

# Plataformas eletrónicas e transparência nas compras públicas

## *Electronic platforms and transparency in public purchase*

Isabel Ferreira, Centro Algoritmi - UMinho e ESG/IPCA, Portugal, iferreira@ipca.pt

Sandra Cunha, NEAPP-UMinho e ESG/IPCA, Portugal, scunha@ipca.pt

Pedro Camões, NEAAP e EEG UMinho, Portugal, pedroc@eeg.uminho.pt

Luís A. Amaral, Centro Algoritmi e DSI UMinho, Portugal, amaral@dsi.uminho.pt

### Resumo

As compras públicas representam a grande parte da execução da despesa pública e, nesse sentido, uma das áreas mais sensíveis em termos de risco de corrupção. Vários são os investimentos dos Governos na contratação pública eletrónica com vista à concretização do princípio da integridade, reforçando, com isso, a sua transparência.

Em Portugal, no contexto do governo electrónico, a estratégia passou pela adopção das plataformas de compras eletrónicas, como medida de reforço da transparência nas compras públicas. Os ganhos são significativos. Contudo, este artigo, através de uma revisão de literatura, de carácter exploratório, focando as recomendações e relatórios da OCDE e da União Europeia, salienta que a concretização do princípio da integridade implica medidas articuladas de dimensão tecnológica e de dimensão política e cultura organizacional. A tecnologia pode contribuir para resolver os problemas, mas isso não significa que os problemas se resolvam pelo simples facto de se usar tecnologia.

Palavras-chave: governo electrónico; compras públicas; plataformas eletrónicas; transparência; prevenção da corrupção.

### Abstract

*Public procurement represents the largest part of public expenditures and, for that reason, is one of the most sensitive areas regarding the risk of corruption. There are several governmental investments in this area to accomplish the principle of integrity and to achieve more transparency.*

*In Portugal, in the e-government context, the strategy was the adoption of electronic platforms for procurement, as the main reinforcement measure of transparency in public procurement. However, this article, through a exploratory literature review, based on OCDE recommendations and European Union official reports, this paper aims at contributing to the discussion on the use of information and communication technology, specifically electronic platforms, in Portuguese public procurement. While the gains are potentially significant, it should be noted that the implementation of the principle of integrity implies articulated measures of technological and political dimension as well as organizational culture.*

*Keywords: e-government; public purchase; electronic platforms; transparency; prevention of corruption.*

## 1. INTRODUÇÃO

A literatura tem realçado o potencial das tecnologias de informação e comunicação (TIC) na construção de novos modelos de governação pública que promovem a transparência e a prestação de contas, requisitos fundamentais para a gestão racional dos recursos e a luta contra a corrupção. Neste contexto, destaca-se o

setor de compras públicas, uma vez que representa a grande parte da execução da despesa pública e constitui uma das áreas mais sensíveis em termos de risco de corrupção.

Focados no reforço da transparência, vários têm sido os investimentos por parte dos Governos para implementar a contratação pública eletrónica, sendo esta uma das iniciativas mais relevantes do governo digital. Entre outras vantagens, a contratação pública eletrónica poderá ser um instrumento importante para promover a concorrência, potenciar processos de tomada de decisão mais transparentes, diminuir a corrupção, reduzir a burocracia e permitir ganhos de tempo e de dinheiro.

Portugal, apontado no espaço europeu como um bom exemplo em matéria de políticas e práticas de contratação pública eletrónica, apostou na completa desmaterialização dos procedimentos pré-contratuais. A entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos (CCP), em 2009, implicou, entre outras medidas, a obrigatoriedade da adoção de plataformas eletrónicas de compras públicas por parte das entidades adjudicantes no suporte aos procedimentos pré-contratuais.

Estes instrumentos representam um reforço na promoção da transparência em matéria de compras públicas. Mas poderão estes instrumentos ser potenciados, de uma outra forma, no sentido do reforço da transparência?

Partindo de uma revisão de literatura, de carácter exploratório, sobre o tema em estudo, focando um conjunto de recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e da União Europeia (UE), e da análise dos instrumentos supramencionados, com este artigo procura-se discutir o contributo das plataformas eletrónicas para o reforço da transparência das compras públicas em Portugal. Acresce a identificação das limitações que as mesmas apresentam e, nesse sentido, a apresentação de orientações para potenciar o seu uso.

Com este objectivo, a Secção 2 aborda a importância das compras públicas e a ênfase na transparência. A Secção 3 discute o modo como as compras públicas eletrónicas são um instrumento de promoção da transparência e de prevenção da corrupção. A análise dos instrumentos tecnológicos adotados em Portugal, designadamente as plataformas de compras públicas, é apresentada na Secção 4. A secção 5 debruça-se sobre as ameaças à transparência. Por fim, na Secção 6 são lançados tópicos de discussão e trabalho futuro.

## **2. COMPRAS PÚBLICAS E A ÊNFASE NA TRANSPARÊNCIA**

As compras públicas constituem uma parte importante das economias nacionais dos Estados-membros. No espaço europeu correspondem anualmente a cerca de um quinto do PIB da UE (EU, 2014). No caso do espaço da OCDE, estas representam 12% do PIB, estimando-se que o seu valor tenha rondado os 4,2 biliões de euros em 2013 (OCDE, 2016).

Por vários motivos, em especial pelos fluxos financeiros que originam e pelas relações estreitas entre setor público e sector privado, as compras públicas são um terreno fértil para a prática de corrupção (Boehm, 2007; Lamsdorff & Nell, 2006; Rose-Ackerman, 2002; EU, 2014; OCDE, 2016), tal como o comprovam

vários estudos. Segundo um estudo realizado sobre os indicadores de contratação pública, as práticas de corrupção provocam um acréscimo de 20 a 25% nos gastos com compras públicas, podendo nalguns casos chegar aos 50% (EC, 2011). Tendo em consideração os princípios de integridade nas compras públicas da OCDE, a má gestão (“défice de governação”) das compras públicas prejudica a concorrência e encarece os preços dos bens e serviços comprados pelas entidades públicas, tendo assim impacto nas despesas públicas e nas receitas provenientes dos contribuintes (EU, 2014). Um estudo sobre deteção e redução da corrupção nos mercados públicos da União Europeia concluiu que, em 2010, o custo direto global da corrupção nos mercados públicos para apenas 5 sectores (rodoviário e ferroviário, água e resíduos, obras públicas, formação e investigação e desenvolvimento) em 8 Estados-membros (França, Itália, Hungria, Lituânia, Holanda, Polónia, Roménia e Espanha) situou-se entre 1,4 mil milhões e 2,2 mil milhões de euros (EC, 2003). Além disso, mais de metade dos casos de suborno estrangeiro ocorre para obtenção de contratos de compras públicas (OCDE, 2016) e vários casos de financiamento ilegal dos partidos políticos tiveram como moeda de troca decisões favoráveis nos procedimentos de compras públicas (OCDE, 2009).

As compras públicas apresentam um elevado risco de corrupção e, nesse sentido, nos últimos anos os Estados-membros adotaram reformas em matéria de compras públicas que permitiram reforçar, nomeadamente, a transparência, a concorrência e os preços (EU, 2004; OCDE, 2009; Boehm, 2007; Lamsdorff & Nell, 2006).

As reformas no sentido do reforço da transparência são fundamentais, pois as compras públicas representam uma parte substancial do dinheiro dos contribuintes e, por isso, obrigam a uma gestão eficiente e a elevados níveis de integridade, na salvaguarda do interesse público (OCDE, 2016; Armstrong, 2005).

Segundo Armstrong (2005), a prestação de contas, entendida como o reporte da informação sobre o uso dos recursos públicos a todas as partes interessadas na concretização dos objetivos definidos, implica reforço de transparência. Transparência, por sua vez, segundo o mesmo autor, pode ser definida como o “(...) *acesso do público, sem restrições, a informação atempada e fiável sobre decisões e eficiência do sector público*” (Armstrong, 2005: 1). No entanto, a transparência e prestação de contas implica integridade e fiabilidade, isto é, honestidade e confiança. Em suma, prestação de contas, transparência e integridade são os pilares essenciais na salvaguarda do interesse público.

Neste contexto, a OCDE (2009) refere o uso das TIC como instrumento fundamental das reformas, nomeadamente na área das compras públicas. As TIC permitem criar e reforçar uma cultura de transparência, facilitam o acompanhamento da informação bem como o controlo das compras públicas (OCDE 2009; Bertot, Jaeger, Grimes, 2010). Além disso, através por exemplo de “portais únicos”, podem servir para completar os meios tradicionais de apoio à transparência. O desafio é assegurar um grau de transparência que reforce a luta anticorrupção, sem prejudicar a eficiência e a eficácia da contratação pública (OCDE, 2009), permitindo, por outro lado, a monitorização por parte dos cidadãos da forma como são geridos os dinheiros públicos (Lourenço, 2013).

### 3. COMPRAS PÚBLICAS ELETRÓNICAS: UM INSTRUMENTO DE TRANSPARÊNCIA

Segundo a Comissão Europeia (2010), a contratação pública eletrónica significa, de uma forma geral, a substituição dos procedimentos pré-contratuais, em suporte papel, pela comunicação e processamento com base nas tecnologias e sistemas de informação (TSI) (EC, 2004). Alguns autores abordam a contratação pública eletrónica como aplicações governo/empresas (G2B) que, em geral, se assemelham às aplicações empresas/empresas (B2B) (Ronchi *et al.*, 2010), devendo, contudo, ser desenvolvidas atendendo às especificidades políticas e legais do sector público (Ferreira & Amaral, 2016; Kussim & Hussin, 2010; EC, 2004), assim como às suas implicações sociais (Panayiotou *et al.*, 2004; Hardy & William, 2006; Kussim & Hussin, 2010).

A Comissão Europeia considera que as compras públicas eletrónicas promovem a eficácia dos procedimentos e oferecem garantias suplementares em termos de prevenção e deteção da corrupção, uma vez que reforçam a transparência, permitem uma melhor aplicação dos procedimentos standardizados e facilitam o controlo (EU, 2014).

Ferreira e Amaral (2016), através de uma revisão de literatura, apontam vários benefícios associados à adoção das TIC nas práticas de compras, destacando: (i) a forma simples e eficiente de compra, permitindo uma redução de custos de transação; (ii) a identificação e negociação com fornecedores de uma forma mais eficiente; (iii) a automatização de fluxos de trabalho que, posteriormente, poderão ser alargados a toda a cadeia de fornecimento e a toda a organização, possibilitando a partilha de informação e integração; (iv) processamento de pedidos, acompanhamento e controlo de atividades de aquisição; e (v) transformação da forma como uma organização conduz os processos pré-contratuais (Schoenherr & Tummala, 2007; Comissão Europeia, 2010).

Ronchi *et al.* (2010), por seu lado, apontam: (i) os benefícios estratégicos (relacionados com eficiência comparativa); (ii) os benefícios transacionais (preocupados com a eficiência e a eficácia das atividades transacionais); e (iii) os benefícios informacionais (assim como de suporte à decisão e comunicação oportuna). Segundo estes autores, tais benefícios traduzem-se em ganhos financeiros (mensurados quantitativamente) e ganhos organizacionais (mensurados qualitativamente em termos de controlo, transparência, agregação das necessidades, descentralização, racionalização da base de fornecimento), com impactos na melhoria da governação. A estas vantagens, Talero (2001) acresce: (i) o aumento da transparência das relações dos organismos públicos com o mercado (ênfase na componente G2B). Kassin e Hassin (2010), referem, por sua vez, (i) a criação de valor, (ii) o aumento da transparência, (iii) a melhoria do fluxo de informação, (iv) o apoio à tomada de decisão, (v) a criação de mercados abertos, por forma a que todos os fornecedores possam concorrer, aproveitando o poder agregado dos governos para conseguir preços dinâmicos de bens e serviços, melhorando a eficiência do ciclo de compras, como (vi) os benefícios na adoção de sistemas de contratação pública eletrónica.

Neste contexto, as TIC podem desempenhar um papel importante, pois permitem aos fornecedores/prestadores de bens/serviços aceder à informação facilmente e em tempo real. As TIC também

facilitam o acompanhamento da informação do processo de formação do contrato público, assim como, a sua posterior execução. Este aspecto é fundamental para efeitos do controlo das compras públicas pelas partes interessadas na atividade contratual pública, caracterizada por uma rede múltipla de diferentes atores, internos e externos: (i) no contexto da governação e definição das políticas públicas; (ii) no contexto da atividade contratual pública – relacionamento entre entidade adjudicante e entidades externas nos processos de compras; (iii) no contexto da atividade contratual pública – atores internos dos processos de formação dos contratos (Ferreira, 2016).

A compreensão do contexto da atividade contratual pública é fundamental, para efeitos de alcance do conceito de transparência, conforme apresentado por Heald (2006; 2012): transparência do processo e transparência de eventos; transparência de nível macro e transparência de nível micro; transparência em tempo real e transparência em retrospectiva (Lourenço, 2013). Esta discussão é crucial para efeitos de determinação da estratégia global de transparência governamental em matéria de compras públicas por forma a potenciar a prestação de contas por via do uso das TIC (Lourenço, 2013), sempre na defesa do interesse público.

#### **4. PLATAFORMAS ELETRÓNICAS DE COMPRAS PÚBLICAS: O CASO PORTUGUÊS**

Os ganhos em transparência nos processos de compras públicas resultantes da adoção das tecnologias são reconhecidos na literatura. Contudo, importa, também, ter em consideração os custos da adoção das plataformas eletrónicas de compras públicas, assim como os custos de manutenção, que variam, provavelmente, em função da dimensão e grau de sofisticação da plataforma eletrónica (Ferreira & Amaral, 2016; Comissão Europeia, 2010). Acrescem, ainda, os custos com as licenças, recursos internos e externos, sistemas de segurança, implementação e manutenção, soluções de integração, desenho de processos, configurações e customização, formação e comunicação (Ramanujam, 2012). Neste contexto, o risco financeiro, o risco no desenvolvimento das soluções tecnológicas e questões legais, apresentam-se como fatores determinantes nos projetos de contratação pública eletrónica (Oliveira & Amorim, 2001) e, consequentemente, no incremento da transparência nos processos de compras.

Ademais, Ferreira e Amaral (2016) referem que a simples adoção da componente tecnológica não significa que a organização colha automaticamente os benefícios apontados. A este respeito a Comissão Europeia (2010) identifica um conjunto de problemas suscetíveis de criar entraves à adoção da contratação pública eletrónica e, consequentemente, à participação transnacional nos procedimentos de contratação pública em linha (Comissão Europeia, 2010): (i) a inércia e o receio das entidades adjudicantes e dos fornecedores (custos de reorganização dos sistemas internos; falta de conhecimento das vantagens associadas; riscos ligados à integração das tecnologias de compras com os sistemas informáticos existentes); (ii) a falta de normas nos processos de contratação pública eletrónica (os fornecedores são confrontados com uma arquitetura de contratação pública eletrónica composta por diferentes plataformas e dispositivos); (iii) requisitos técnicos dispendiosos, sobretudo para a autenticação dos proponentes.

Contudo, Heald (2013) chama a atenção para a ocorrência de determinados obstáculos nas iniciativas do governo aberto com implicações nos ganhos de transparência. Iniciativas legislativas, processos públicos e a forma como se disponibiliza a informação não se traduzem necessariamente numa melhoria da transparência e, como tal, com implicações em termos de prestação de prestação de contas (Lourenço, 2013; Heald, 2016). Acresce, também, os próprios modelos de desenvolvimento tecnológico dos artefactos, nomeadamente em matéria de compras públicas (Ferreira, 2016). Por sua vez, Bertot *et al.* (2010) refere a usabilidade, questões relacionadas com a aceitação e implementação da tecnologia, a educação e a cultura como potenciais barreiras aos reforços de transparência potenciados pela adopção de tecnologia.

Neste sentido, para combater estes problemas e fomentar a transparência, o crescimento inteligente, saudável e inclusivo, a Comissão Europeia define na sua estratégia 2020 a seguinte visão para os organismos e serviços públicos: criar valor público através das TIC, atribuindo à contratação pública um papel fundamental através da definição de políticas e medidas concretas nesta matéria. Contudo, relativamente à utilização efetiva da contratação pública eletrónica, a nível interno da maior parte dos países na EU, a adesão global continua fraca (Ferreira, 2016; Comissão Europeia, 2010). Portugal, nesse mesmo relatório da Comissão Europeia (2010), constitui uma exceção a nível da opção, no plano legal, pela completa desmaterialização dos processos de formação dos contratos, através da entrada em vigor do CCP, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, com as retificações introduzidas pela legislação subsequente, transpondo, desta forma, para o plano nacional as orientações das Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, um instrumento determinante para a concretização de alguns dos objetivos definidos associados ao Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP), principalmente nos relacionados com a contratação pública eletrónica (Ferreira, 2016).

Nesta decorrência, a transição da política europeia para o plano nacional, passou pela definição de um modelo tecnológico que inclui um conjunto de medidas e projetos, entre os quais se destacam as plataformas eletrónicas de contratação pública no suporte aos procedimentos pré-contratuais, de uso obrigatório pelas entidades adjudicantes e assentes, em termos de desenvolvimento, no modelo privado: as designadas plataformas eletrónicas de compras públicas. Estas plataformas, de utilização obrigatória pelas entidades adjudicantes, nos processos de compras públicas, de acordo com o BASE Gov<sup>1</sup>, o Portal dos Contratos Públicos *on line*, consistem numa infraestrutura tecnológica constituída por um conjunto de aplicações, meios e serviços necessários ao funcionamento dos procedimentos eletrónicos de contratação pública nacional de suporte ao funcionamento das fases dos procedimentos pré-contratuais legalmente previstos para a realização da despesa pública. Neste sentido, estas plataformas devem suportar as seguintes funções: (i) receção de propostas, de candidaturas e de soluções; (ii) abertura de propostas e candidaturas, e disponibilização de informação aos concorrentes; (iii) avaliação de propostas, segundo critérios, qualitativos e quantitativos; (iv) caracterização do procedimento e agregação das suas peças; (v) publicação do procedimento, ou envio de convite, dando a conhecer o seu conteúdo a todos os interessados; (vi)

---

<sup>1</sup> <http://www.base.gov.pt/Base/pt/PlataformasEletronicas/OQueSao> (consulta efetuada a 19 julho 2016).

disponibilização das peças do procedimento para consulta; (vii) receção de pedidos de esclarecimentos; (viii) envio de respostas a esclarecimentos e retificação das peças do procedimento (CCP, 2008).

Em julho de 2016, de acordo com dados disponíveis no BASE Gov<sup>2</sup>, encontram-se licenciadas, em Portugal, 10 plataformas eletrónicas de compras públicas e respetivas entidades gestoras.

A introdução das plataformas de contratação pública trouxe consigo ganhos substanciais, reconhecidos, ao nível dos procedimentos pré-contratuais: (i) na transparência; (ii) na confiança por parte dos concorrentes; (iii) na construção de memória organizacional; (iv) na concorrência; (v) nos métodos de trabalho dos intervenientes; (vi) na gestão da informação; e (v) na redução dos custos (Ferreira, 2016). Relativamente à transparência há que mencionar as alterações potenciadas pela plataforma nas fases onde o júri intervém, muitas vezes acusado de ser o centro das práticas corruptas (EC, 2014). Verifica-se, neste termos, um reforço da transparência ao nível do processo (Heald, 2006; Heald, 2012; Lourenço, 2013).

Em suma, as plataformas eletrónicas contribuíram para melhorar os níveis de transparência nas fases de submissão, análise e avaliação das propostas. Ou seja, nas fases onde o júri intervém. Assim, enquanto nessas fases o risco de corrupção diminuiu, nas restantes fases, em especial nas não suportadas pelas plataformas, os riscos de corrupção aumentaram (EC, 2014; OCDE, 2009). Isto poderá indicar que o foco da corrupção se deslocou de umas fases para outras, por força da introdução das TIC, mas que em termos gerais as compras públicas continuam a ser uma área muito sensível em termos de prevenção corrupção. A questão que se levanta é saber se as TIC poderão contribuir para reforçar a transparência, e consequentemente diminuir os riscos de corrupção, em todas as fases.

A OCDE (2009) sublinha a importância e a necessidade de reforçar a transparência em todas as fases da contratação pública, em particular na fase de levantamento das necessidades, fase da execução dos contratos e dos pagamentos, fases normalmente não visadas na regulamentação e não abrangidas pelas plataformas. É o que acontece, também, no caso português. As plataformas suportam os requisitos legais, mas ficam aquém da transversalidade aclamada pela OCDE (2009).

Tendo em consideração o Modelo de Gestão Integrada dos Contratos Públicos orientados ao Valor Público apresentado por Ferreira (2016), em Portugal, as plataformas eletrónicas suportam apenas a fase de contratação (desde a autorização para a realização da despesa à adjudicação e celebração do contrato) e, mesmo assim, não se apresentam como soluções de ponta a ponta. Esta limitação das soluções tecnológicas, segundo o mesmo autor, dificulta, a nível organizacional, a gestão dos processos de compras públicas.

Neste contexto, apesar das boas práticas e ganhos consideráveis, são necessários outros instrumentos tecnológicos capazes de suportar uma cultura de integridade em todas as fases da contratação pública, desde a avaliação das necessidades, à elaboração das peças do procedimento e à fase de execução e pagamento (OCDE, 2009; Ferreira, 2016), tudo assente num sistema de monitorização, gestão e avaliação dos

---

<sup>2</sup> <http://www.base.gov.pt/Base/pt/PlataformasEletronicas/PlataformaEletronicasLicenciadas> (consulta efetuada a 19 julho 2016).

desempenhos e impactos nas políticas públicas e no valor público assente nas seguintes componentes modulares (Ferreira, 2016):

(i) Gerir e avaliar as políticas públicas orientadas ao valor público:

- autorização das políticas públicas;
- criação das políticas;
- gestão integrada das políticas, programas e projetos.

(ii) Gerir e avaliar os contratos públicos:

- gerir e avaliar o ciclo de compras (gerir estrategicamente as compras planeadas com as políticas públicas; gerir processo de autorização prévia para a realização da despesa; gerir processos de formação do contrato público e avaliação);
- gerir a execução do contrato orientado à execução das políticas, programas e projetos;
- gerir a bolsa de fornecedores e avaliar a execução dos contratos prestados;
- avaliar o contrato: avaliar os *outcomes* sociais e financeiros (impacto no valor público).

Ademais, afirma-se que o modelo de desenvolvimento e implementação de soluções tecnológicas para a área das compras públicas apresenta-se como uma limitação ao desenvolvimento de soluções eletrónicas assentes na visão supra referenciada.

Em Portugal, o modelo de desenvolvimento das plataformas eletrónicas de compras públicas, conforme já anteriormente mencionado, é o modelo privado. Ou seja, as tarefas e riscos de desenvolvimento tecnológico são assumidas pelas entidades privadas, as entidades gestoras das plataformas (Ferreira, 2016; Oliveira & Amorim, 2001).

Neste sentido, será então este modelo privado um obstáculo à concretização do princípio da integridade e reforço da transparência nos processos de compras? Estarão as entidades privadas disponíveis para assumir riscos de desenvolvimento de soluções que não estão contempladas no plano legal, mas consideradas fundamentais para promover um adequado grau de transparência e integridade em todas as fases do ciclo de compras, com vista a garantir um tratamento justo e equitativo dos potenciais concorrentes e adjudicatários?

Estas questões necessitam ser debatidas e refletidas, uma vez que delas dependerão novas medidas de reforço da transparência, fundamentais para diminuir os riscos de corrupção (OCDE 2009; EU, 2014).

## **5. AMEAÇAS À TRANSPARÊNCIA NAS COMPRAS PÚBLICAS**

De acordo com Ferreira, Cunha, Amaral e Camões (2014), verifica-se que, em Portugal, o elevado grau de implementação das compras públicas eletrónicas e os consequentes ganhos em termos de transparência não



se encontram refletidos nos indicadores de perceção de corrupção. Os dados apresentados por estes autores mostram que os níveis de perceção da corrupção continuam elevados.

A nível europeu, os dados do Eurobarómetro sobre a corrupção (EU, 2014) revelaram que mais de 50% das empresas refere que a corrupção nas compras públicas é uma prática corrente. Os resultados desse inquérito mostram que: (i) 32% das empresas que apresentaram propostas no âmbito das compras públicas afirmam que a corrupção as impediu de obter a respetiva adjudicação; (ii) a burocracia (21%) e critérios que parecem ter sido desenhados à medida de determinados concorrentes (16%) são apontados como as principais causas pelas quais as empresas não concorrem às compras públicas; (iii) mais de 40% das empresas refere que existem várias práticas ilegais nas compras públicas.

Por sua vez, neste alinhamento, o Primeiro Relatório Anticorrupção da União Europeia (2014), que dedica um capítulo à questão da corrupção nas compras públicas, identifica como principais problemas: (i) cadernos de encargos redigidos com intenção de favorecer determinados concorrentes; (ii) conflitos de interesses a vários níveis e em várias fases; (iii) critérios de adjudicação desproporcionados e injustificados; (iv) exclusão injustificada de concorrentes; (v) recurso indevido aos procedimentos urgentes; (vi) análise insuficiente em caso de preço anormalmente baixo; (vii) peso excessivo do critério do preço mais baixo (em detrimento de critérios relativos à qualidade dos bens/ serviços e capacidade de execução); (viii) isenções injustificadas de publicitação dos procedimentos. Deste relatório também se conclui que os principais riscos, em termos de corrupção, se concentram nas fases de levantamento das necessidades, de planificação e estratégias de compras, de definição dos critérios de avaliação e seleção das propostas e de gestão da execução do contrato.

A todas estas ameaças à promoção da transparência e boa governação, acresce a visão restrita do processo de compras subjacente à conceção das plataformas eletrónicas, a cultura e aprendizagem organizacional frágil, a desarticulação entre legislação e funcionalidade das plataformas; os custos de acesso às plataformas por parte dos fornecedores (Ferreira, 2016; Ferreira & Amaral, 2016).

Como se pode verificar pelos problemas e riscos apontados, a necessidade de reforçar a transparência é transversal a todo o processo, incluindo práticas de trabalho e comportamento organizacional e exigindo intervenção para além das TIC. Assim, conclui-se que o reforço da transparência exige intervenção ao nível das TIC e ao nível da tomada de decisão.

## **6. DISCUSSÃO**

Aborda-se neste artigo o uso das TIC como medida de reforço e promoção da transparência nas compras públicas, tendo por base a realidade portuguesa e as recomendações e relatórios da OCDE e da UE. É consensual que, no caso português, se verificaram ganhos em termos de transparência, pelo menos em determinadas fases do processo de compras públicas, nomeadamente nas fases de submissão, abertura, análise e avaliação das propostas.

Contudo, persistem vários problemas e riscos, pelo facto de as plataformas não abrangerem a transversalidade do processo de compras, conforme salientado nos referidos relatórios. Acresce ainda as áreas de risco, que necessitam de ser intervencionadas. É nesse sentido que apontam também os relatórios da OCDE e da UE, para a concretização do princípio da integridade nas compras públicas.

As compras públicas têm uma dimensão técnica, onde as TIC são muitos úteis, mas não se pode esquecer a dimensão política, o plano da tomada de decisão. A tecnologia pode contribuir para resolver os problemas, mas isso não significa que os problemas se resolvam pelo simples facto de se usar tecnologia.

A concretização do princípio de integridade e, com isso, o reforço da transparência nas políticas de compras públicas eletrónicas exige medidas articuladas de dimensão tecnológica e de dimensão política e cultural.

## 7. REFERÊNCIAS

- Armstrong, E. (2005). Integrity, transparency and accountability in public administration: Recent trends, regional and international developments and emerging issues. United Nations. (disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/265064749\\_Integrity\\_Transparency\\_and\\_Accountability\\_in\\_Public\\_Administration\\_Recent\\_Trends\\_Regional\\_and\\_International\\_Developments\\_and\\_Emerging\\_Issues](https://www.researchgate.net/publication/265064749_Integrity_Transparency_and_Accountability_in_Public_Administration_Recent_Trends_Regional_and_International_Developments_and_Emerging_Issues)).
- Bertot, J.C., Jaeger, P.T., Grimes, J.M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27, 3, pp. 264-271. (disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0740624X10000201>).
- Boehm, F. (2007). Anti-corruption Strategies as Safeguard for Public Sector Reforms. Working Paper prepared for Anti Corruption Training, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.489.6602> (abril 2016).
- Código dos Contratos Públicos – Decreto - Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro (estabelece o regime jurídico aplicável à contratação pública e regime substantivos dos contratos administrativos) (2008). (disponível em: <http://www.inci.pt/Portugues/Legislacao/Legislacao/DecLei200818.pdf>).
- Comissão Europeia (CE). (2010). Livro Verde relativo ao alargamento da utilização da contratação pública eletrónica na UE, [http://ec.europa.eu/internal\\_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/consultations/docs/2010/e-procurement/green-paper_pt.pdf), (abril 2016).
- Diretiva 2004/ 17/ CE do Parlamento e do Conselho, de 31 de Março (processos de adjudicação de contratos nos sectores especiais). (2004). (disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0017>).
- Diretiva 2004/ 18/ CE do Parlamento e do Conselho, de 31 de Março (utilização dos meios electrónicos nos contratos públicos) (2004). (disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0018>).
- European Commission (EC). (2014). EU Anti-Corruption Report, [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr\\_2014\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/acr_2014_en.pdf), (abril 2016).
- European Commission (EC). (2013). Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption, [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying\\_reducing\\_corruption\\_in\\_public\\_procurement\\_en%20.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/docs/body/identifying_reducing_corruption_in_public_procurement_en%20.pdf), (março 2016).
- Lambsdorff, J. G., Nell, M. (2007). Fighting Corruption with Asymmetric Penalties and Leniency, <https://ideas.repec.org/p/zbw/cegedp/59.html>, (março 2016).
- Ferreira, I. (2016). Modelo de Gestão Integrado dos Contratos Públicos orientados ao Valor Público. Tese de Doutoramento apresentada à Escola de Engenharia da Universidade do Minho. (disponível em: <http://hdl.handle.net/1822/41510>).
- Ferreira, I. Amaral, L.A. (2016). *Public e-Procurement: advantages, limitations and technological "pitfalls"*. In United Nations University (Eds.), Proceedings of the 9th International Conferences on Theory and Practice of Electronic Governance - ICEGOV2016. Montevideo, Uruguai, 1-3 march, 2016. (disponível em: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2910089>).
- Ferreira, I., Cunha, S., Amaral, L.A., Camões, P. (2014). *ICT for Governance in Combating Corruption: the Case of Public e-Procurement in Portugal*, In United Nations University (Eds.), Proceedings of the 8th International Conferences on Theory and Practice of Electronic Governance – ICEGOV2014, University of Minho, Guimarães, Portugal, 27-30 October, 2014. (disponível em: <http://dl.acm.org/citation.cfm?id=2691265>).

- Hardy, C., Williams, S. (2006). *Public e-Procurement in Actions: Policies, Practices and Technologies*, In International Federation for Information Processing, 286-297. (disponível em: [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-32257-3\\_27](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-32257-3_27)).
- Heald, D. (2012). Why is transparency about public expenditure so elusive?, *International Review of Administrative Sciences*, 78, 1, 30-49. (disponível em: <http://ras.sagepub.com/content/78/1/30>).
- Heald, D. (2006). *Varieties of Transparency*, in C.Hood and D. Heald (Eds), *Transparency: The Key to Better Governance?: Proceedings of the British Academy*, Oxford University Press, pp.25-43. (disponível: <http://www.davidheald.com/publications/healdvarieties.pdf>).
- Kussim, E. S., Hussin, H. (2010). *Public e-Procurement: A Research Synthesis*. Presented at the International Conference on e-Education, e-Business, e-Management and e-Learning, IEEE Computer Society. (disponível em: [http://ieeexplore.ieee.org/xpl/login.jsp?tp=&arnumber=5432367&url=http%3A%2F%2Fieeexplore.ieee.org%2Fexpls%2Fabs\\_all.jsp%3Farnumber%3D5432367](http://ieeexplore.ieee.org/xpl/login.jsp?tp=&arnumber=5432367&url=http%3A%2F%2Fieeexplore.ieee.org%2Fexpls%2Fabs_all.jsp%3Farnumber%3D5432367)).
- Lourenço, R.P. (2013). *Transparência para accountability: uma estratégia e uma aplicação ao caso português*, Atas da Conferência de Sistemas de Informação, Universidade de Évora, Évora, Portugal, 4-5 outubro.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]. (2016). *Corruption in Public Procurement*, Paris, OCDE.
- OCDE [Organisation for Economic Co-operation and Development]. (2009). *Principles for Integrity in Public Procurement*, Paris, OCDE. (disponível em: <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>).
- Oliveira, L.M., Amorim, P.P. (2001). *Public e-procurement*, *International Financial Law Review*, 20, 3, pp. 43–47.
- Panayiotou, N., Gayialis, S., Tatsiopoulou, I. (2004). *An e-procurement system for governmental purchasing*, *International Journal of Production Economics*, 90, pp. 79–102. (disponível em: [http://elogistics.lhu.edu.tw/may/course/93\\_1/mid\\_term/MBA/EC%E6%9C%9F%E4%B8%AD%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%BE%E7%8E%89%E7%93%8A%20G93220118/governmentpurchasing.pdf](http://elogistics.lhu.edu.tw/may/course/93_1/mid_term/MBA/EC%E6%9C%9F%E4%B8%AD%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%9B%BE%E7%8E%89%E7%93%8A%20G93220118/governmentpurchasing.pdf)).
- Ramanujam, P. G. (2012). *E-Government: Strategies for Successful e-procurement*, *International Journal of Engineering and Management Sciences*, 3 1, pp. 53-59. (disponível em: [http://scienceandnature.org/IJEMS-Vol3\(1\)-Jan2012/IJEMS\\_V3\(1\)8.pdf](http://scienceandnature.org/IJEMS-Vol3(1)-Jan2012/IJEMS_V3(1)8.pdf)).
- Ronchi, et al. (2010). *What is the value of an IT e-procurement systems?*, *Journal of Purchasing & Supply Management*, 16, pp. 131-140. (disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/230888505\\_What\\_is\\_the\\_value\\_of\\_an\\_IT\\_e-procurement\\_system](https://www.researchgate.net/publication/230888505_What_is_the_value_of_an_IT_e-procurement_system)).
- Rose-Ackerman, S. (2002). *Corrupção e Governo*, Prefácio.
- Schoenherr, T., Tummala, V.M.R. (2007). *Electronic procurement: a structured literature review and directions for future research*, *International Journal of Procurement Management*, 1 1/2, pp. 8-37. (disponível em: <https://www.deepdyve.com/lp/inderscience-publishers/electronic-procurement-a-structured-literature-review-and-directions-84huqh0vZn>).
- Talero, E. (2001). *Electronic Government Procurement: Concepts and Country Experiences*. The World Bank.