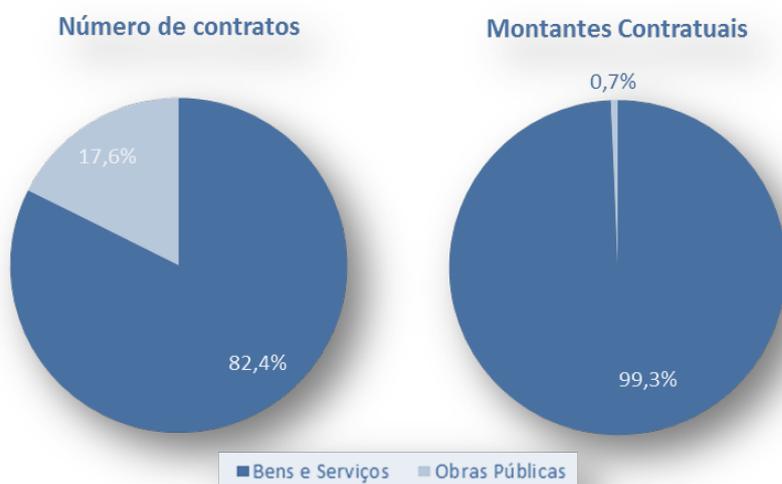
Gráfico 49- Desvios de preços por intervalo de variação: Obras Públicas



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Dos contratos celebrados em 2012 que à data da recolha dos dados tinham informação sobre o preço total efetivo, mais de 2/3 (82,4%) respeitavam a contratos de aquisição de bens e serviços, que, por sua vez, respondiam pela quase totalidade dos montantes contratuais em causa (99,3%).

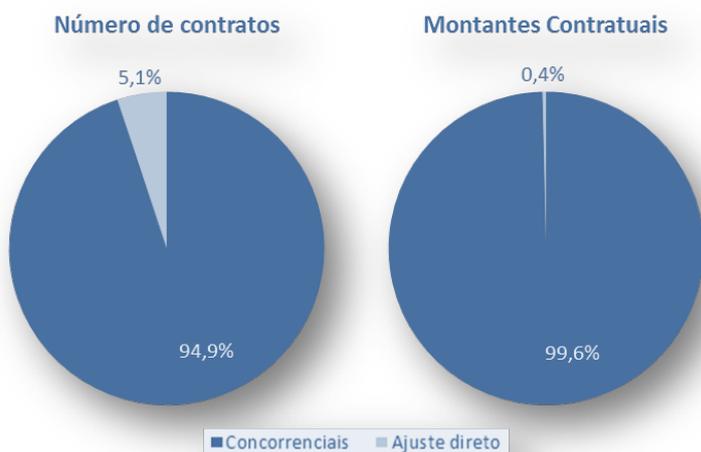
Gráfico 50- Contratos com preço efetivo superior ao preço contratual, por tipo de contrato



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Analisando por tipo de procedimento que deu origem ao contrato, constata-se que desta amostra, a grande maioria do número de contratos (94,9%) e a quase totalidade do montante contratual (99,6%) cujo preço final foi superior ao contratualmente definido ocorreu nos procedimentos abertos ou concorrenciais.

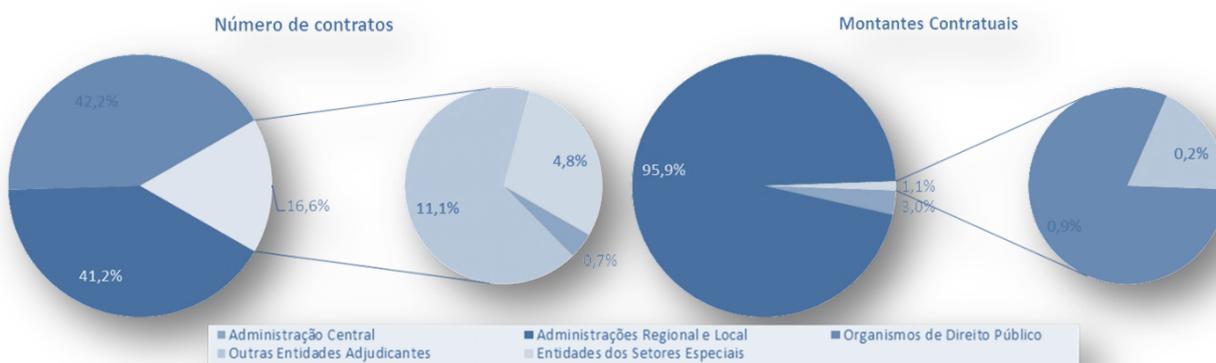
Gráfico 51- Contratos com preço efetivo superior ao preço contratual, por tipo de procedimento



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Relativamente ao tipo de entidades adjudicantes que celebraram contratos cujo preço final efetivo foi superior ao valor contratual, foi nas Administrações Regional e Local (41,2% dos contratos) e Organismos de Direito Público (42,2%) que tal se verificou.

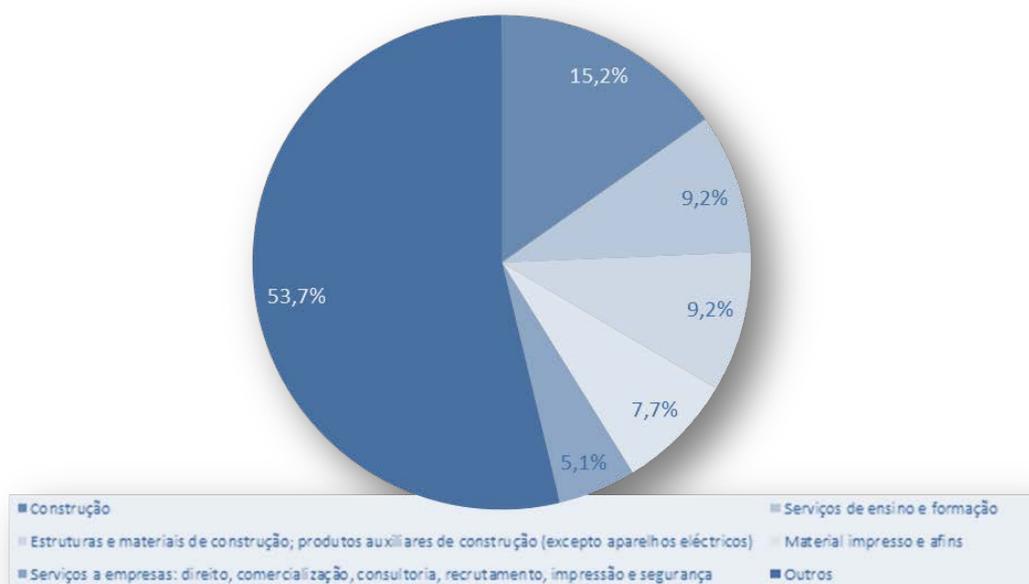
Gráfico 52- Contratos com preço efetivo superior ao preço contratual, por tipo de entidade adjudicante



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Por tipo de despesa, foi na «Construção» que se reportaram o maior número de contratos (15,2%), seguindo-se os «Serviços de ensino e formação» e as «Estruturas e materiais de construção; produtos auxiliares de construção (exceto aparelhos eléctricos)» (9,2%), o «Material impresso e afins» (7,7%), e os «Serviços a empresas: direito, comercialização, consultoria, recrutamento, impressão e segurança» (5,1%). Os restantes casos (53,7%) encontra-se pulverizado pelas demais classificações do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos.

Gráfico 53- Contratos com preço efetivo superior ao preço contratual, por CPV



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

## 9.2. DESVIO DE PRAZOS

À data de recolha dos dados para a elaboração do presente relatório, dos contratos celebrados 34,5% tinham indicação da duração efetiva do contrato (37,7% dos contratos relativos a aquisição de bens e serviços e 15,8% dos contratos relacionados com obras públicas).

No que respeita ao cumprimento dos prazos de execução contratualmente definidos, no caso dos bens e serviços o prazo contratual não foi respeitado em 10,97% dos contratos.

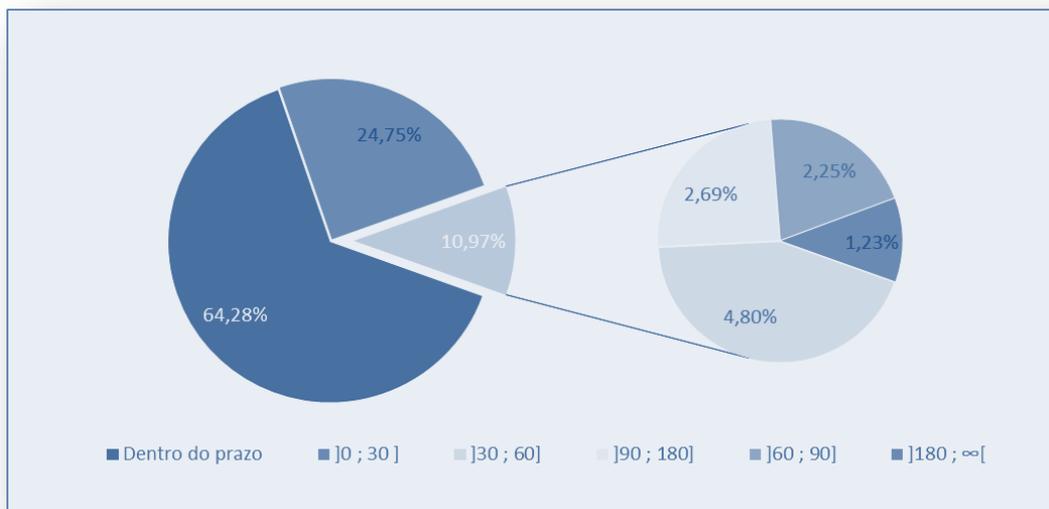
Quadro 28 – Contratos com indicação da duração final do contrato

	Total	Concluídos	Peso
Bens e Serviços	98.288	37.054	37,7%
Obras Públicas	16.776	2.650	15,8%
<b>TOTAL</b>	<b>115.064</b>	<b>39.704</b>	<b>34,5%</b>

Fonte: portal BASE (Set. 2013)

Relativamente aos contratos de bens e serviços, em quase 11% dos contratos o prazo contratual não foi respeitado. Ainda assim, em apenas 6,17% dos contratos esse prazo ultrapassou os 60 dias.

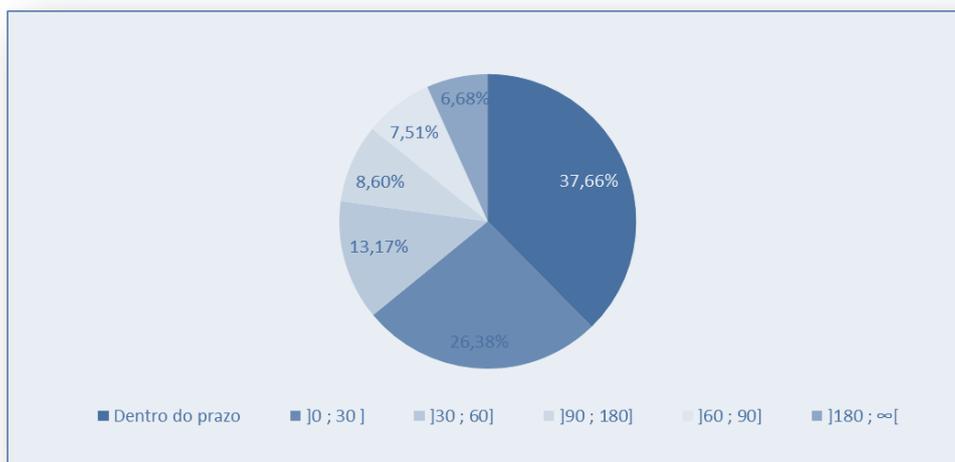
Gráfico 54- Desvios de prazos por intervalo de variação: Bens e Serviços



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

No caso das obras públicas, a maioria dos contratos não foi executado dentro do prazo contratualmente estabelecido: apenas em 37,7% dos casos tal prazo foi respeitado. Em mais de 1/5 dos casos o prazo foi mesmo ultrapassado para além dos 60 dias.

Gráfico 55- Desvios de prazos por intervalo de variação: Obras Públicas



Fonte: portal BASE (Set. 2013)

## 10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

- 1.<sup>a</sup> - No ano de 2012 foi confirmado, uma vez mais, o bom desempenho de Portugal no que respeita ao compromisso de Manchester relativo à contratação pública eletrónica. Efetivamente, dos contratos celebrados em 2012 em Portugal acima dos limiares comunitários, 89% foi conduzido de forma desmaterializada.

Desde 2010 - ano para o qual os Estados membros estabeleceram a meta de 50% para a tramitação eletrónica dos procedimentos de valor superior aos limiares comunitário – Portugal tem consistentemente atingido e largamente superado este propósito europeu.

- 2.<sup>a</sup> - Também o Índice de Contratação Pública Eletrónica em Portugal (ICPEP) apresentou um valor muito positivo (77%).

Medindo o nível de utilização das plataformas eletrónicas nos processos de contratação pública, 2012 foi o ano em que o índice apresentou o seu melhor desempenho, o que traduz a consistência da solução portuguesa de contratação pública, validada pelo crescente uso das plataformas eletrónicas também nos procedimentos por ajuste direto.

- 3.<sup>a</sup> - Os valores dos contratos celebrados durante o ano de 2012 reportados ao portal BASE, no valor de 3,5 mil milhões de euros traduzem uma diminuição face ao ano de 2011 de 1,2 mil milhões de euros, isto é, uma variação de -27%.

Esta diminuição, sendo consistente com a conjuntura económica que Portugal ainda atravessa e com a contenção nas despesas públicas, traduziu-se numa perda de representatividade face ao Produto Interno Bruto (2,11%, face a 2,79% em 2011), bem como face à execução orçamental das Administrações Públicas (22,91% das despesas com «Aquisição de bens e serviços e outras despesas correntes», quando em 2011 essa relação foi de 36,09%

- 4.<sup>a</sup> - Apesar de a descida dos montantes contratuais ter sido generalizada, foi mais sentida nos contratos relativos a obras públicas, cuja variação atingiu -40,1%. Como consequência, a estrutura dos encargos contratuais alterou-se, tendo a aquisição com bens e serviços ultrapassado (também) em valores os contratos respeitantes relativos a obras públicas.

- 5.<sup>a</sup> - A diminuição dos procedimentos contratuais foi mais acentuada nos montantes envolvidos do que no número de procedimentos, razão pela qual o valor médio dos contratos diminuiu, em média -22,1%, mas especialmente no caso das obras públicas, cuja variação atingiu -53,8%.
- 6.<sup>a</sup> - Por comparação com o ano de 2011, os procedimentos por ajuste direto aumentaram o peso quanto ao número de procedimentos, atingindo 96,2% dos contratos (incluindo-se os ajustes diretos simplificados que representam 38,2% do número de ajustes diretos) e 51% dos montantes contratuais.
- 7.<sup>a</sup> - A tramitação da maioria dos procedimentos para a formação do contrato demorou menos de 30 dias (no caso dos bens e serviços, menos de 5 dias), o que revela celeridade procedimental. Não considerando os procedimentos por ajuste direto (tendencialmente mais ágeis), ainda assim mais de 2/3 dos procedimentos foram contratados menos de 60 dias após o início do procedimento.
- 8.<sup>a</sup> - O critério para apreciação das propostas mais utilizado é o do preço mais baixo (54,4% dos casos). Dos restantes casos, ainda assim o fator preço (ou análogo) continua a ser preponderante, tendo um peso específico superior a ½ em 69% dos demais procedimentos. Esta tendência aumentou ligeiramente de 2011 para 2012.
- 9.<sup>a</sup> - Também por causa do peso do fator preço na apreciação das propostas, existe uma tendência para que os preços contratuais se aproximem do preço anormalmente abaixo, sobretudo no caso das empreitadas de obras públicas.  
Ainda que um preço próximo de 60% (empreitadas de obras públicas) ou 50% (aquisição de bens e serviços) não signifique, necessariamente, que estejamos perante uma proposta anómala, a tendência observada poderá justificar a alteração o modo de, dentro do processo, serem eliminadas tais propostas que são potencialmente prejudiciais ao interesse público, na medida em que exista a probabilidade de os pretendentes a adjudicatário poderem não conseguir corresponder ao objeto do contrato, sobretudo num contexto económico como o atual, em que as empresas estarão mais predispostas a apresentar valores abaixo do custo como forma de manter operacionais os seus recursos.
- Seja por alteração do critério para identificação de tais propostas (por exemplo, pela média das propostas) seja pela introdução de etapas procedimentais (por exemplo, audiência prévia aos demais concorrentes no caso de a justificação do concorrente ter sido aceite

pelo júri do concurso), seja ainda pela alteração dos critérios de apreciação das propostas, a expressão dos preços anormalmente baixo poderá aconselhar alterações normativas.

- 10.<sup>a</sup> - O número de entidades adjudicantes que reportaram contratos em 2012 (3 383) aumentou face ao mesmo número no ano de 2011 (+11,76%): Continua, todavia, num nível que suscita dúvida sobre se todas as entidades adjudicantes estarão realmente a proceder aos reportes obrigatórios, nomeadamente no caso dos ajustes diretos.
- 11.<sup>a</sup> - Do número de operadores económicos que celebraram contratos públicos no ano de 2012 (29 087), 1 896 (6,5%) foram empresas não nacionais, predominantemente do espaço comunitário (6%), tendo como principais países de origem a Espanha, Alemanha e Reino Unido. Dos países de língua oficial portuguesa apenas foram registados 19 fornecedores, 11 dos quais do Brasil.
- 12.<sup>a</sup> - No que respeita ao mercado das plataformas eletrónicas para a contratação pública, é dominado por duas empresas – Construlink e Vortal – que, entre si, detêm mais de  $\frac{3}{4}$  do número de novos contratos para a tramitação processual, bem como asseguram a realização de mais de 80% quer dos procedimentos que deram origem a contrato no ano de 2012, quer dos montantes respetivos.
- 13.<sup>a</sup> - Relativamente ao custo total dos contratos, dos contratos celebrados e executados no ano de 2012 apenas 0,92% dos contratos relativos à aquisição de bens e serviços e 2,49% relativos a obras públicas tiveram um custo efetivo superior ao preço contratual. Os sobrecustos tiveram maior expressão nos bens e serviços, e nos procedimentos concorrenciais.

\_\_\_\_\_ \*