



**DEPARTAMENTO DE DIREITO**  
**MESTRADO EM DIREITO**  
**ESPECIALIDADE EM CIÊNCIAS JURÍDICAS**  
**UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA**  
**“LUÍS DE CAMÕES”**

**A EFICIÊNCIA DO PROCEDIMENTO ELETRÔNICO NAS  
CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DAS  
PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS**

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito

Autora: Carla Silva Julião

Orientador: Professor Doutor Ricardo Lopes Dinis Pedro

Número da candidata: 30002015

**Novembro de 2021**

**Lisboa**

## **DEDICATÓRIA**

À Deus sobre todas as coisas.

Ao Fábio, meu marido, Sophia, minha filha, sem os quais a minha vida, os meus  
sonhos e os meus esforços  
careceriam de razão.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha filha Sophia, por me apoiar e acreditar em mim, e que desde sua concepção trouxe mais plenitude para minha vida.

À minha mãe, Dilce Julião, por sempre interceder por mim, e sempre dedicada aos meus anseios, ela é um exemplo de dedicação, espiritualidade, e de uma fé inabalável.

Ao meu orientador Doutor Ricardo Pedro, pelas valiosas intervenções ao longo desta pesquisa.

À doutoranda Ruth por revisar meus textos com tanta maestria.

À minha competente equipe da Coordenadoria Geral de Controle de Contratos e Licitações da Secretaria Municipal de Governo e Integridade Pública do Rio de Janeiro, por todo empenho em minha ausência.

À Universidade Autónoma de Lisboa, por me receber e aceitar como aluna.

Meus sinceros agradecimentos àqueles que me ajudaram a concluir esta pesquisa.  
Muito obrigada.

“Talvez não tenha conseguido fazer o melhor, mas lutei para que o melhor fosse feito.  
Não sou o que deveria ser, mas Graças a Deus, não sou o que era antes”.  
Marthin Luther King

“..., tenho em mim todos os sonhos do mundo.”  
Fernando Pessoa, in Tabacaria

“Porque Dele e por Ele, e para Ele, são todas as coisas; glória, pois, a Ele eternamente.  
Amém.”  
Romanos 11:36

## RESUMO

A compra pública é uma ferramenta utilizada pela administração pública, principalmente para atender aos interesses públicos, seja na prestação de serviços, seja na aquisição de produtos ou serviços. As contratações públicas são precedidas de procedimentos licitatórios ou pré-contratuais, que possuem regulamentação própria, porém, com princípios similares resguardados, como a melhor oferta e condições de igualdade a todos os concorrentes. Diante das necessidades da administração pública, um fator que permanece em evidência é a relevância da realização de boas compras, que resultem em contratos eficazes. Por isso, este tema é regulamentado, detalhadamente, tanto no Brasil quanto em Portugal, garantindo o planejamento e a escolha da melhor modalidade de compra. Acompanhando a tecnologia que está presente de forma globalizada, a administração também se adequa no que tange à compra pública em ambiente eletrônico. Sendo assim, o objetivo geral deste estudo foi analisar as legislações sobre contratação pública no Brasil e Portugal, suas modalidades de contratação e seus procedimentos eletrônicos, sob o enfoque das políticas públicas voltadas para a participação e contratação com médias e pequenas empresas. O estudo de caso foi desenvolvido por meio de pesquisa em duas plataformas eletrônicas: comprasnet no Brasil, e base.pt em Portugal, analisando os procedimentos nos períodos de 2019/2020, envolvendo todas as fases dos procedimentos e, principalmente, a efetiva participação e contratação das médias e pequenas empresas. O estudo verificou que as políticas públicas para as micro, pequenas e médias empresas demonstram eficácia quando se constata o quadro de compras públicas, pois se verifica sua presença em números expressivos. Denota que as iniciativas de fomento ao universo dessas empresas constituem tema de importância para as Administrações Públicas do Brasil e de Portugal, com eficiência no resultado. Ademais, o estudo concluiu que os dois procedimentos eletrônicos, Brasil e Portugal, se revelaram eficazes no que se refere ao ciclo da contratação, possuem similaridades tanto na legislação quanto na operacionalização. Possuem sistemas que controlam a base de dados de todos os procedimentos realizados, fazendo com que o processo eletrônico se revele com transparência.

**Palavras-chave:** Contratações públicas eletrônicas. Micro, pequenas e médias empresas. Brasil. Portugal.

## ABSTRACT

Public purchase is a tool used by the public administration mainly to meet public interests, whether in the provision of services, in the acquisition of products or tools. Public contracts are preceded by bidding or pre-contractual procedures, which have their own regulations, but with similar principles safeguarded, such as the best offer and conditions of equality for all competitors. In view of the needs of the public administration, a factor that remains in evidence is the importance of good purchases that result in effective contracts. Therefore, this topic is regulated in detail in both countries, ensuring planning and choosing the best purchase method. Keeping up with the technology that is present globally, the administration also adapts with regard to public purchases in an electronic environment. Therefore, the general objective of this study was to analyze the legislation on public contracting in Brazil and Portugal, their contracting modalities and their electronic procedures, under the focus of public policies aimed at the participation and contracting with medium and small companies. The case study was developed through research on two electronic platforms: Comprasnet in Brazil, and base.pt in Portugal, analyzing the procedures in the periods of 2019/2020, involving all phases of the procedures and, mainly, the effective participation and contracting of medium and small companies. The study found that public policies for Micro, Small and Medium-sized companies demonstrate effectiveness when it comes to public procurement, as their presence is verified in expressive numbers. It shows that the initiatives to promote the universe of these companies are an important issue for the Public Administrations of Brazil and Portugal, with efficiency in the result. Furthermore, the study concluded that the two electronic procedures, Brazil and Portugal, proved to be effective in terms of the contracting cycle, with similarities both in legislation and in operation. They have systems that control the database of all procedures performed, making the electronic process reveal itself with transparency.

**Keywords:** Electronic public procurement. Micro, small and medium-sized companies. Brazil. Portugal.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO LEGISLATIVA DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA</b> ....	<b>13</b>
1.1 LINHAS GERAIS SOBRE O PROCESSO BRASILEIRO DE COMPRAS PÚBLICAS .....	13
1.1.1 <i>A sistemática do pregão eletrônico na legislação brasileira</i> .....	18
1.1.2 <i>Novo Decreto do Pregão</i> .....	30
1.1.3 <i>Nova Lei de Licitação: previsão de contratação pública eletrônica</i> .....	33
1.2 CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA EM PORTUGAL .....	34
1.2.1 <i>E-Procurement na Diretiva 24/2014</i> .....	36
1.2.2 <i>Código de Contratos Públicos – Contratação Eletrônica</i> .....	40
1.2.3 <i>A última alteração do Código de Contratos Públicos – Lei nº 30/2021</i> .....	48
1.2.3.1 <i>Principais alterações referentes à tramitação eletrônica e os impactos para as PMEs</i> .....	50
1.3 ENQUADRAMENTO DAS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NAS NORMAS DE COMPRAS PÚBLICAS .....	52
1.3.1 <i>Incentivo a micro, pequenas e médias empresas na legislação brasileira</i> .....	52
1.3.2 <i>A previsão normativa europeia para as empresas de pequeno porte</i> .....	57
<b>CAPÍTULO 2: A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE INCENTIVO À MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA</b> .....	<b>63</b>
2.1 AVALIAÇÃO DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS EM CONTRATAÇÃO PÚBLICA.....	63
2.1.1 <i>Oportunidades das plataformas eletrônicas para PMEs</i> .....	70
2.2 O PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS.....	72
2.2.1 <i>Princípio da concorrência</i> .....	72
2.2.2 <i>Promover a concorrência para boas práticas nas compras públicas</i> .....	74
2.3 PLATAFORMAS ELETRÔNICAS NO BRASIL .....	75
2.3.1 <i>Vantagens encontradas pelas PMEs em relação ao pregão eletrônico</i> .....	75
2.3.2 <i>Burocracias e dificuldades que as PMEs enfrentam quando querem concorrer em um pregão eletrônico</i> .....	77
2.4 PLATAFORMAS ELETRÔNICAS EM PORTUGAL .....	80
2.4.1 <i>Vantagens encontradas pelas PMEs</i> .....	80
2.4.2 <i>Burocracias e dificuldades que as PMEs enfrentam quando querem concorrer no procedimento de compras públicas</i> .....	82
<b>CAPÍTULO 3: ESTUDO DE CASO</b> .....	<b>85</b>
3.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	86

<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>89</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b> .....	<b>92</b>
1 LEGISLAÇÃO .....	92
2 REFERÊNCIAS .....	96
3 BIBLIOGRAFIA CONSULTADA E NÃO CITADA .....	106



## **LISTA DE QUADROS, TABELAS E FIGURAS**

Figura 1: Fases do Processo Licitatório. ....	21
Figura 2: Portal de Compras.....	28
Figura 3: Consultas a links que auxiliam gestores de contratações a sanar dúvidas e visa melhoria das práticas. ....	28

## **LISTA DE SIGLAS**

BR – Brasil

CCP – Código dos Contratos Públicos

CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil

EPP – Empresa de Pequeno Porte

eSPap – Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública

GNS – Gabinete Nacional de Segurança

IMPIC – Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção

INCI – Instituto da Construção e do Imobiliário

INCM – Imprensa Nacional – Casa da Moeda

JOUE – Jornal Oficial da União Europeia

ME – Microempresa

MPE – Médio e Pequena Empresa

PME – Pequena e Média Empresa

PT – Portugal

SIASG – Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

EU – União Europeia

## INTRODUÇÃO

A compra pública é uma ferramenta utilizada pela administração pública para seu funcionamento e, principalmente, para atender aos interesses públicos, seja na prestação de serviços, seja na aquisição de produtos ou serviços. Na administração pública, em âmbito geral, as contratações públicas são precedidas de procedimentos licitatórios ou pré-contratuais. Esses procedimentos que antecedem a efetivação da compra pública possuem regulamentação própria, porém, com princípios similares resguardados, como a melhor oferta e condições de igualdade a todos os concorrentes.

De forma geral, as compras públicas, atualmente, buscam atrelar as necessidades da administração pública aos avanços do mercado. Com isso, a compra pública eletrônica passou a figurar como uma ferramenta de agilidade, comodidade e eficiência. Vê-se, nesse ponto, que o ambiente eletrônico facilita as fases da compra pública, visto que não há necessidade da presença do concorrente, o que possibilita a celeridade no processo. A pesquisa, portanto, tem como enfoque a investigação no estudo do procedimento eletrônico no Brasil e em Portugal.

Diante das necessidades da administração pública, um fator que permanece em evidência é a importância da realização de boas compras públicas que resultem em contratos eficazes. Por isso que esse tema é regulamentado, detalhadamente, em ambos os países, garantindo o planejamento e a escolha da melhor modalidade de compra. E, acompanhando a tecnologia que está presente de forma globalizada, a administração também se adequa no que tange à compra pública em ambiente eletrônico.

Portanto, buscou-se reunir dados/informações com o propósito de responder ao seguinte problema de pesquisa: a utilização da contratação pública eletrônica pode prejudicar o princípio da concorrência para as médias e pequenas - MPE?

Diante dos desafios da política pública para microempresas na contratação pública eletrônica entre Brasil e Portugal, este estudo se debruça sobre as seguintes questões norteadoras: 1) A contratação pública eletrônica prejudica o princípio da concorrência para as médias e pequenas empresas – MPE? 2) Com a política pública materializada nas legislações para as pequenas e médias empresas, a Administração Pública contrata mais MPEs?

Para responder essas questões, o objetivo geral deste estudo foi analisar as duas legislações sobre contratação pública (Brasil e Portugal), as modalidades de contratação e seus procedimentos eletrônicos, e comparar as principais características relacionadas aos procedimentos para a contratação pública, sob o enfoque das políticas públicas implementadas e a efetiva participação das MPEs.

Nessa perspectiva, o trabalho tem os seguintes objetivos específicos: conceituar os procedimentos, explicando cada um deles dentro do respectivo ordenamento jurídico; avaliar se há referências em comum, pontos conflitantes, destaque dos procedimentos em comum; investigar se o contrato público em Portugal possui procedimento eletrônico; e averiguar as similaridades, e sob os aspectos específicos das participações das MPEs no processo de compra pública.

A importância dessa investigação é analisar os parâmetros utilizados tanto no Brasil quanto em Portugal, ao se tratar de compras públicas, com foco no procedimento eletrônico e avaliar como cada país trata com o recurso público, em matéria de contratação pública. Pretende-se investigar as legislações aplicadas, as formas de contratação pública, seus procedimentos, similaridades, principalmente na existência e regulamentação de procedimento eletrônico para a contratação.

Cabe destacar que as compras públicas na administração pública, no Brasil, por força da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), em seu artigo 37, XXI, só podem ocorrer mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Em Portugal, tratando-se de contratação pública, a legislação em vigor é o Código dos Contratos Públicos (CCP), aprovado pelo Decreto-Lei nº 18/2008, de 29 de janeiro, que entrou em vigor no dia 30 de julho de 2008. Trata-se de um diploma que regulamenta duas fases importantes da contratação pública, a formação e a execução dos contratos públicos, estabelece as regras procedimentais para a contratação e, por outro lado, define como se dará a execução desse contrato, as obrigações das partes contratantes, as alterações contratuais.

A comparação do tema entre os países faz com que o assunto se torne interessante diante da necessidade de buscar as similaridades, referências e suas evoluções. Assim, pretende-se investigar as principais variedades sobre o tema, traçar quadro comparativo,

identificando, se possível, como a administração pública participa da política pública para as MPEs quando se trata de compra pública.

Para o desenvolvimento do presente trabalho, foram utilizadas pesquisas bibliográficas e de plataformas eletrônicas, além de estudo de caso. A pesquisa bibliográfica baseou-se em livros de autores da área do direito público, contratação pública, direito administrativo, direito constitucional, diretivas da União Europeia, publicações científicas da área de direito público.

O estudo de caso foi desenvolvido, em sua totalidade, por meio de pesquisa em duas plataformas eletrônicas, a saber: *comprasnet* no Brasil, e *base.pt* em Portugal, analisando os procedimentos nos períodos de 2019/2020 em cada país. No Brasil, o pregão eletrônico, e em Portugal, o concurso público, envolvendo todas as fases dos procedimentos, e, principalmente, a efetiva participação e contratação das MPEs. Os dados foram captados por intermédio de procedimentos eletrônicos de contratação pública em cada plataforma para a tabulação dos dados. Em seguida, são discutidas as evidências encontradas, realizando uma análise das participações e contratações de pequenas empresas pela administração pública, a fim de buscar a eficiência da política pública no processo, e, por fim, dar resposta às questões de investigação.

O presente trabalho de investigação está estruturado de forma a ir ao encontro dos requisitos das normas dos trabalhos científicos apresentadas no regulamento acadêmico. Em primeiro lugar, o próximo capítulo é composto pela contextualização legislativa (Brasil e Portugal), em que são trazidos os conceitos doutrinários e é feita uma análise da legislação e jurisprudência existente sobre o tema.

No capítulo seguinte, é abordada a eficiência da política pública na contratação eletrônica para MPE. O capítulo 3 foi destinado ao estudo de caso - analisar os certames de um ou vários órgãos por um ano, e verificar quantas e quais MPEs foram contratadas.

No protocolo definido para o estágio da extração dos dados, foi pesquisado sobre a existência, ou não, de procedimento diferenciado e política pública para participação de MPEs no procedimento eletrônico, bem como se existe política pública para contratação das pequenas empresas, e se esta é, de facto, efetiva.

## **CAPÍTULO 1: CONTEXTUALIZAÇÃO LEGISLATIVA DO PROCESSO DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA**

Neste capítulo do trabalho, são explicados vários aspectos referentes às normativas relacionadas com a contratação pública eletrônica, tanto no Brasil como em Portugal. Inicia-se trazendo explicações sobre como se dá o processo brasileiro de compra pública eletrônica. São trazidos esclarecimentos sobre o funcionamento do Pregão Eletrônico e suas etapas, bem como sobre as mudanças promovidas pelo Novo Decreto do Pregão (Decreto nº 10.024/2019) e pela Nova Lei de Licitação, Lei nº 14.133/2021.

Em seguida, é feita uma análise sobre como ocorre a contratação pública eletrônica em Portugal, trazendo informações sobre as Diretivas Europeias e o E-Procurement na Diretiva 24/2014, assim como informações pertinentes sobre o Código de Contratos Públicos e sua relação com a contratação eletrônica.

Por fim, o capítulo aborda o enquadramento das médias, pequenas e microempresas nas normas de compras públicas, informando sobre quais tipos de incentivos a pequenas e microempresas existem na legislação brasileira, qual a previsão normativa europeia para as empresas de pequeno porte e o que existe voltado para pequenas e microempresas no CCP.

### **1.1 LINHAS GERAIS SOBRE O PROCESSO BRASILEIRO DE COMPRAS PÚBLICAS**

Primeiramente, é necessário explicar o que é o processo licitatório brasileiro, que pode ser definido como um conjunto de procedimentos administrativos prévios para a contratação com o poder público<sup>1</sup>. O procedimento licitatório no Brasil é utilizado como instrumento da Administração Pública para promover com eficiência a gestão pública baseada na democracia e com submissão ao direito e ao interesse público. E essa processualização assegura o cumprimento dos princípios constitucionais e legais adotados pelos gestores no exercício de sua função na Administração Pública.

Dessa forma, o processo licitatório é um procedimento vinculado à lei, por meio do qual a Administração Pública seleciona uma melhor proposta dentre vários interessados, com

---

<sup>1</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 34.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2019. p.524.

objetivo de celebrar contrato para atender a uma finalidade pública. Cita-se, como exemplo fático: a Administração Pública precisa comprar remédios para abastecer sua rede de hospitais, será feito um processo licitatório, no qual várias empresas ofereceram suas propostas, e a mais vantajosa para administração será a escolhida.

Pode-se explicar a licitação como um certame que as entidades governamentais devem promover, por meio do qual abrem disputa entre os interessados e com elas travam determinadas relações de conteúdo patrimonial, para que possam escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. Apoia-se na ideia de competição, a ser travada, isonomicamente, entre aqueles que preencherem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõem a assumir<sup>2</sup>.

A ordem cronológica das legislações que regem o processo licitatório brasileiro é a seguinte: Lei nº 8.666/93; Lei nº 10.520/2002; Decreto nº 5.450/2005; Novo decreto do pregão (Decreto nº 10.024/2019); e a Nova Lei de Licitação (Lei nº 14.133/2021).

No procedimento licitatório, atualmente, temos duas legislações em vigência, Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993<sup>3</sup>, e a Nova Lei de Licitações, Lei nº 14.133/2021<sup>4</sup>, que terá obrigatoriedade de aplicabilidade somente em 2023, quando será revogada a Lei nº 8.666/1993.

Trataremos neste item sobre a Lei nº 8.666/93, ainda em vigência, e sobre a nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021, em item específico mais a frente.

Na verdade, o processo licitatório limita a liberdade da Administração Pública no que se refere à contratação pública, pois todo o procedimento é regulado por lei específica, ou seja, a Lei Federal nº 8.666/93 e a Lei nº 14.133/2021. É com as regras impostas por essa Lei que a Administração Pública busca a melhor e mais eficaz contratação com o poder público. O procedimento administrativo consiste em uma sucessão de atos preparatórios até a contratação. E esses atos, são compostos por fases, cada uma com seus objetivos e particularidades.

---

<sup>2</sup> MELLO, *op. cit.* p. 608.

<sup>3</sup> BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>.

<sup>4</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 01 de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [Em linha]. [Consult. 03 de Mai. 2021]. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>.

Percebe-se que licitar<sup>5</sup> não é uma discricionariedade do gestor, mas sim um mandamento constitucional. A Lei das Licitações dispõe, como regra, que as compras e alienações realizadas pela Administração Pública deverão, obrigatoriamente, ser precedidas de licitação pública. A licitação pública comporta vários significados, todos convergem para a ideia de melhor oferta do bem ou serviços a serem adquiridos pela Administração Pública. Assim, pode-se afirmar que o procedimento licitatório é um processo formal com a finalidade de selecionar a melhor oferta, antes da celebração de um contrato de interesse da Administração Pública. É a Administração Pública que define e regula as condições dessa relação jurídica. Esse processo está vinculado a vários atos administrativos pré-ordenados, que são classificados por fases. Qualquer irregularidade em uma das fases acarreta vício no procedimento, e por consequência a anulação do processo.

O procedimento licitatório facilita a instrumentalização do processo de compra e contratação do serviço público, por estarem presentes três finalidades primordiais do procedimento licitatório: a econômica, que visa a maior vantagem para Administração Pública, fazendo com que se gaste menos recurso público; a isonômica, que assegura a igualdade de condições de participação a todos os concorrentes, desde que possuam qualificação para o objeto pretendido; e a promoção do desenvolvimento sustentável<sup>6</sup>.

Nessa última finalidade, estão as chamadas licitações sustentáveis, que foram inseridas pela Lei nº 12.349/2010. Essa prescrição visa contratações, com a Administração pública, que tragam, em seu bojo, cláusulas de sustentabilidade, permitindo a adoção de boas práticas licitatórias que possam otimizar recursos/redução de desperdício/menor poluição.

O procedimento licitatório, hodiernamente, se aplica em todas as esferas da Administração Pública Federal, Estadual e Municipal<sup>7</sup>. Todos estão subordinados às regras da Lei de Licitações, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, empresas públicas, sociedade de economia mista, bem como qualquer entidade ligada, direta ou indiretamente, aos entes da Federação. Vale dizer que tal regra se estende também a todas as

---

<sup>5</sup> “[...] Licitar é adotar procedimentos preparatórios para escolher fornecedor e celebrar contrato entre o público e o particular, ou seja, pactuar regras com decência e zelo pelo dinheiro que é de todos.” MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas. Administração Financeira e Orçamentária**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017.

<sup>6</sup> BITTENCOURT, Sergio. **Licitação passo a passo**. 10ª ed. Editora Fórum, 2018. p.76 .

<sup>7</sup> “Desde a Proclamação da República o Brasil optou pelo princípio federativo, decompondo o Estado em três esferas de poder: a União, os Estados e os Municípios.” SIMONSEN, Mario Henrique - O princípio federativo do Brasil. **ES.ECON**. [Em linha]. São Paulo, v.23, n. Especial, p.7-15,1993. [Consult. 05 Jun. 2019]. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/159063/153989>>.



compras e alienações realizadas não só pelo Poder Executivo, mas também pelos Poderes Legislativo e Judiciário<sup>8</sup>.

A licitação constitui procedimento administrativo formal por intermédio do qual a Administração, mediante condições estabelecidas em ato próprio (instrumento convocatório: edital ou convite), convoca interessados para a apresentação de propostas para o oferecimento de bens e serviços, implicando dizer, por conseguinte, que deverá observar a forma, os prazos, as fases e todos os demais requisitos definidos em regras legais e normas regulamentares<sup>9</sup>.

Nesse sentido, o procedimento licitatório permite que a Administração atue com transparência e impessoalidade no que tange à administração do recurso público, pois as compras públicas seguem o regime estabelecido da Lei n° 8.666/93 e Lei n° 14.133/2021 (obrigatoriedade de aplicabilidade em 2023). Logo, é importante compreender que todo esse processo formal, que define as compras públicas, confere ao gestor público a obrigação de usar os recursos públicos na forma estabelecida, e não como o gestor gostaria que fosse, ou imprimindo sua vontade pessoal. Trata-se de recursos para a coletividade, e devem, com base no princípio da moralidade, ser usados de forma eficaz e sempre com a finalidade do interesse público.

Nessa perspectiva, o procedimento licitatório revela-se como um instrumento regulador dos gastos públicos, pois todo e qualquer gasto com recurso público deve obedecer aos ditames da Lei de Licitações, e suas alterações. Reflete um poderoso instrumento de transparência e fiscalização contra a corrupção. Como visto, a Administração Pública tem por finalidade alcançar o interesse público, e para atingir esse fim precisa de terceiros para o fornecimento de serviços e bens, que por sua vez obriga-se à formalização de contratos precedidos do processo licitatório<sup>10</sup>. A causa jurídica, fundada em uma causa fática, é sempre elemento essencial do contrato. Para que se concretize o contrato, há obrigatoriedade da causa fática: necessidade da Administração Pública<sup>11</sup>.

Aos tipos de ritos previstos da legislação, para o processamento da licitação, chamam-se de modalidades licitatórias. A escolha da modalidade licitatória está, primeiramente,

---

<sup>8</sup> CRFB: “Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal”. “Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.” BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [Em linha]. [Consult. 05 jun. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>.

<sup>9</sup> BITTENCOURT, *op. cit.* p. 111.

<sup>10</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8.ed. Revista e Atualizada. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018.

<sup>11</sup> BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Vol. II, 1955. Tomo II, p.157.

vinculada ao valor estabelecido para o objeto pretendido, seja compra de bens, seja prestação de serviços<sup>12</sup>. Essa regra foi estabelecida no art. 23 da Lei nº 8.666/93<sup>13</sup>. A exceção a essa regra foi criada pela Lei nº 10.520/2002<sup>14</sup>, que trouxe a modalidade chamada de Pregão, na qual sua vinculação não está no valor, mas sim no objeto pretendido, os chamados serviços comuns.

O art. 22 da Lei 8.666/93 enumera cinco modalidades, que podem ser classificadas como comuns e específicas, são elas: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso, Leilão, e àquela criada pela Lei nº 10.520/2002, que é o Pregão. A fixação das modalidades licitatórias está atrelada ao valor do que se pretende licitar, este é o critério, geralmente, para a escolha da modalidade. O art. 23 da Lei nº 8.666/93 fixou valores para a escolha das modalidades, que recentemente foi alterado pelo Decreto nº 9.412/2018.<sup>15</sup>

Os procedimentos formais nas modalidades licitatórias seguem uma escala temporal, sendo a fase Pré-licitação considerada a etapa interna, que compõe toda a preparação do decurso da licitação, seguida pela fase externa, que está diretamente relacionada ao procedimento. Conforme explica Calasans Junior<sup>16</sup>, o processo de licitação se inicia com o instrumento convocatório, em que a convocação é feita por meio do edital ou, para a modalidade convite, por intermédio de carta endereçada pela própria Administração à pessoa jurídica interessada pela unidade administrativa. No edital ou convite, constam as regras que a Administração Pública definiu para nortear o processo de compra.

---

<sup>12</sup> BITTENCOURT, *op. cit.*

<sup>13</sup> Art. 23. As modalidades de licitação a que se referem os incisos I a III do artigo anterior serão determinadas em função dos seguintes limites, tendo em vista o valor estimado da contratação:

I - para obras e serviços de engenharia

a) convite - até R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

c) concorrência: acima de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais);

II - para compras e serviços não referidos no inciso anterior

a) convite - até R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais);

b) tomada de preços - até R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais);

c) concorrência - acima de R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais).

<sup>14</sup> BRASIL. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. [Em linha]. [Consult. 03 Jul. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>.

<sup>15</sup> BRASIL. **Decreto nº 9.412**, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. [Em linha]. [Consult. 03 Jul. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9412.htm)>.

<sup>16</sup> CALASANS JUNIOR, José. **Manual da licitação**: orientação prática para o processamento de licitações, com roteiros. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2015. p. 94.

Em seguida, vem a etapa da habilitação, que é um procedimento da fase externa, o qual abriga o recebimento da documentação e proposta para a participação do licitante<sup>17</sup>. A próxima etapa do processo licitatório é a elaboração da proposta, na qual os interessados irão necessitar de informações ou esclarecimentos sobre o objeto, requisitos de participação, ou de qualquer dado que seja indispensável para a elaboração de suas propostas, o que reforça a importância da elaboração do edital, pois este não poderá omitir nenhuma informação<sup>18</sup>.

Essa fase de habilitação compreende a validação das empresas participantes, o julgamento das propostas deverá ser feito com base nos critérios ordenados no ato convocatório e nos termos das propostas<sup>19</sup>.

A criação das modalidades licitatórias nasceu com objetivo de discriminar o procedimento licitatório, e realizar a compra ou aquisição com maior eficiência<sup>20</sup>:

Quando se fala em procedimento licitatório, vislumbra-se a Administração Pública realizando procedimentos para alcançar um objetivo, qual seja, a melhor proposta para o objeto pretendido. É a partir da persecução deste objeto que nasceu a necessidade da criação de modalidades licitatórias, para diferenciar a contratação de cada objeto, tendo em vista suas peculiaridades.

Como já visto, são cinco modalidades, inicialmente, criadas, “as três primeiras modalidades - concorrência, tomada de preços e convite - têm o mesmo objetivo: a contratação de obras, serviços e fornecimento, enquanto o concurso e o leilão têm objetivos próprios e diferenciados”<sup>21</sup>. A modalidade de Pregão Eletrônico, entretanto, é o objeto de análise do presente trabalho.

### 1.1.1 A sistemática do pregão eletrônico na legislação brasileira

O pregão surgiu com o advento da n° Lei 10.520/2002, a primeira forma de realização foi presencial, regulamentada pelo Decreto n° 3.555/2000<sup>22</sup>, que trouxe um diferencial no procedimento formal. Cabe esclarecer que a Lei n° 10.520/2002 foi revogada pela nova Lei de

---

<sup>17</sup> PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 42.

<sup>18</sup> CALASANS JUNIOR, *op. cit.*

<sup>19</sup> BRASIL, 1993, *op. cit.*

<sup>20</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo**, 10ª ed. Editora Lumen Juris, 2003, p. 215. ISBN:85-7387-003-6.

<sup>21</sup> CARVALHO FILHO, *op. cit.* p. 215.

<sup>22</sup> BRASIL. **Decreto n° 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. [Em linha]. [Consult. 03 Jul. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm)>.

Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), o que não significa dizer que a modalidade do pregão foi revogada, mas sim suas disposições foram concentradas em um único instrumento normativo, em seus arts. 28 e 29.

Nessa modalidade, as fases do processo licitatório são invertidas, a primeira fase está na abertura das propostas de preços, logo após vem a fase de lances, para que os licitantes ofertem preços inferiores até que se chegue a um menor lance, e só após a negociação de preços é que a fase da habilitação ocorre, e somente para a licitante que deu o menor lance.

Com isso, a licitação ganha muito em velocidade na contratação, pois não se perde tempo com a análise formal e burocrática dos documentos de habilitação de todos os licitantes, permitindo que a Administração primeiro julgue e classifique as propostas, para, exclusivamente, verificar a habilitação do primeiro colocado. À época, foi uma novidade que veio em um bom momento, para prestigiar o fato de que a licitação não é um fim em si mesma, mas apenas um instrumento para celebração do contrato com a pessoa que apresentou a melhor proposta, tendo em vista que os demais licitantes não serão contratados.

As principais características do pregão estão relacionadas ao seu objeto, ao critério de julgamento das propostas e à sequência das fases do seu procedimento. Com relação ao seu objeto, o pregão é uma modalidade de licitação cujo objeto não sofre limitação de valor, e o que determina a sua utilização é o bem ou serviço a ser licitado, o que independe do valor inicialmente estimado pela Administração. Ainda sobre o objeto do pregão, o art. 1º da Lei nº 10.520/2002 define que o pregão é cabível nos casos em que a licitação tenha por objeto a contratação de bens e serviços considerados comuns<sup>23</sup>. Com a nova legislação da licitação, o pregão passa a ser adotado sempre que o objeto possuir padrões de desempenho e qualidade que possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais de mercado.<sup>24</sup>

Portanto, o pregão presencial é uma modalidade licitatória para aquisição de bens e serviços comuns, que surgiu em razão das várias dificuldades e lentidão nas modalidades licitatórias existentes. Com isso, o legislador sentiu a necessidade de criar uma modalidade

---

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de.; AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O novo pregão eletrônico: comentários ao decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Recife: L&C, 2019. p.3.

<sup>24</sup> BRASIL. **Lei nº 14.133**, de 01 de abril de 2021, Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [Em linha]. [Consult. 03 Mai. 2021]. Disponível em:< <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.133-de-1-de-abril-de-2021-311876884>>.

que fosse mais célere em seu processo formal, que trouxesse mais competitividade, e, com isso, mais propostas vantajosas para a Administração Pública<sup>25</sup>.

Atualmente, é notório que o pregão está a ganhar cada vez mais espaço, tendo se tornado uma modalidade correspondente a mais de 90% das licitações federais. Dessa forma, nos dias de hoje, são licitados por pregão diversos bens e serviços que outrora eram considerados fora do campo de incidência dessa modalidade, como os bens e serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação e objetos considerados intelectuais ou complexos<sup>26</sup>.

A forma presencial privilegiava os licitantes locais, tendo em vista que a presença no pregão era imprescindível, e para um licitante de outra localidade, como um outro estado, a participação na sessão poderia afetar, por exemplo, em custos.

Com o Decreto nº 5.450/2005<sup>27</sup>, foi regulamentado o pregão na sua forma eletrônica, na qual os atos são praticados em ambiente virtual, com recursos da tecnologia da informação, por meio da rede de computadores<sup>28</sup>. Pode-se dizer que o pregão eletrônico foi uma opção inteligente da tecnologia para a evolução da Administração Pública. Nesse contexto, fica claro que o poder público não pode estacionar sua administração, deve-se adequar às chamadas transações eletrônicas<sup>29</sup>.

Assim, a compra eletrônica passou a ser uma realidade constante no mundo comercial, e não poderia caminhar diferente na Administração Pública. Alguns fatores se sobrepõem a essa realidade, pois há diferenças legais e procedimentais entre a compra pública e a particular, mesmo assim, parece não haver razão em discordar que a compra eletrônica é eficaz, tanto para Administração Pública quanto para a empresa, que, com sua presença virtual, pode garantir sua sobrevivência.

A necessidade da inovação nas licitações é cada vez mais intensa, com certames mais efetivos, com melhores propostas e mais competitividade, trata-se, inegavelmente, de uma

---

<sup>25</sup> MARINHO, Leonardo Campos. **Manual prático de licitações e contratos administrativos**. São Paulo, 2013. p.43.

<sup>26</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.4. *op. cit.*

<sup>27</sup> BRASIL. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Alterado pelo Decreto 10.024/2019, de 20 de setembro de 2019. [Em linha]. [Consult. 03 Out. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm)> e <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm)>.

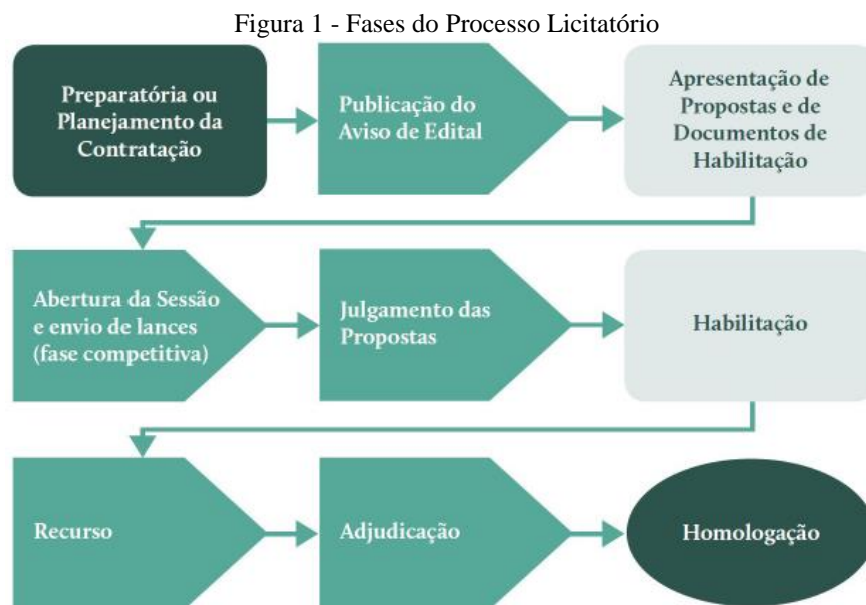
<sup>28</sup> BITTENCOURT, *op. cit.*

<sup>29</sup> BITTENCOURT, *op. cit.*

nova forma revestida de tecnologia para melhorar as compras públicas<sup>30</sup>. O procedimento de funcionamento do pregão decorre de meio de digitação de senha privada do licitante, em que este adentra ao ambiente virtual do pregão, encaminha sua proposta de preços, oferece lances e seus documentos para habilitação. Tudo isso em um ambiente virtual, todas as etapas realizadas no pregão presencial são transportadas para o ambiente virtual.

Como no pregão eletrônico os interessados não comparecem a um local físico determinado, portando envelopes materialmente existentes, não há abertura de envelopes para exame de propostas, nem existe sucessão de lances mediante palavra oral dos interessados. Nesse caso, se vale dos recursos oferecidos pela internet, em que cada interessado utiliza um terminal de computador, conectando-se aos serviços ofertados pela própria Administração. Assim, as manifestações de vontade dos interessados são transmitidas por via eletrônica, sujeitando-se a uma atuação conduzida pelo pregoeiro<sup>31</sup>.

Os procedimentos do pregão eletrônico estão divididos em fase preparatória e fase externa, conforme a figura 1:



Fonte: Amorim, Victor Aguiar Jardim<sup>32</sup>.

Observa-se na figura 1 que a única etapa da fase interna é a preparatória, que é a do planejamento, enquanto todas as demais dizem respeito à fase externa. As etapas relativas ao

<sup>30</sup> OLIVEIRA, Priscila Emanuele Falcão de. **Pregão eletrônico - inovação e tendências**. Maceió, 2007. Editora UFAL. p.45.

<sup>31</sup> AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.p.135.

<sup>32</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.20. *op. cit.*

pregão estão assim dispostas no art. 6º do Decreto nº 10.024/2019, que é o novo decreto do pregão, que será avaliado em detalhes mais à frente. Até então, essas etapas não tinham sido divididas e enumeradas tão didaticamente como consta nesse decreto.

Como visto, a fase interna de uma licitação corresponde ao seu planejamento e preparo, pois é nessa etapa que a Administração irá montar todo o processo de contratação, no intuito de se preparar para os eventuais riscos que o certame possa apresentar<sup>33</sup>. Já a fase de publicação se encontra definida pelo art. 20 do novo decreto do pregão. “A fase externa do pregão, na forma eletrônica, será iniciada com a convocação dos interessados por meio da publicação do aviso do edital no Diário Oficial da União e no sítio eletrônico oficial do órgão ou da entidade promotora da licitação”<sup>34</sup>.

Com relação à etapa de apresentação de propostas e de documentos de habilitação, o art. 25 do novo decreto do pregão determina que o prazo para isso “[...] não será inferior a oito dias úteis, contado da data de publicação do aviso do edital”<sup>35</sup>. Ressalta-se que essa é uma alteração relevante que o novo decreto (de 2019) trouxe, pois:

a) todos os licitantes proponentes – e não apenas o vencedor – apresentarão a documentação referente à habilitação no momento da juntada das suas propostas; b) esses documentos só poderão ser juntados ou substituídos até o momento da abertura da sessão a que se refere o art. 27 e seguintes deste decreto. Por fim, destacamos que [...] os documentos da habilitação são juntados em fase anterior à etapa da habilitação<sup>36</sup>.

Assim, após a divulgação do edital no endereço eletrônico, os licitantes devem encaminhar suas propostas com a descrição do objeto ofertado e o preço (e, se for necessário, o respectivo anexo), até a data e hora marcadas para a abertura da sessão, o que deve ser feito exclusivamente por meio do sistema eletrônico, quando então se encerra, automaticamente, a fase de recebimento de propostas. Outro detalhe é que, até a abertura da sessão, os licitantes podem retirar ou substituir a proposta anteriormente apresentada<sup>37</sup>.

---

<sup>33</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.32. *op. cit.*

<sup>34</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm)>.

<sup>35</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019. *op. cit.*

<sup>36</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.20. *op. cit.*

<sup>37</sup> AMORIM, p.137. *op. cit.*

Na etapa de abertura da sessão e do envio de lances, fica explícita a dinâmica do pregão eletrônico, diante da qual a participação dos agentes públicos e dos licitantes ocorre, exclusivamente, por intermédio de uma plataforma virtual, por meio da internet. O início da sessão ocorre a partir de um comando exclusivo do pregoeiro, lembrando que deve ser respeitado o prazo mínimo fixado pelo edital e cadastrado. Observa-se, no caso, que em termos técnicos, o início da sessão pode ocorrer em data e horário posterior ao fixado no edital, mas essa situação deve ser evitada em observância aos princípios da transparência, isonomia e vinculação ao ato convocatório. Fato é que toda a interação entre pregoeiro e licitantes ocorre, exclusivamente, no âmbito do sistema virtual do *Comprasnet* (que é o site de compras do governo federal), havendo um ambiente específico para essa troca de mensagens, denominado chat. Assim, no intuito de evitar a perda da transparência e motivação dos atos a serem praticados pelo pregoeiro, é fundamental que toda espécie de comunicação e tratativa com os licitantes sejam materializadas por meio desse sistema e de seu respectivo chat<sup>38</sup>.

Sobre a etapa de julgamento, o novo decreto do pregão determina que:

Art. 38. Encerrada a etapa de envio de lances da sessão pública, o pregoeiro deverá encaminhar, pelo sistema eletrônico, contraproposta ao licitante que tenha apresentado o melhor preço, para que seja obtida melhor proposta, vedada a negociação em condições diferentes das previstas no edital.

§ 1º A negociação será realizada por meio do sistema e poderá ser acompanhada pelos demais licitantes.

§ 2º O instrumento convocatório deverá estabelecer prazo de, no mínimo, duas horas, contado da solicitação do pregoeiro no sistema, para envio da proposta e, se necessário, dos documentos complementares, adequada ao último lance ofertado após a negociação de que trata o caput<sup>39</sup>.

Portanto, ao se encerrar a etapa de lances, o pregoeiro deve examinar a proposta classificada em primeiro lugar em relação à compatibilidade do preço com o estimado para a contratação, além de verificar a habilitação do licitante conforme disposições do edital. Os documentos e anexos exigidos, quando enviados por fax, devem ser apresentados em original ou por cópia autenticada, nos prazos estabelecidos no edital<sup>40</sup>.

De acordo a nova Lei de Licitações de 2021, é estabelecido como critério de julgamento das propostas no pregão o de menor preço. Nesse caso, há várias formas de se chegar ao menor preço em um processo de concorrência, sendo um deles o de maior desconto.

---

<sup>38</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.56. *op. cit.*

<sup>39</sup> BRASIL. **Decreto n° 10.024**, de 20 de setembro de 2019. *op. cit.*

<sup>40</sup> AMORIM, p.140. *op. cit.*



Devido a isso, já era admitida a possibilidade de as licitações processadas na modalidade pregão terem como critério de julgamento das propostas o maior desconto<sup>41</sup>.

Nesse cenário, outra prática muito comum é a realização de pregões com critério de julgamento de maior oferta. Nesse particular, a inversão do pregão teria por finalidade adequar a modalidade ao objetivo da licitação de selecionar a proposta mais vantajosa (conforme o art. 3º da Lei nº 8.666/1993). Esses casos se aplicam aos episódios em que a Administração tem o potencial de auferir renda na contratação. Sendo assim, quanto maior for a oferta, melhores serão os resultados do contrato. Encontram-se como exemplos a concessão remunerada de uso de bem público e a gestão de folha de pagamento de servidores e de aposentados e pensionistas. Também há o uso do julgamento das propostas baseado na soma dos valores de itens componentes de um grupo multiplicados pelas respectivas quantidades desses itens. É o que se convencionou chamar de adjudicação por grupo de item, ou adjudicação por lote<sup>42</sup>.

Após a disputa pela melhor oferta, o vencedor deverá apresentar seus documentos de habilitação jurídica, econômico-financeira, fiscal e trabalhista e qualificação técnica.<sup>43</sup>

Por fim, seguem as etapas de adjudicação e homologação, conforme determinam os arts. 45 e 46 do novo decreto do pregão:

Art. 45. Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório, nos termos do disposto no inciso V do caput do art. 13.

Art. 46. Na ausência de recurso, caberá ao pregoeiro adjudicar o objeto e encaminhar o processo devidamente instruído à autoridade superior e propor a homologação, nos termos do disposto no inciso IX do caput do art. 17<sup>44</sup>.

Com o término de todos os procedimentos, bem como com a formalização da adjudicação, compete à autoridade superior a homologação do certame. Explica-se a homologação como o ato de controle por meio do qual a autoridade competente concorda com o processo e confirma os atos realizados pelo pregoeiro. Para evitar a presença de vícios que possam macular o procedimento, o pregoeiro deve realizar uma devida instrução do processo

---

<sup>41</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.21. *op. cit.*

<sup>42</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.22-23. *op. cit.*

<sup>43</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019, *op. cit.*

<sup>44</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019, *op. cit.*

antes de encaminhar os autos para a apreciação de seu superior hierárquico, relatando, de forma minuciosa, as seguintes questões<sup>45</sup>:

- a) todas as ocorrências relacionadas à classificação/desclassificação de propostas, habilitação/inabilitação de licitantes, realização de diligências, aferição de exequibilidade de ofertas e conduta do Pregoeiro diante da interposição de intenção de recurso;
- b) ocorrências de condutas por parte dos licitantes que, hipoteticamente, estariam incluídas nos tipos infracionais previstos no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, ainda que o Pregoeiro entenda que seriam “justificadas”;
- c) informação quanto à verificação por parte do Pregoeiro quanto à existência de situações impeditivas de participação de licitantes e eventual apuração diante da constatação de “ocorrências impeditivas indiretas”<sup>46</sup>.

Os participantes têm uma única oportunidade de recurso, cuja matéria pode envolver qualquer fase, aspecto ou ocorrência da etapa externa do pregão. No caso, o termo inicial para a interposição de recurso seria o ato de declaração do vencedor do certame, feito pelo pregoeiro. Assim, a oportunidade para o recurso ocorre após o encerramento do certame, seja por declaração de um licitante vencedor, seja pelo fracasso do certame ou pela anulação do procedimento. Dessa forma, o licitante interessado em manifestar intenção de recorrer deve fazê-lo na própria sessão pública, assim que o pregoeiro fizer a declaração, sob pena de preclusão. O solicitante poderá apresentar as razões para o recurso escritas no prazo de três dias úteis. Da mesma forma, os outros licitantes poderão apresentar contrarrazões, no mesmo período de dias, após o término do prazo do recorrente. Caso os licitantes não manifestem interesse em recorrer na oportunidade da sessão, seu direito de recurso é perdido<sup>47</sup>.

### 1.1.2 As vantagens da adoção do Pregão Eletrônico nas Compras Públicas

Após essa explicação sobre os procedimentos, pode-se dizer que com a tecnologia aplicada às compras públicas, o índice de acordos escusos entre os licitantes diminuiu, pois o processo é todo eletrônico, os participantes do pregão eletrônico não sabem quem está participando, o nome das outras empresas, apenas é declarado após a finalização dos lances, sendo feita uma lista ordenada pelo melhor preço, com os nomes das respectivas

---

<sup>45</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.80. *op. cit.*

<sup>46</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.80-81. *op. cit.*

<sup>47</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.73. *op. cit.*

empresas. Nesse contexto, ficam claras a transparência e a lisura do processo de compra pública.

Não é exagero afirmar que o pregão eletrônico transformou as licitações públicas, proporcionando agilidade, menor burocracia, assim como diminuição no custo do procedimento. É importante ressaltar que se trata de um excelente instrumento de gestão pública, pois gerencia o controle da despesa pública, traz ampliação da disputa entre os participantes, e, por consequência, maior economia para Administração.

Não se trata de uma modalidade perfeita para Administração, lamentavelmente, a busca por preços mais baixos pode levar a Administração a contratar produtos de qualidade inferior, ou prestação de serviços que não atendam de forma eficiente a Administração. É imperioso considerar que o menor preço nem sempre traz o melhor custo para a Administração, muitas vezes porque o produto adquirido pelo menor preço não tenha a durabilidade necessária para a Administração, nesse caso, então, não houve vantagem para o erário, pois haverá necessidade de refazer a compra. Assim, é pertinente trazer à baila a importância da especificação do objeto da licitação, de modo a não trazer questionamentos futuros, ou até incerteza quanto à durabilidade do produto.

Além de outros benefícios, o novo método impediria que um licitante descobrisse a identidade do outro, o que, certamente, dificultaria — como, realmente, dificulta — em muito, as trapaças e as negociatas. A modalidade pregão vai além da proposta de compra mais eficaz e célere para a Administração Pública, visa extirpar o conchavo, as fraudes e os acordos entre os participantes, visto que o pregão visa um maior número de participantes, e sendo eletrônico, no ambiente virtual, sem qualquer possibilidade de conhecer seu concorrente, e com qualquer cidadão acompanhando os atos<sup>48</sup>.

Também sobre o prisma da publicidade e da transparência, os avanços são significativos, especialmente se consideradas as inovações introduzidas na elaboração e no desenvolvimento do site de compras do governo federal, o *comprasnet*<sup>49</sup>. O próprio sistema confecciona as atas dos pregões e as disponibiliza a toda a sociedade, potencializando o controle social a ser exercido pelos cidadãos mobilizados e organizados<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> BITTENCOURT, *op. cit.* p. 896.

<sup>49</sup> SICAFnet - Assessoria Especializada em Licitações Governamentais do Portal Comprasnet - Licitações Federais: Sicaf - Comprasnet - SIASG. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em: <<https://e-sicafweb.com.br/oque-e-comprasnet/>>.

<sup>50</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos da Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro, 2012. p.186. 1ª ed. Editora FGV. ISBN: 978-85-225-1446-5.

Ao analisar a citação anterior e o que foi explicado, até então, sobre o procedimento do pregão, pode-se dizer que este trouxe transparência para as compras e contratações na Administração Pública, e também aproximou o cidadão dos atos do gestor público. Nesse cenário, fica evidente que os avanços tecnológicos muito contribuíram para essa realidade.

Um ponto relevante a ser constatado é a elaboração de um sistema de compras (*comprasnet*) que foi desenvolvido na esfera federal, que disponibiliza todos os atos referentes ao pregão. Não é exagero afirmar que o controle social em todo esse processo foi potencializado. Assim, qualquer cidadão pode e deve acessar os atos de compras públicas no sistema *comprasnet*. Com essa transparência, é possível vislumbrar um futuro promissor e mais eficiente, tanto para o conjunto da Administração Pública quanto para os cidadãos que poderão acompanhar de perto e com transparência a atuação do gestor nas compras públicas.

O controle social exercido pela população é primordial, sendo assim: o controle social atuante pode representar o elemento essencial para assegurar que o governo atinja os objetivos estabelecidos para os órgãos públicos e para os programas de longa duração com eficiência, efetividade e dentro dos preceitos legais da ordem democrática<sup>51</sup>. Trata-se de uma evolução para a Administração Pública, mas pode-se atribuir como uma desvantagem considerável ao pregão eletrônico o fato de tratar-se de sistema em ambiente virtual, com possíveis problemas de rede, problemas técnicos que inviabilizariam a realização do certame, quando a sua prática alcança objetivos superiores, tais como transparência, controle, dificuldade para possíveis conchavos na Administração.

Portanto, reveste-se de particular importância a criação da plataforma eletrônica utilizada para as compras públicas, o *comprasnet*, que é utilizada tanto na esfera federal quanto estadual e municipal. Sob essa ótica, ganha particular relevância o padrão que é atribuído à Administração Pública na sua forma mais ampla, em todos os entes. O sistema procura ser transparente e com ampla publicidade<sup>52</sup>, e seu portal pode ser visto nas figuras 2 e 3.

---

<sup>51</sup> SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a Administração para Sociedade**. Monografias Vencedoras – 1º lugar. Prêmio Serzedello Correa 2001 - Monografias Premiadas. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Tribunal de Contas da União. p. 21. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C56CD03C85B35&inline=1>>.

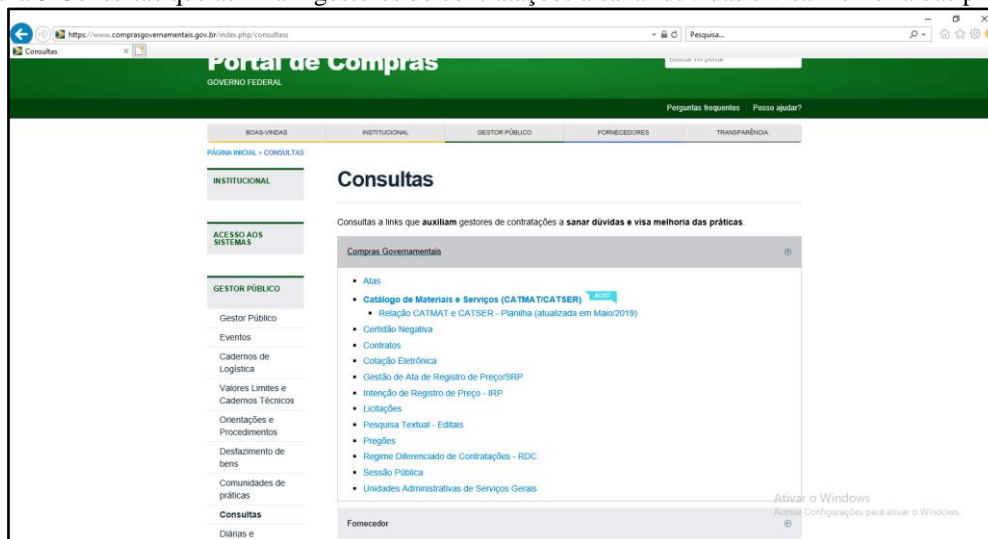
<sup>52</sup> TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos da Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro, 2012. 1ª ed. Editora FGV. p.147.

Figura 2 Portal de Compras - Comprasnet



Fonte: Portal de Compras do Governo Federal<sup>53</sup>.

Figura 3 Consultas que auxiliam gestores de contratações a sanar dúvidas e visa melhoria das práticas



Fonte: *Idem*.

<sup>53</sup> BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>>.

É perceptível nas ilustrações anteriores que o portal de compras governamentais concentra todas as informações pertinentes às compras públicas, seja para o gestor público, seja para o fornecedor, bem como na segunda ilustração qualquer cidadão pode acessar as atas, cotação de preços, contratos.

Mesmo com toda a transparência que as plataformas apresentam, porém, ainda há irregularidades na contratação pública. Tais irregularidades podem advir de ausência de transparência dos atos do processo, impedindo o controle e monitoramento, acesso inadequado às informações, ausência de discussões públicas sobre as matérias.

O mais preocupante, contudo, é que mesmo tratando-se de um procedimento mais célere para compras/prestação de serviços comuns, podem existir algumas desvantagens nessa modalidade, como problemas com a operacionalização do sistema por parte do usuário, funcionamento inadequado da internet, dúvidas do usuário, queda da energia elétrica no momento do pregão<sup>54</sup>.

A Administração Pública deve-se ajustar ao mundo de constantes mudanças, e estas devem estar acompanhadas de eficiência, qualidade nos serviços públicos e garantia dos direitos coletivos e individuais. O pregão eletrônico, por ser a modalidade mais utilizada, pois trata-se de aquisição de serviços considerados comuns, é um dos instrumentos, do chamado governo eletrônico, que mais promove a interação entre cidadãos, empresa e governo.

O governo eletrônico é matéria atual em todo o mundo, vale trazer alguns pontos do Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) com as principais conclusões da avaliação sobre Governo Digital no Brasil, que destacou como transição para o governo eletrônico seis dimensões, sendo uma delas: “Do acesso à informação para abertura como padrão (open by default): um governo que se compromete de forma proativa na divulgação de dados em formatos abertos e a tornar acessíveis seus processos apoiados por tecnologias digitais, a menos que haja uma justificação legítima para não o fazer”.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> OLIVEIRA, Saulo Barbará de. **Instrumentos de Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2015.

<sup>55</sup> BRASIL. **Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) com as principais conclusões da Avaliação sobre Governo Digital no Brasil**. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em:< <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/digital-gov-review-brazil-portugues-pdf/view>>.

Nesse sentido, Miguel Assis Raimundo<sup>56</sup> sustenta que quando se trata de contratos públicos, diversas regras e princípios estruturantes apontam para a necessidade do caráter aberto da informação que passa pelo circuito do contrato, desde a sua formação até ao termo da sua execução:

No centro desta problemática encontra-se a *informação*, e o seu valor. A informação é suporte essencial para os interesses e valores que perpassam o sistema de contratação pública. Aos participantes num procedimento, desde logo, tem de ser dada a informação que lhes permita elaborar as suas propostas em condições de igualdade de tratamento: é esse o conteúdo essencial do chamado *princípio da transparência* [...], tal como habitualmente é densificado na doutrina e jurisprudência do direito dos contratos públicos. A *informação igual* é condição de um *tratamento igual*<sup>57</sup>.

Dessa forma, não há como negar os avanços na celeridade e transparência que o pregão eletrônico trouxe para Administração, podendo ser considerado como ponto forte na gestão de compras. Contudo, o pregão eletrônico não se reveste apenas de fluxos e sistema virtual, é preciso também que haja a intervenção humana, de servidores capacitados para atuarem nesse ambiente virtual. Ainda assim, a criação do pregão eletrônico teve o condão de agilizar o processo de compra pública para os serviços qualificados como comum, se adequar ao governo eletrônico, baseado na tecnologia de informação e comunicação, e com a criação do sistema *comprasnet* no âmbito federal, podendo ser usado por todos os Estados da Federação, a Administração Pública padronizou seu sistema de compras. Em função dessas razões, o pregão eletrônico na legislação brasileira pode ser considerado um instrumento de compras públicas eficaz, ágil e, também; instrumento de transparência e controle social. Essa é a essência de uma boa administração.

### 1.1.2 Novo Decreto do Pregão

Muito recentemente, com o novo decreto do pregão, Decreto nº 10.024 de 2019<sup>58</sup>, foi regulamentada a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os de engenharia, além de dispor sobre o

---

<sup>56</sup> RAIMUNDO, Miguel Assis. **Contratos públicos, transparência e acesso à informação: uma abordagem preliminar**. In: MARTINS, Ana Gouveia; LEÃO, Anabela; CRORIE, Benedita Mac; MARTINS, Patrícia Fragoso. Atas do XI Encontro de professores de Direito Público. Direito Público e Direitos Públicos: Pontes, Diálogos e Encruzilhadas. Porto: Faculdade de Direito do Porto, 2018. p.129.

<sup>57</sup> RAIMUNDO, 2018, p.130. *op. cit.*

<sup>58</sup> BRASIL. **Decreto nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019. *op. cit.*

uso da dispensa eletrônica, no âmbito da Administração Pública Federal. Além disso, esse Decreto instituiu o procedimento eletrônico de dispensa de licitação.

Esse Decreto revogou o anterior, de nº 5.450/2005, que era o antigo regulamento do pregão na forma eletrônica, como também o de nº 5.504/2005, que estabelecia a exigência do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, nas contratações que eram realizadas por entidades diversas da Administração Federal, mas que eram custeadas com recursos federais. A partir de então, esse novo Regulamento tornou a utilização do pregão eletrônico obrigatória (e não mais apenas preferencial). Assim, com o novo Decreto, o pregão na forma eletrônica passa a ser obrigatório. A adoção da forma presencial apenas será permitida quando houver justificativa da inviabilidade técnica ou da desvantagem para a administração na realização da forma eletrônica.

Sobre o Sistema de Dispensa Eletrônica, este se encontra conceituado no inciso IX do art. 3º do Decreto como uma “ferramenta informatizada, integrante da plataforma do SIASG (Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais), disponibilizada pelo Ministério da Economia, destinada à realização dos processos de contratação direta de bens e serviços comuns, inclusive os serviços comuns de engenharia”. Muito embora o conceito do regulamento se refira ao gênero contratação direta, contudo, no art. 52 do Decreto, o dever do uso do Sistema de Dispensa Eletrônica está imposto apenas nos casos de dispensa previstos no art. 24 da Lei nº 8.666/1993, e isso não abrange as contratações por inexigibilidade (art. 25 da Lei nº 8.666/1993). Logo, os § 3º e 4º do art. 1º limitam o uso da contratação por dispensa fora do sistema eletrônico de dispensa<sup>59</sup>.

Com relação ao § 3º do referido artigo, fica imposto aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal o uso da ferramenta eletrônica nas situações em que a contratação por dispensa for realizada com recursos decorrentes de transferências voluntárias da União. Por sua vez, o § 4º aplica ao Sistema de Dispensa Eletrônica a mesma regra prevista para o pregão eletrônico, ou seja, admitindo a dispensa fora do sistema eletrônico quando, mediante fundamentação, ficar demonstrado que o uso da ferramenta virtual é inviável tecnicamente ou desvantajoso para a Administração<sup>60</sup>.

Conforme o art. 4º, o pregão, na forma eletrônica, não se aplica a: I - contratações de obras; II - locações imobiliárias e alienações; e III - bens e serviços especiais, incluídos os

---

<sup>59</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.10. *op. cit.*

<sup>60</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.10-11. *op. cit.*



serviços de engenharia enquadrados no disposto no inciso III do caput do art. 3º, que seriam bens que, por sua alta heterogeneidade ou complexidade técnica, não podem ser considerados bens e serviços comuns (cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações reconhecidas e usuais do mercado)<sup>61</sup>.

O pregão eletrônico, nos moldes do novo Decreto, pode ser explicado como uma forma de realização da modalidade que ocorre por meio de um sistema eletrônico, no qual são feitas todas as comunicações entre Administração e concorrentes, ou seja, apresentação das propostas e lances, impugnações, recursos e as respectivas respostas, assim como o resultado do certame, inclusive a sessão pública, que conta no inciso VI do art. 4º da Lei nº 10.520/2002. Por esse motivo, o art. 5º fala de um procedimento a distância, tendo em vista que nessa forma de pregão não se faz necessária a presença física das partes envolvidas<sup>62</sup>.

Diante disso, ao se comparar com o Decreto nº 5.450/2005, esse novo regulamento inova por trazer uma referência clara à obrigatoriedade dos órgãos e entidades federais em usarem o Sistema de Compras do Governo Federal, o já citado Comprasnet. Importante dizer sobre esse sistema que ele possui recursos de criptografia e de autenticação que garantem condições de segurança em todas as etapas do certame, conforme afirma o § 1º do art. 5º do Decreto nº 10.024/2019<sup>63</sup>.

Cabe destacar, todavia, que, com relação a Estados, Municípios e ao Distrito Federal, apesar de estarem obrigados a licitar por pregão na forma eletrônica quando forem contratar bens e serviços comuns com recursos decorrentes de transferências voluntárias da União (de acordo com o previsto no § 3º do art. 1º do novo Decreto), as unidades administrativas desses entes subnacionais não estão obrigadas a utilizar o Comprasnet. Na verdade, conforme determinado pelo § 2º do art. 5º, Estados, Municípios e o Distrito Federal estão autorizados a utilizar o Comprasnet (art. 56), mas também podem optar pelo uso de outros sistemas próprios ou disponíveis no mercado, sendo que, nesses casos, é preciso que haja integração desses sistemas com a plataforma federal para os quais são transferidos esses recursos<sup>64</sup>.

Outra inovação trazida pelo novo decreto é a exigência de apresentação dos documentos de habilitação já no momento da entrega das propostas, sendo essa a data e hora marcadas para a abertura da sessão pública. Nesse caso, apenas é necessário juntar os

---

<sup>61</sup> BRASIL. Decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019, *op. cit.*

<sup>62</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.18-19. *op. cit.*

<sup>63</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.19. *op. cit.*

<sup>64</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.19. *op. cit.*

documentos de habilitação que não constam do Sistema de Cadastramento Único de Fornecedores (Sicaf) ou de outro sistema em que seja realizado o certame, quando a licitação for desenvolvida por unidades dos entes subnacionais (§ 1º do art. 27 c/c § 1º do art. 44, ambos do novo regulamento)<sup>65</sup>.

### 1.1.3 Nova Lei de Licitação: previsão de contratação pública eletrônica

É inegável que o sistema jurídico brasileiro estava carecendo de uma nova lei de licitações, que se mostrasse mais moderna e adaptada às contemporâneas necessidades da Administração Pública e dos potenciais interessados em contratar com ela. Nesse sentido, foi promulgada a Lei nº 14.133/2021, publicada em 10 de junho de 2021. Essa lei estabelece normas gerais de licitação e de contratação para a Administração Pública direta, autárquica e fundacional da União, Estados, Municípios e Distrito Federal. Ainda, a Nova Lei deixa expresso que suas disposições não se aplicam às empresas estatais, salvo situações específicas.

A nova Lei de Licitações propõe a revogação, após decorridos dois anos de sua publicação oficial, as seguintes leis: Lei nº 8666/93 (Normas gerais de licitações e contratações públicas), Lei nº 10.520/02 (Normas gerais sobre a modalidade pregão) e Lei nº 12462/11 (Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC).

A Lei prevê os seguintes tipos de licitação (critérios de julgamento): menor preço; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior retorno econômico; maior desconto; maior lance (para o leilão). Também prevê que o procedimento licitatório terá as seguintes fases: I – preparatória; II – divulgação do edital de licitação; III – apresentação de propostas e lances, quando for o caso; IV – julgamento; V – habilitação; VI – recurso; VII – homologação<sup>66</sup>.

Portanto, essa nova lei de licitações consideraria, via de regra, a realização do julgamento antes da habilitação (o que já ocorria no pregão e no RDC). Caso haja justificativa, contudo, poderá ser invertido esse procedimento, ou seja, realizar a habilitação antes da apresentação dos lances e do julgamento. Outro ponto é que acaba com a divisão clássica das modalidades, de acordo com o valor estimado da contratação. Em consequência,

---

<sup>65</sup> OLIVEIRA; AMORIM, p.54. *op. cit.*

<sup>66</sup> BRASIL. PL nº 1292/95, *op. cit.*

a tomada de preços e o convite deixarão de existir. No caso, a partir da aprovação, haverá como modalidades licitatórias as seguintes: pregão; concorrência; concurso; leilão; diálogo competitivo. O pregão, todavia, será a modalidade obrigatória para contratação de bens ou serviços que possam ser objetivamente definidos no edital, por meio de especificações usuais de mercado.

## 1.2 CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA EM PORTUGAL

Primeiramente, cabe trazer o nascedouro da contratação pública em Portugal. Por força dos artigos 4º, item 1, e 5º, item 2, do Tratado de Lisboa, a União Europeia (EU) dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros, que se sujeitam às suas normativas, chamadas de Diretivas.

O que significa dizer que os países que integram a União Europeia devem seguir, de modo eminente, as diretivas elaboradas e colocadas sob efeito. Os Estados-Membros, ao editarem normativas, devem seguir o que fora norteado pela União Europeia.

Se compararmos esta diretriz com a legislação brasileira, a União Europeia funciona como a União Federal, que edita a Constituição Federativa do Brasil, e os Estados Federados devem cumpri-la e seguir as disposições naquela contida.

Assim como no Brasil, Estados Membros da UE não renunciam sua soberania, elemento fundamental, e pressuposto de existência dos Estados, como contido no artigo 4º, item 2, do Tratado da União Europeia:

2. A União respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respetiva identidade nacional, refletida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional. A União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial, a manter a ordem pública e a salvaguardar a segurança nacional. Em especial, a segurança nacional continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro.

Diante dessa organização conjugada entre os Estado-Membros que compõe a UE, as compras públicas possuem ampla divulgação em todo o território, e por isso qualquer

interessado de qualquer dos países pode participar dos concursos de todos os Estados-Membros.

Todos os países que são membros da UE estão sujeitos às Diretivas Europeias<sup>67</sup> para a contratação pública. Sendo Portugal um país membro da União Europeia, tem feito revisões para se adequar às Diretivas Europeias 2014/23/EU, 2014/24/EU e a 2014/25/EU<sup>68</sup>. O ato normativo 2014/23/EU trata especificamente dos contratos de concessão, o 2014/24/EU, das aquisições, serviços e obras públicas e a 2014/25/EU, estabelece as regras de adjudicação dos contratos das entidades dos sectores de água, energia, transporte e serviços postais, também conhecida como a Diretiva dos sectores especiais.

De uma forma geral, podem-se explicar as Diretivas como atos legislativos que fixam objetivos gerais que todos os Estados-membros da União Europeia devem alcançar. Fica a critério de cada país, todavia, estabelecer a forma por meio da qual esses objetivos serão alcançados, ainda que os países precisem integrar o conteúdo das Diretivas à sua legislação interna. Em outras palavras, isso significa que é obrigatório que esses países façam a transposição de seu ordenamento jurídico interno de maneira a fazer cumprir a diretiva transposta<sup>69</sup>.

Foi a partir das transposições das Diretivas que se procedeu a nona alteração ao Código de Contratos Públicos, com a vigência do Decreto-Lei nº111-B/2017, no qual se iniciou o marco histórico para o Direito Administrativo com adequação e melhoria para o processo de compras públicas.

A partir dessa síntese legal, as contratações públicas em Portugal são oriundas do Decreto-Lei nº. 111-B/2017, o qual criou procedimentos pré-contratuais que são conferidos como modalidades que precedem o contrato público.

Tendo como premissa todo um planejamento e definição do que se pretende contratar, após todas essas medidas preliminares, é compilado um documento, chamado de caderno de

---

<sup>67</sup> Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos. Diretivas - Uma «diretiva» é um ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países da UE devem alcançar. Contudo, cabe a cada país elaborar a sua própria legislação para dar cumprimento a esse objetivo. É disso exemplo a Diretiva sobre direitos dos consumidores, que reforça esses direitos em toda a UE através designadamente da eliminação de encargos e custos ocultos na Internet e da extensão do período de que os consumidores dispõem para se retirar de um contrato de venda. UNIÃO EUROPEIA, 2019. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts\\_pt](https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt)>.

<sup>68</sup> UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex - Access to European Union law**. [Em linha]. União Europeia, 2014. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>>.

<sup>69</sup> SILVA, Alice Rocha da; SILVA, Matheus Passos. Análise de contratos públicos socioambientais no cenário português de crise econômica. **Revista de Direito Internacional**, v.13, n.2, p.180-217, 2016.p.183-184.

encargos, o qual é publicizado, e obedece a um rito processual até o possível adjudicatário do objeto.

Essa fase preparatória da contratação pública se coaduna com o mesmo praticado pela Administração Pública brasileira. O documento compilado após essa etapa chama-se caderno de encargos, e é um ponto fundamental para a presente investigação, como se verá à frente, pois, os sistemas de compras públicas de ambos países será objeto de análise e similaridades, e sobretudo no que tange às suas fases interna e externa do processo de contratação.

### 1.2.1 E-Procurement na Diretiva 24/2014

Importante salientar que muitos Governos, para concretização e consolidação da Contratação Pública Eletrônica, vêm adotando o uso de plataformas eletrônicas de compras públicas, por intermédio da utilização de sistemas de e-Procurement, o que reforça a importância das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), visto que estas ocupam um papel cada vez mais relevante na simplificação do dia a dia das entidades públicas, que vêm-se adaptando às novas formas de fazer compras.

De facto, certamente, um dos campos que se pode constatar que o e-government<sup>70</sup> mais avançou é o da contratação pública.<sup>71</sup> Tanto o é que a União Europeia, em 2014,

---

<sup>70</sup> EGOVKB | Nações Unidas. **E-governo**. [Em linha]. [Consult. 01 set. 2021]. Disponível em <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/about/unegovdd-framework>>.

O que é governo eletrônico

O governo eletrônico tem sido empregado para significar tudo, desde 'serviços governamentais on-line' 'até' troca de informações e serviços eletronicamente com cidadãos, empresas e outros ramos do governo'. Tradicionalmente, o governo eletrônico é considerado o uso das TICs para melhorar a eficiência das agências governamentais e fornecer serviços governamentais on-line. Posteriormente, a estrutura do governo eletrônico foi ampliada para incluir o uso de TIC pelo governo para conduzir uma ampla gama de interações com cidadãos e empresas, bem como dados governamentais abertos e uso de TICs para permitir a inovação na governança.

O governo eletrônico pode, portanto, ser definido como o uso de TICs para fornecer serviços governamentais de maneira mais eficaz e eficiente aos cidadãos e empresas. É a aplicação das TIC nas operações governamentais, alcançando fins públicos por meios digitais. O princípio subjacente do governo eletrônico, apoiado por uma estrutura institucional de governança eletrônica eficaz, é melhorar o funcionamento interno do setor público, reduzindo os custos financeiros e os tempos de transação, de modo a integrar melhor os fluxos de trabalho e processos e permitir a utilização eficaz de recursos em todo os diversos órgãos do setor público visando soluções sustentáveis. Por meio da inovação e do governo eletrônico, os governos em todo o mundo podem ser mais eficientes, fornecer melhores serviços, responder às demandas dos cidadãos por transparência e responsabilidade,

<sup>71</sup> RAIMUNDO, Miguel Assis, '**E-procurement**'. In: Isabel Celeste FONSECA (Ed.), Atas do II Congresso Internacional de Compras Públicas, Braga: EDUM, 2017, p. 399. [Em linha]. [Consult. em 01 Set 2021]. Disponível em: <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3427085](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3427085)>.

consagrou, em suas diretivas de contratos públicos,<sup>72</sup> a obrigação de seus Estados Membros utilizarem ferramentas eletrônicas em seus processos de compras públicas.

A tecnologia de e-Procurement é definida como uma tecnologia projetada para facilitar a aquisição dos bens por organizações comerciais ou governamentais usando a Internet como suporte. E-Procurement pode ser definido como a utilização de tecnologias da Internet no apoio ao processo de aquisição de bens e serviços. Fundamentalmente, a tecnologia da internet oferece maneiras de reduzir drasticamente diferentes categorias de custos de transação e comunicação. A esse respeito, o mérito potencial de várias formas de compras eletrônicas, como sistemas de catálogos eletrônicos, leilões eletrônicos, aplicações de agentes inteligentes, mercados eletrônicos se mostra amplamente incontestável. As formas de e-Procurement podem ser divididas em: e-MRO; ERP baseado na Web; e-sourcing; licitação eletrônica; leilão reverso eletrônico; informação eletrônica<sup>73</sup>.

O desenvolvimento do comércio eletrônico entre empresas despertou a atenção do poder político português, que desenvolveu iniciativas públicas, tais como: a Resolução do Conselho de Ministros nº 36/2003, de 12 de março, que salienta a premência da adoção e generalização de meios eletrônicos nos processos aquisitivos da Administração Pública, e que deu origem ao portal de compras do governo <http://compras.gov.pt><sup>74</sup>.

Em Portugal, a entrada em vigor da Lei nº 96/2015, de 17 de agosto, veio transpor parte das Diretivas nº 2014/23, 2014/24 e 2014/25, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro, que privilegiam a contratação pública eletrônica. Com a adoção desse pacote que conta com essas três novas Diretivas sobre a contratação pública, a União Europeia deu um passo importante na construção do *ius commune* da contratação pública. Com isso, as plataformas eletrônicas, instrumento de suporte à contratação pública eletrônica, passam a ser reguladas por uma normativa mais bem adequada aos ditames da evolução das tecnologias da

---

<sup>72</sup> Diretivas 2014/23/EU (concessões), 2014/24/EU (contratos públicos) e 2014/25/EU (sectores especiais), do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26.02.2014, JOUE L-133, de 06.05.2014.

<sup>73</sup> BOER, Luitzen de; HARINK, Jeroen; HEIJBOER, Govert. **A Model for Assessing the Impact of Electronic Procurement Forms**. The 10th International Annual IPSERA Conference, 2001.

<sup>74</sup> AGUIAR, António Manuel Soares. **Sistemas de e-Procurement: usando a regressão logística para testar empiricamente um modelo conceptual que explica a sua adopção por empresas com actividade em Portugal**. 163f. Tese (Doutorado em Gestão) - Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 2007.

informação e comunicação, no contexto da sociedade global, com a necessária ponderação dos princípios jurídicos aplicáveis<sup>75</sup>.

Portugal é pioneiro no e-Procurement, o que é reconhecido no Livro Verde relativo ao aumento da utilização da contratação pública eletrônica na União Europeia (UE), tendo iniciado em 2000, por meio da Resolução do Conselho de Ministros nº 143/2000, de 8 de setembro, seguida do Decreto-Lei nº 104/2002, de 12 de abril, que foi a primeira lei portuguesa sobre o tema. Posteriormente, o Decreto-Lei nº 143-A/2008, de 25 de julho estabeleceu os princípios e regras gerais aos quais as comunicações, trocas e arquivo de dados e informações devem obedecer, com foco na disponibilização das peças do procedimento, assim como no envio e recepção dos documentos que constituem as candidaturas, as propostas e as soluções. Deve-se ter por propósito a construção de um quadro coerente, no intuito de realizar a contratação pública por via eletrônica, de forma aberta, transparente e não discriminatória<sup>76</sup>.

Conforme explica Rodrigues<sup>77</sup>, o Capítulo II da Diretiva 2014/24 aborda as Técnicas e instrumentos para a contratação pública eletrônica e agregada, em seus artigos 33º a 39º, que tratam, entre outros temas, do Leilão Eletrônico em seu art. 35º, o qual pode ser descrito como um procedimento eletrônico repetitivo, que pode ser utilizado nos concursos abertos e nos concursos limitados, assim como nos procedimentos concorrenciais com negociação e quando houver reabertura de um concurso junto das partes num acordo-quadro.

O art. 33º define acordo-quadro como um acordo entre uma ou mais autoridades adjudicantes e um ou mais operadores económicos, tendo por objeto fixar os termos dos contratos a celebrar durante um determinado período, nomeadamente em matéria de preços e, se necessário, das quantidades previstas. Ainda na previsão do artigo, o período de vigência de um acordo-quadro não pode exceder quatro anos, salvo em casos excepcionais devidamente justificados, nomeadamente pelo objeto do acordo-quadro<sup>78</sup>.

No Capítulo III, que trata da Condução do Procedimento, em sua Secção 2, que cuida da Publicação e Transparência, são encontradas referências importantes no âmbito do e-

---

<sup>75</sup> RODRIGUES, Carlos Sérgio. A evolução da contratação pública electrónica no ordenamento jurídico português: um olhar pelo regime das plataformas electrónicas. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v.41, n.1, p.202-221, 2016.

<sup>76</sup> RODRIGUES, *op. cit.*

<sup>77</sup> RODRIGUES, *op. cit.*

<sup>78</sup> UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 - relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE**. EUR-LEX access to European Union law. [Em linha]. [Consult. 18 Nov 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>>.

Procurement. Os anúncios devem ser publicados por meios eletrônicos, em conformidade com o Anexo VIII da Diretiva 24, conforme o nº 2 do art. 51<sup>79</sup>.

Rodrigues<sup>80</sup> destaca que há, também, a obrigatoriedade de disponibilidade eletrônica dos documentos do concurso, a cargo das entidades adjudicantes, a título gratuito após a data de publicação do anúncio (nº 1 do art. 53º). Essa disponibilidade deve salvaguardar a confidencialidade exigida pelos operadores económicos referente a segredos técnicos ou comerciais e os aspetos confidenciais das propostas, conforme a parte final do nº 1 do art. 21º).

Além disso, todas as comunicações devem ser feitas via eletrônica, não podendo, em circunstância alguma, os instrumentos e meios de suporte ser discriminatórios nem mesmo limitar o acesso dos operadores económicos ao procedimento de contratação, conforme determina o art. 22º. Ainda, o nº 3 do artigo reforça a importância de preservar a confidencialidade, afirmando que: “Em todas as comunicações, intercâmbios e armazenamento de informações, as autoridades adjudicantes devem garantir que sejam preservadas a idoneidade dos dados e a confidencialidade das propostas e dos pedidos de participação”<sup>81</sup>.

A Diretiva 2014/24 também prevê que os procedimentos concursais precisam ser mais flexíveis e simples, o que se pode verificar na atenção que foi dada a dois tipos de procedimentos, que são o procedimento concorrencial com negociação e o diálogo concorrencial, que se encontram nos arts. 29º e 30º. Por outro lado, há a determinação de regras procedimentais mais estreitas, acerca da existência de salvaguardas que devem acompanhar o procedimento concorrencial com negociação, com o objetivo de garantir o cumprimento dos princípios da igualdade de tratamento e da transparência. É preciso que todas as fases sejam devidamente documentadas<sup>82</sup>.

A utilização do e-Procurement é capaz de aumentar a transparência e eficiência dos processos aquisitivos, gerar uma concorrência mais justa e livre, reduzir custos, melhorar a tomada de decisão, a monitorização do desempenho do fornecedor e a qualidade do serviço. Os mesmos autores também acreditam que a introdução de plataformas eletrônicas no

---

<sup>79</sup> UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex. Diretiva 2014/24/EU**, *op. cit.*

<sup>80</sup> RODRIGUES, *op. cit.*

<sup>81</sup> UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex. Diretiva 2014/24/EU**, *op. cit.*

<sup>82</sup> RODRIGUES, *op. cit.*



processo aquisitivo das organizações possibilita a normalização dos processos e melhora o acesso à informação, face à contratação tradicional em papel<sup>83</sup>.

Como qualquer medida de política pública, a implementação de um sistema de contratação pública eletrônica deve estar balizada em motivações e ser compatível com a realidade. Uma das justificativas para a contratação pública eletrônica não nos parece de difícil compreensão, uma vez que um dos pilares da contratação é o respeito à concorrência entre os agentes econômicos.

A tecnologia da informação e comunicação, sob esse ponto de vista, facilita uma série de ações que permitem a concorrência efetiva, como divulgação online, comunicação com a entidade adjudicante, que já aniquila a distância física dos agentes econômicos, uma barreira que se cai, e assim se reforça a concorrência.

#### 1.2.2 Código de Contratos Públicos – Contratação Eletrônica

Em 01 de janeiro de 2008, entrou em vigor o Código dos Contratos Públicos (CCP)<sup>84</sup> revisado pelo Decreto-Lei n.º 11-B/2017, de 31/08/2017. O CCP é utilizado para garantir que as necessidades da Administração Pública sejam atendidas, quais sejam suas aquisições de diversos tipos, como bens, serviços e obras. Uma considerável fatia orçamentária é destinada às compras públicas. Dessa feita, torna-se imprescindível que todo o processo de aquisição seja pautado na legalidade, transparência, e concomitante a esse viés, também seja precavida de fraudes e atos de corrupção.

Como visto, Portugal foi pioneiro em matéria de contratação pública eletrônica. Ainda antes da entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, a ideia de utilização desses meios eletrônicos surgiu em 1997, com a Comunicação da Comissão da União Europeia de 16 de abril, incentivando os Estados- Membros (EM) a incrementarem sua utilização com vista à dinamização do mercado público. Em 2007, foi constituída a Agência Nacional de Compras Públicas e o Sistema Nacional de Compras Públicas, que tinham por princípio primordial conceber, definir, implementar, gerir e avaliar o sistema nacional de compras públicas, com

---

<sup>83</sup> NEUPANE, Arjun; SOAR, Jeffrey; VAIDYA, Kishor; YONG, Jianming. Role of Public e-Procurement Technology to Reduce Corruption in Government Procurement. **International Public Procurement Conference**, August 17-19, Seattle, Washington, 2012.

<sup>84</sup> PORTUGAL. **Código dos Contratos Públicos**. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111- B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro). [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/ccp2018/CCP-DL\\_111-B.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/ccp2018/CCP-DL_111-B.pdf)>.

vista à racionalização dos gastos do Estado, à desburocratização dos processos públicos de aprovisionamento, à simplificação e regulação do acesso e utilização de meios tecnológicos de suporte e à proteção do ambiente (DL n.º37/2007, de 19 de fevereiro). Mas, apesar dessas manifestações, Portugal consagrou a disciplina da contratação pública eletrônica, de forma pioneira e distinguida pela Comunidade Europeia como um exemplo para os EM, apenas com a publicação do CCP<sup>85</sup>.

O CCP regula tanto a formação dos contratos públicos quanto sua execução, rege como os contratos devem ser celebrados, e por outro lado também determina regras para sua execução, por exemplo, modificação e descumprimento contratual. O Código acabou por estabelecer não apenas o regime jurídico atinente à fase pré-contratual, também chamada de fase de formação dos contratos públicos, mas igualmente a fase da execução dos próprios contratos, ali enquadrada por um regime substantivo dos contratos públicos<sup>86</sup>.

Nesse sentido, na contratação pública está em causa o uso do dinheiro público, por isso, um conjunto de normas e regramentos para trazer o respeito, a transparência, e o fiel cumprimento do interesse público. O CCP permite a regulação de todo o processo de compras públicas. Logo, é importante compreender que o CCP trata de um regime jurídico de efetivação de despesas públicas e contratação para aquisição de bens e serviços e execução de obras, com a finalidade de garantir a rapidez nos procedimentos, igualdade de concorrência, garantir uma boa gestão de recursos públicos e também a responsabilização dos agentes públicos e privados envolvidos na relação contratual.

Nessa perspectiva, vale ilustrar o CCP como um projeto legislativo muito exigente, que pretende simplificar e flexibilizar os procedimentos para formação dos contratos públicos, e, principalmente, aumentar a eficiência com os gastos públicos. Contrato público não se constitui como um ato isolado, e sim de uma série de atos prévios e preparatórios, até que se chegue a sua eficácia jurídica. Estes atos se sucedem em determinada ordem para produzir um resultado com efeito único<sup>87</sup>.

A contratação pública é a escolha do operador económico com a proposta mais vantajosa, que contratará com o Estado para o fornecimento de bens ou serviços, ou para

---

<sup>85</sup> MANÉ, Diana Rico. **A regulação das plataformas eletrónicas da contratação pública**. 49f. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Escola do Porto, Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2016. p.26.

<sup>86</sup> SILVA, Fernando Oliveira. **A Regulação dos Contratos Públicos - Modelo para uma Autoridade Reguladora**. Coimbra, 2016. p.64

<sup>87</sup> GONÇALVES, Pedro Costa. **Direito dos contratos públicos**. Coimbra, 2018. p. 102-103.

execução de obra. O direito da contratação pública é o ramo do direito administrativo que regula as aquisições públicas, e está sob a égide de três requisitos fundamentais: serem legais, serem essenciais para as necessidades públicas e a escolha do operador económico deve ser com transparência, publicidade e sólida concorrência entre empresas aptas a participar do processo de contratação<sup>88</sup>.

A temática da regulação dos contratos públicos eleva-se, nos dias de hoje, como um pilar decisivo para a boa aplicação das regras da contratação pública, e também, para a boa execução ou performance dos contratos públicos. De um Estado prestador passamos para um Estado comprador ou Estado contratante<sup>89</sup>.

Como se pode verificar nessa citação, a matéria contratação pública saiu do patamar de prestação de serviços públicos e seguiu para um Estado que compra e contrata com mais frequência, daí a importância da regulação dessa relação jurídica. Com a revogação das Diretivas 2004/17/CE<sup>90</sup> e 2004/18/CE<sup>91</sup>, de 31 de março, referentes, respectivamente, a contratos de energia, transporte e serviços postais; e contratos de empreitada de obra pública, de fornecimento e de serviços, que foram revogadas, respectivamente pelas Diretivas 2014/24/UE<sup>92</sup> e 2014/25/UE<sup>93</sup>, surgiu a necessidade de um compêndio de normas, que se fez em apenas um único documento, o Código dos Contratos Públicos, que estabelece as normas aplicáveis aos contratos, e se firma como a principal fonte do direito para a contratação pública. O CCP reuniu os principais regimes jurídicos que se tinha constituído em todos os anos anteriores à sua publicação, concentrou em uma única lei a regulação de todas as matérias que se encontravam dispersas. O Código trouxe uma matriz para a contratação pública, que traz mais segurança jurídica tanto para o Estado quanto para o operador económico.

---

<sup>88</sup> SILVA, 2016. *op. cit.*

<sup>89</sup> SILVA, 2016, *op. cit.* p.21.

<sup>90</sup> EUR-LEX access to European Union law - Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. [Em linha]. União Europeia, 2004. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0017>>.

<sup>91</sup> EUR-LEX access to European Union law - Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. [Em linha]. União Europeia, 2004. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0018>>.

<sup>92</sup> EUR-LEX access to European Union law - Directiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho. [Em linha]. União Europeia, 2014. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>>.

<sup>93</sup> EUR-LEX access to European Union law - Directiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho. [Em linha]. União Europeia, 2014. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>>.

O CCP marcava, definitivamente, um corte com o passado, um corte com o excesso de burocracia, para além da transposição das Diretivas Comunitárias 17/2004 e 18/2004, encetando um caminho de celeridade e transparência nos procedimentos de aquisição de bens, serviços e empreitadas pelo Estado.<sup>94</sup>

E Portugal também se adequa à globalização da tecnologia aplicada às compras públicas, e no artigo 4º, nº 1, do CCP assenta a criação do portal do governo, um portal oficial do Governo, no qual ocorre o encontro da contratação pública em Portugal: portal BASE, em [www.base.gov.pt](http://www.base.gov.pt). O portal das contratações públicas constitui uma peça essencial da contratação, com transparência, informação, sendo “Portugal o primeiro país europeu a congregar toda a informação sobre contratos públicos num único portal oficial”<sup>95</sup>.

O CCP foi um passo decisivo para a evolução da contratação pública. Marcou um divisor de águas no que tange ao excesso de burocracia, trazendo mais celeridade e transparência ao processo das compras públicas e empreitadas de obras públicas. O CCP trouxe marcos importantes para a contratação pública, como pode-se ver:

1. As formalidades constantes da contratação passaram ser feitas através de meios eletrônicos. Sendo utilizada plataforma eletrônica para todos os atos da contratação pública.
2. O ato público do concurso foi eliminado, e a apreciação das habilitações dos concorrentes e avaliação financeira sendo realizada somente das entidades adjudicatárias e após sua respectiva notificação de adjudicação.
3. Maior transparência nos procedimentos do contrato, pois desde as consultas até a publicação do contrato, são feitos online.

A última alteração do CPP se deu neste ano de 2021, com a publicação da Lei nº 30/2021, de 21 de maio, que aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, veio introduzir alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP), assim como aprovar medidas excepcionais no âmbito da contratação Pública. O prazo para aplicabilidade dessas medidas, para algumas, até 31/12/2022.

Pode-se dizer que o CCP constituiu um marco no ordenamento jurídico português, uma vez que trouxe uma matriz para contratação pública, regula todo o procedimento administrativo contratual desde a sua formação até a sua execução.

---

<sup>94</sup> PAIS, Ana Sofia; MINISTRO, Pedro. **INCI - Instituto da Construção e do Imobiliário - Contratação Pública em Portugal**. 2011. [Em linha]. Portugal, 2011. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base\\_docs/RelContr\\_Pub\\_2011.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/RelContr_Pub_2011.pdf)>.

<sup>95</sup> PAÍS; MINISTRO, *op. cit.*

Segundo Maria João Estorninho<sup>96</sup>, a Comissão de revisão do CCP entendeu que seria difícil, além de indesejável, realizar uma transposição minimalista das Diretivas de 2014, porque isso significaria perder a oportunidade de, em termos nacionais e a bem de Portugal, repensar o regime jurídico aplicável aos contratos públicos e corrigir as disfunções da versão de 2008 do CCP.

Ainda de acordo com a autora, isso seria insustentável e inaceitável, tendo em vista que as próprias Diretivas não são minimalistas. Nesse particular, uma transposição minimalista só iria agravar a “floresta labiríntica em que se transformou o emaranhado de normas do CCP na versão de 2008”. Seria inaceitável, tendo em vista que a transposição das Diretivas não pode significar consagrar, por um lado, soluções das Diretivas acrescentando uma série de artigos ao CCP e, por outro lado, manter tudo o resto na mesma, criando contradições insanáveis que acabariam por desvirtuar o sentido das Diretivas<sup>97</sup>.

Dessa forma, a Comissão elaborou um documento de trabalho, com pouco mais de 300 artigos, que contém uma proposta de transposição das Diretivas completa, coerente, inovadora e arrojada<sup>98</sup>.

É imprescindível compreender que as compras no âmbito da Administração Pública são bem mais complexas comparadas às do âmbito particular. Há vários aspectos a serem considerados, bem como princípios que regem a Administração Pública a serem respeitados. Por isso, o CCP reuniu todas as regras e formas para a contratação pública, de maneira a uniformizar e padronizar as aquisições, com a finalidade principal de atingir o interesse público com o melhor e eficaz procedimento adotado.

O concurso público é uma das modalidades de compra e aquisição da Administração Pública que é regida pelo Estado Democrático de Direito, e segue os princípios gerais e comuns que não diferem de uma análise comparada. Assim como no Brasil, na União Europeia, as contratações públicas são regidas pelo princípio da concorrência, publicidade, impessoalidade e interesse público.

---

<sup>96</sup> ESTORNINHO, Maria João. **A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (2) Proposta de transposição não minimalista das Diretivas**. In: \_\_\_\_\_. A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação de Direito Público, 2016b. p.29.

<sup>97</sup> ESTORNINHO, Maria João. **A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum**. In: \_\_\_\_\_. A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação de Direito Público, 2016a. p.9.

<sup>98</sup> ESTORNINHO, 2016b, *op. cit.* p.29.

Como o eixo principal desta pesquisa encontra-se na análise comparativa de modalidade semelhante entre os países Brasil e Portugal e sua eficácia no procedimento eletrônico, passamos então à análise do concurso público e seus aspectos eletrônicos. Conforme assegurado no CCP para a formação dos contratos, cujo objeto contemple prestações que sejam sujeitas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar os tipos de procedimentos previstos no artigo 16<sup>o</sup><sup>99</sup>.

Pode-se afirmar que o Concurso Público apresenta uma tramitação com variações importantes e significativas. São classificados em regime geral e urgente. Caracteriza-se o regime geral como aquele que segue as normas contidas no artigo 130<sup>o</sup> e seguintes do CCP, já o urgente é reconhecido pela celeridade na contratação.

Seus pressupostos constam no artigo 155<sup>o</sup> do CCP, seu prazo mínimo para apresentação das propostas é de 24 horas no caso de aquisição ou locação de bens móveis ou aquisição de serviços; e de 72 horas no caso de empreitada de obras públicas<sup>100</sup>.

Nesse contexto, o concurso público é adotado quando for impossível definir a solução mais adequada para a satisfação das necessidades da entidade adjudicante ou quando a complexidade das prestações do contrato não permitir a definição das especificações. Sendo assim, pode-se destacar que é o procedimento utilizado para aquisições e prestações de serviços sem complexidades e de natureza comum.

Conforme Relatório Anual de 2019<sup>101</sup>, do Instituto dos Mercados Públicos do Imobiliário e da Construção (IMPIC), em seu item 3.4 - Contratos por tipo de procedimento, e Contratação Pública por tipo de procedimento-, o concurso público teve 45,70% como o tipo em que se recorreu com maior frequência.

E, seguindo nesse relatório, na análise por montantes contratuais, os contratos decorrentes de procedimentos por concurso público e concurso limitado são maioritários nas obras públicas, comparando com os bens e serviços.

---

<sup>99</sup> 1 - Para a formação de contratos cujo objeto abranja prestações que estão ou sejam suscetíveis de estar submetidas à concorrência de mercado, as entidades adjudicantes devem adotar um dos seguintes tipos de procedimentos: a) Ajuste direto; b) Consulta prévia; c) Concurso público; d) Concurso limitado por prévia qualificação; e) Procedimento de negociação; f) Diálogo concorrencial; g) Parceria para a inovação. 2 - Para os efeitos do disposto no número anterior, consideram-se submetidas à concorrência de mercado, designadamente, as prestações típicas abrangidas pelo objeto dos seguintes contratos, independentemente da sua designação ou natureza: a) Empreitada de obras públicas; b) Concessão de obras públicas; c) Concessão de serviços públicos; d) Locação ou aquisição de bens móveis; e) Aquisição de serviços; f) Sociedade.

<sup>100</sup> GONÇALVES, 2018, *op. cit.* p.510.

<sup>101</sup> RELATÓRIO ANUAL 2019 – **Contratação Pública em Portugal – IMPIC**. Disponível em: <[https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2019.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2019.pdf)>.

Trata-se, inegavelmente, de procedimento que é utilizado de forma mais frequente no âmbito da Administração Pública Portuguesa. Assim, reveste-se de particular importância o estudo desse procedimento e a eficácia de suas fases. Sob essa ótica, ganha particular relevância o estudo do concurso público no regime geral.

Segundo Oliveira e Oliveira<sup>102</sup>, verificados os requisitos legais exigidos, o concurso público pode ser adotado para celebração de contratos de qualquer tipo, até os mais complexos, e de qualquer valor. Feita a escolha do procedimento do concurso público, sob o regime geral, pode-se dizer que o primeiro ato é o anúncio, que deve ser publicado no Diário da República, conforme modelo aprovado por portaria dos membros do Governo, e se exigível, no Jornal Oficial da União Europeia (JOUE).

Nesse contexto, fica evidenciado que a fase da publicação visa atrair propostas competitivas que permitam executar o contrato de forma satisfatória<sup>103</sup>. Com isso, inicia-se o procedimento do concurso público e suas fases. Ora, em tese, a fase de planejamento do procedimento da contratação é a mais importante, e deve ser bem fundamentada para que se alcance a finalidade da Administração Pública. Caso contrário, as más decisões da administração podem acarretar prejuízo e o não atendimento das necessidades da entidade adjudicante.

A utilização de plataformas eletrônicas permite suportar todos os procedimentos, para todos os tipos de serviços, aquisição e empreitadas. E são nelas que as fases do concurso público podem ser acompanhadas. O mais importante, contudo, é constatar que são nessas plataformas eletrônicas que operadores económicos poderão ter acesso a: peças do procedimento que tenham sido publicadas; envio de mensagens; envio de mensagens de correio eletrónico para todos os intervenientes na fase do procedimento de formação de contratos públicos em curso; pedidos de esclarecimentos e listas de erros e omissões; submissão de candidaturas, de propostas e de soluções; pronúncias em audiência prévia; reclamações e as impugnações; adjudicação; entrega de documentos de habilitação; visualização de todas as mensagens e avisos criados pelas entidades adjudicantes.

---

<sup>102</sup> OLIVEIRA, Mário Esteves de; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de. **Concursos e outros procedimentos de contratação pública**. Coimbra, 2011. Editora Almedina. ISBN: 978-972-40-4558-0

<sup>103</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Contratação Pública – Guia prático para profissionais - fevereiro/2018**. [Em linha]. 2018. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci//files/ccp2018/guidance\\_public\\_procurement\\_2018\\_PT.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci//files/ccp2018/guidance_public_procurement_2018_PT.pdf)>.

Pelo exposto, pode-se afirmar que o procedimento eletrônico de contratação pública é totalmente transparente e acessível à população para consulta e controle. Todos os atos que compõem o procedimento pré-contratual estabelecidos no CCP visam aliar a técnica ao interesse público, sendo assim:

O que o novo direito comunitário europeu em suma revela é simples: existem técnicas capazes de aliar a defesa da concorrência com interesses públicos e eficiência administrativa. E essas técnicas consistem grosso modo em planejamento das contratações, diálogo com a sociedade e com o mercado, flexibilização dos procedimentos e promoção intensiva da transparência<sup>104</sup>.

Conforme verificado, a gestão do concurso público é efetuada em plataforma eletrônica, obedecendo ao ciclo da contratação estipulado no CCP. Trata-se, inegavelmente, de atos vinculados em que é analisado o que se pretende comprar ou contratar, é feita a escolha do procedimento pré-contratual a ser utilizado, é feito o anúncio do procedimento, as propostas são apresentadas pelos operadores econômicos, que serão avaliadas, com possibilidade do leilão eletrônico, até que se chegue a um relatório final e adjudicação, e após a sua devida notificação, o adjudicatário é intimado a apresentar os documentos de habilitação e a caução, para a assinatura do termo de contrato.

Portanto, reveste-se de particular importância que todas essas fases estejam disponibilizadas na plataforma eletrônica. Sob essa ótica, ganha particular relevância as plataformas eletrônicas credenciadas pelo poder público que ficam a critério da entidade adjudicante.

Vê-se, pois, que a tecnologia da informação ganhou grande notoriedade no campo das contratações públicas, em que é possível analisar a simplificação dos procedimentos, a redução de custos para o órgão público, a substituição do modelo presencial, o ganho de acessibilidade ao mercado, aos operadores econômicos, e, sobretudo, a maior transparência de todos os atos da administração pública no que se refere à contratação pública.

Também é importante ressaltar que com essa evolução do quadro legal europeu, nas últimas décadas, em matéria de contratação pública, pode-se afirmar que existe um novo paradigma no Direito Europeu dos Contratos Públicos, no que diz respeito a uma contratação pública sustentável e socialmente responsável.

---

<sup>104</sup> MARRARA, Thiago. **Revista Colunistas Direito do Estado**. Licitações na União Europeia (IV): preparação da contratação e a abertura da licitação. São Paulo. Ano 2016. Num 310. [Em linha]. 2016. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/licitacoes-na-uniao-europeia-iv-preparacao-da-contratacao-e-a-abertura-da-licitacao>>.



Logo, essa transposição das Diretivas de 2014 abriu aos ordenamentos jurídicos nacionais janelas de oportunidade para uma verdadeira mudança qualitativa nos regimes da contratação pública, ao impor/permitir, entre outras, medidas que tentem facilitar o acesso das Pequenas e Médias Empresas (PME) aos contratos públicos<sup>105</sup>.

As Diretivas europeias de 2014, sobre os contratos públicos, surgiram sob o signo da Estratégia Europa 2020, ou seja, na busca de uma economia europeia mais verde, mais inovadora e mais inclusiva do ponto de vista social, trazendo a aposta na contratação pública como um instrumento de realização de políticas públicas ambientais, sociais e de fomento à inovação, no quadro da superação da(s) crise(s).

Com isso, novas preocupações e finalidades foram somadas às já tradicionais da contratação pública, que a par dos seus objetivos imediatos, nomeadamente de aquisição de bens, construção de obras públicas ou aquisição de serviços, pode e deve servir como instrumento de realização de outras e variadas políticas públicas, nomeadamente ambientais e sociais. Nesse sentido, as novidades que as Diretivas de 2014 trouxeram, como novos procedimentos pré-contratuais (parcerias para a inovação), novos critérios de adjudicação, novas regras para as concessões e medidas de proteção das PME, giram em torno da busca de regimes jurídicos amigos de uma contratação pública financeira, ambiental e socialmente sustentável, obrigando, do ponto de vista nacional, a repensar os moldes legais da contratação pública<sup>106</sup>.

### 1.2.3 A última alteração do Código de Contratos Públicos – Lei nº 30/2021

A Lei nº 30/2021, de 21 de maio de 2021, alterou o CCP e trouxe medidas especiais de contratação pública, que merecem atenção nesta pesquisa.

Conforme a Exposição de Motivos constante da proposta legislativa enviada à Assembleia da República (Proposta nº 41/XIV/1<sup>a</sup>)<sup>107</sup> o foco essencial da revisão, como já repetido no texto preambular do Decreto-Lei nº 111-B/2017 foi o desenvolvimento de uma

---

<sup>105</sup> ESTORNINHO, Maria João. **A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum**. In: \_\_\_\_\_. A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação de Direito Público, 2016. p.10.

<sup>106</sup> ESTORNINHO, 2016a, *op. cit.* p.9-10.

<sup>107</sup> PROPOSTA DE LEI 41/XIV/1, 01 DE JULHO DE 2020. [Em linha]. [Consult. 30 Ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=45053>>.

efetiva política de modernização administrativa e simplificação dos procedimentos administrativos para a contratação pública.

Para Sanchez<sup>108</sup>, o propósito do legislador de 2021, tratou-se mesmo de reduzir os entraves burocráticos à actividade contratual da Administração, encarando dessa vez a realização de despesa pública como um fenómeno tendencialmente positivo e inevitável para a retomada da economia.

A revisão de 2021 possui foco essencial sobre contratos que visem a celebração de contratos destinados a (i) execução de projetos financiados por fundos europeus; (ii) promoção de habitação pública; (iii) aquisição de equipamentos de informática, renovação, prorrogação ou manutenção de licenças de software, aquisição de serviços de computação; (iv) locação ou aquisição de bens móveis e de empreitadas de obras públicas; (v) promoção de intervenções no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social; (vi) aquisição de bens agroalimentares.

A Lei procedeu à aprovação de medidas especiais de contratação pública e alterou dois dos principais diplomas normativos em matéria de contratos públicos: o Código dos Contratos Públicos e o Código de Processo nos Tribunais Administrativos.

As medidas especiais de contratação pública intentam a agilização de procedimentos nas áreas de habitação pública, aquisição de bens e serviços no setor das tecnologias da informação e conhecimento, cujo objeto tenha a execução de projeto cofinanciado por fundos europeus.<sup>109</sup>

A simplificação dos procedimentos de contratação pública, principalmente para as tecnologias da informação e conhecimentos assumem o basilar papel da transição digital do Estado<sup>110</sup>, que tem o propósito de reinventar a organização do Estado, e reforçar a competitividade económica e o desenvolvimento da inovação.

Nessa toada, a contratação pública adota um papel muito além da estrita relação entre qualidade e preço, e assume a função significativa da aceleração da economia circular, dos objetivos sociais, das contratações sustentáveis, das contratações de proximidade.

---

<sup>108</sup> SANCHEZ, Pedro Fernández. **A revisão de 2021 do Código de Contratos Públicos**. Lisboa: Editora AAFDL, 2021. p.09

<sup>109</sup> PORTUGAL. **Lei n.º 30**, de 21 de maio de 2021. Aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro. [Em linha]. [Consult. 30 Ago. 2021]. Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/163728569/details/maximized>>.

<sup>110</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020. Aprova o Plano de Ação para a Transição Digital. [Em linha]. [Consult. 30 Ago. 2021]. Disponível em:< <https://dre.pt/home/-/dre/132133788/details/maximized>>.

### 1.2.3.1 Principais alterações referentes à tramitação eletrônica e os impactos para as PMEs

Trataremos aqui das principais alterações e os possíveis impactos para a contratação pública, no âmbito das PME e quanto à tramitação eletrônica.

Como já narrado, a nova Lei objetiva agilizar e simplificar procedimentos para a realização de despesa, em meio a todo o contexto da pandemia do Covid-19, e com isso a criação de medidas especiais de contratação pública.

Essas medidas especiais visam a redução de prazo para apresentação de propostas no âmbito dos concursos públicos e concursos limitados à prévia qualificação com dispensa da fundamentação exigida no CCP.

A nova Lei procede à simplificação dos procedimentos relativos à execução de projetos financiados ou cofinanciados por fundos europeus. Dessa feita, foram criados três procedimentos simplificados: concurso público, concurso limitado por prévia qualificação e consulta prévia. Sendo o critério de escolha com base no valor do contrato.

Os procedimentos simplificados são regidos pelas regras previstas na Lei n.º 30/2021, e supletivamente, pela parte II do CCP, nos artigos 16.º a 277.º). E por determinação de seu artigo 10.º tramitam obrigatoriamente por meio de plataforma eletrônica da entidade adjudicante.

À luz do aspecto da tramitação eletrônica, este artigo trouxe como obrigatoriedade o uso da plataforma eletrônica, como solução adicional ao reforço da transparência.<sup>111</sup>

Para os procedimentos simplificados, elencados no artigo 9.º da nova Lei, concurso público, concurso limitado por prévia qualificação simples e a consulta prévia simplificada, o artigo 10.º traz a obrigatoriedade da tramitação por meio de plataforma eletrônica, “sem prejuízo do disposto na alínea g) do n.º 1 do artigo 115.º do Código dos Contratos Públicos em relação às consultas prévias tendentes à celebração de contratos de valor inferior aos referidos na alínea c) do artigo 19.º, na alínea c) do n.º 1 do artigo 20.º, na alínea b) do n.º 1 do artigo 21.º ou no n.º 4 do artigo 31.º do mesmo Código.”<sup>112</sup>

---

<sup>111</sup> SANCHEZ, Pedro Fernández. A revisão de 2021 do Código de Contratos Públicos. Lisboa: Editora AAFDL, 2021. p.57.

<sup>112</sup> PORTUGAL. Lei n.º 30, de 21 de maio de 2021. Aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro. [Em linha]. [Consult. 15 Set. 2021]. Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/163728569/details/maximized>>.

Essa obrigatoriedade traz a inovação para as consultas prévias simplificadas, porém não se aplica às consultas de regime geral, casos em que a entidade adjudicante pode prever no convite a apresentação da proposta por intermédio de outro meio de transmissão eletrônica, como por exemplo o correio eletrónico.

Ainda sob o aspecto da tramitação eletrônica vale trazer o artigo 94º da Nova Lei, que determina a obrigatoriedade da redução do contrato a escrito por meio da elaboração de um clausulado em suporte informático com aposição de assinaturas eletrônicas.

Sob a perspectiva dos impactos para as PME, seguimos na análise dos contratos reservados, o artigo 54º-A, o CCP já previa a prerrogativa da entidade adjudicante poder reservar a possibilidade de ser candidato as entidades, cujo objeto seja a integração social de pessoas com deficiência, e está reconhecida nos termos da lei, independentemente do objeto do contrato que se pretende celebrar.

Ainda nesta seara de contratos reservados, a nova Lei trouxe mais fatores positivos e as entidades podem também reservar a possibilidade de ser candidato, as micro, pequenas ou médias empresas devidamente certificadas, em procedimentos para formação de:<sup>113</sup>

- “i) Contratos de locação ou aquisição de bens móveis ou de aquisição de serviços de valor inferior aos limiares referidos nas alíneas b) ou c) do n.º 3 ou b) do n.º 4 do artigo 474.º, consoante o caso;
- ii) Contratos de empreitada de obras públicas ou de concessão de serviços públicos e de obras públicas de valor inferior a (euro) 500 000;”

Poderão também ser reservados para as entidades com sede e atividade no território da entidade adjudicante intermunicipal, estando em causa a locação ou aquisição de bens móveis ou aquisição de serviços, desde que seu valor seja inferior aos limiares do artigo 474.º do CCP.

Essas alterações merecem destaque, pois se trata do alargamento subjetivo do elenco de quem a entidade adjudicante pode reservar a possibilidade de ser candidato ou concorrente: micro, pequena ou médias empresas. E, ainda as entidades com sede e atividade efetiva no território da entidade intermunicipal em que se localize a entidade adjudicante.

As mudanças introduzidas pela nova Lei trouxeram um impacto significativo para o direito dos contratos públicos, com soluções para incremento da atividade econômica das

---

<sup>113</sup> PORTUGAL. **Lei n.º 30**, de 21 de maio de 2021. *op. cit.*

entidades adjudicantes e da despesa pública, que necessitavam de revisão, segundo Sanchez<sup>114</sup>, desde 2017, que veio sendo planeada e proposta a partir do final de 2018.

### 1.3 ENQUADRAMENTO DAS MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NAS NORMAS DE COMPRAS PÚBLICAS

#### 1.3.1 Incentivo a micro, pequenas e médias empresas na legislação brasileira

Na década de 1980, o Brasil sofreu uma redução do crescimento econômico, com consequente aumento do desemprego. Com isso, as micro e pequenas empresas passaram a ser uma alternativa para a ocupação da mão-de-obra excedente no país, originando os primeiros incentivos a essas organizações<sup>115</sup>.

De acordo com a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006<sup>116</sup>, em seu art. 3º, consideram-se microempresas ou empresas de pequeno porte: a sociedade empresária; a sociedade simples; a empresa individual de responsabilidade limitada e o empresário a que se refere o art. 966 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (do Código Civil), desde que estejam devidamente registrados no Registro de Empresas Mercantis ou no Registro Civil de Pessoas Jurídicas.

Além de devidamente registradas, necessário se faz o preenchimento dos seguintes requisitos: I - no caso da microempresa, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta igual ou inferior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais); II - no caso de empresa de pequeno porte, aufera, em cada ano-calendário, receita bruta superior a R\$ 360.000,00 (trezentos e sessenta mil reais) e igual ou inferior a R\$ 4.800.000,00 (quatro milhões e oitocentos mil reais). (Redação dada pela Lei Complementar nº 155, de 2016).

---

<sup>114</sup> SANCHEZ, Pedro Fernández. **A revisão de 2021 do Código de Contratos Públicos**. Lisboa: Editora AAFDL, 2021. p.241.

<sup>115</sup> ALBANEZ, Tatiana; BONIZIO, Roni Cleber. **A contabilidade gerencial como fator condicionante à sobrevivência das micro e pequenas empresas**. Anais do XIV Congresso Brasileiro de Custos, João Pessoa - PB, 05-07 dez. 2007.

<sup>116</sup> BRASIL. **Lei Complementar** nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. [Em linha]. [Consult. 31 Mar. 2020]. Disponível em:< [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>.

No Brasil, as micro, pequenas e médias empresas (MPMEs), entre todos os estabelecimentos formais, correspondem a cerca de 99,7% das organizações, sendo estas responsáveis por 70,4% dos empregos formais. Esse fato denota a sua importância para a economia brasileira, como grandes impulsionadoras do crescimento e do emprego. Devido a isso, alguns benefícios foram ampliados com o advento do Simples Nacional, por intermédio da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, aprovada pela Câmara dos Deputados, em 22 de dezembro de 2006<sup>117</sup>.

Os problemas que envolvem as PMEs, porém, revelam uma alta taxa de mortalidade em seus primeiros anos de vida. Entre as micro e pequenas empresas abertas anualmente no Brasil, cerca de 71% fecham as portas antes de completar cinco anos<sup>118</sup>. Existem alguns fatores limitantes para a sobrevivência das micro e pequenas empresas no Brasil, sendo os principais deles os seguintes: a dificuldade de crédito; a falta de suporte técnico; de gerenciamento adequado e de capital humano<sup>119</sup>.

Outro fator que também pode levar à extinção da PME, tendo em vista custas judiciais, é a necessidade de judicializar um procedimento licitatório quando uma de suas prerrogativas legais não são cumpridas, como se pode ver nas jurisprudências a seguir:

“EMENTA: APELAÇÃO CÍVEL - MANDADO DE SEGURANÇA - LICITAÇÃO - MODALIDADE PREGÃO PRESENCIAL - IMPUGNAÇÃO À EXIGÊNCIA EDITALÍCIA DE APRESENTAÇÃO DE BALANÇO PATRIMONIAL - MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - PREVISÃO DE TRATAMENTO DIFERENCIADO, PARA SIMPLIFICAÇÃO E FOMENTO DE SUAS ATIVIDADES... 1- A Lei 4- O item 9.5.2, do edital, ao exigir, indiscriminadamente também das micro e pequenas empresas, balanço patrimonial, no Pregão Presencial n. 01/2019, violou direito líquido e certo da impetrante, que foi desabilitada por não atender a exigência, pelo que é de rigor a anulação do Edital do Pregão Presencial n. 01/2019, e do respectivo procedimento licitatório. 5- Concessão da segurança, para declarar a ilegalidade da exigência de apresentação de balanço patrimonial, em relação às micro e pequenas empresas, prevista no item 9.5.2, do Edital do Pregão Presencial n. 01/2019, e, conseqüentemente, anular o referido procedimento licitatório. 6- Recurso de apelação a que se dá provimento, para reformar a sentença, e conceder a segurança.

---

<sup>117</sup> CANECA, Roberta Lira; MIRANDA, Luiz Carlos; RODRIGUES, Raimundo Nonato; LIBONATI, Jeronymo José; FREIRE, Deivisson Rattacaso. A influência da oferta de contabilidade gerencial na percepção da qualidade dos serviços contábeis prestados aos gestores de micro, pequenas e médias empresas. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v.11, n.43, p.35-44, 2009.

<sup>118</sup> SILVA, Erick Souza; SANTOS, Josymari Felismino dos; MILANEZI, Tobias; COMÉRIO, Vitor Angelo Vervloet; FRANZINI, Francisco Loss. **Contabilidade gerencial e a sua importância para as micro e pequenas empresas**. 16f. Artigo de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis), Faculdade Capixaba da Serra – Multivix, Serra-ES, 2018.

<sup>119</sup> ALBANEZ; BONIZIO, *op. cit.*

(TJ-MG - AC: 10000200162071002 MG, Relator: Sandra Fonseca, Data de Julgamento: 09/02/2021, Câmaras Cíveis / 6ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 12/02/2021)”

“EMENTA 1) DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. INABILITAÇÃO DE EMPRESA EM LICITAÇÃO. AGRAVO DE INSTRUMENTO EM QUE SE VOLTA CONTRA DECISÃO QUE CONCEDEU LIMINAR PARA QUE LICITANTE POSSA APRESENTAR NOVOS DOCUMENTOS. ART. 48, § 3º, DA LEI Nº 8666/93. FACULDADE DA ADMINISTRAÇÃO. ART. 43, § 1º, LC Nº 123/2006 QUE AUTORIZA PEQUENAS EMPRESAS A CORRIGIR PONTUAIS FALHAS EM DOCUMENTOS JÁ APRESENTADOS E NÃO PARA LHES PERMITIR SUPRIR A FALTA DE DOCUMENTOS OMISSOS. Agravo de Instrumento nº 0011641-03.2019.8.16.0000 e Embargos de Declaração nº 0011641-03.2019.8.16.0000. A interpretação do art. 43, § 1º da Lei Complementar nº 123/2006 é no sentido de que as microempresas e empresas de pequeno porte não estão isentas da apresentação de todos os documentos pertinentes, sendo-lhes concedida, tão somente, a faculdade de corrigir eventuais falhas em documentos já apresentados, e não o suprimento de omissões. 2) AGRAVO DE INSTRUMENTO A QUE SE DÁ PROVIMENTO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AGRAVO INTERNO QUE PERDEM OBJETO. (TJPR - 5ª C. Cível - 0011641-03.2019.8.16.0000 - Curitiba - Rel.: Desembargador Leonel Cunha - J. 12.11.2019)

(TJ-PR - ED: 00116410320198160000 PR 0011641-03.2019.8.16.0000 (Acórdão), Relator: Desembargador Leonel Cunha, Data de Julgamento: 12/11/2019, 5ª Câmara Cível, Data de Publicação: 19/11/2019)”

“EMENTA: AGRAVO DE INSTRUMENTO - LIMINAR EM MANDADO DE SEGURANÇA - SUSPENSÃO DE PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - REGIME DIFERENCIADO DAS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - LEI COMPLEMENTAR Nº 123/2006 - PRIVILÉGIOS NA LICITAÇÃO - DOCUMENTO HÁBIL Á CARACTERIZAÇÃO DA EMPRESA - RIGOR E CAUTELA - EXIGÊNCIA DE CERTIDÃO ATUALIZADA - PROPOSTA DE PREÇOS - OBJETIVOS DA LEI Nº 8.666/93 - REQUISITOS PARA A CONCESSÃO DA LIMINAR - FUNDAMENTOS RELEVANTES - AUSÊNCIA - RECURSO PROVIDO. 1... 5. É premente a exigência de apresentação de documento atualizado a demonstrar a condição de micro ou pequena empresa, caso a licitante deseje enquadrar-se no regime diferenciado concebido pela Lei Complementar nº 123/2006. 6. A proposta de preços, de modo a atender os objetivos postos pela Lei nº 8.666/93, presta-se à apresentação de sugestões vinculantes de valores pecuniários, em referência aos encargos previstos no projeto básico, anexo obrigatório do edital, de forma a que se cubram, na oferta, todas as especificidades atinentes a serviços e materiais, em suas dimensões metodológicas e quantitativas, necessárias à realização da obra contratada.

(TJ-MG - AI: 10627120000880001 São João do Paraíso, Relator: Elpídio Donizetti, Data de Julgamento: 08/11/2012, Câmaras Cíveis Isoladas / 8ª CÂMARA CÍVEL, Data de Publicação: 20/11/2012)”

Uma forma de auxiliar essas empresas é inclui-las no processo de compra municipal, o que também se torna uma importante forma de fortalecimento da economia local e regional, e se reflete na geração de empregos, distribuição de renda, redução da desigualdade social, melhora da renda per capita, ganho em qualidade da vida da população e sustentabilidade local e regional. Destaca-se que, normalmente, especialmente em pequenos municípios, a

Prefeitura, enquanto Ente Jurídico, é a maior empresa local, e utiliza seu orçamento na aquisição de bens e serviços. Assim, ao contratar de pequenas e microempresas locais e regionais, uma boa parcela desse orçamento pode ficar no próprio município ou na região<sup>120</sup>.

Outro fator positivo é que, além do próprio desenvolvimento gerado ao município, a prefeitura se beneficia por meio dos impostos que são gerados e aumentam a receita municipal, que, ao serem reinvestidos, transformar-se-ão em novos bens e serviços que podem ser oferecidos à comunidade. Sendo assim, a contratação de pequenas e microempresas dos municípios ultrapassa a questão da geração de riquezas, pois agilizam a entrega de produtos e a execução de serviços, bem como barateiam seus custos, principalmente os gerados pelo frete, por meio de seus diversos modais. Dessa forma, ocorre uma expansão não apenas quantitativa, mas sobretudo qualitativa, sejam elas no campo econômico, social e ambiental, com ativação do desenvolvimento socioeconômico local e aumento da prosperidade econômica<sup>121</sup>.

O uso da compra pública como instrumento de fomento da economia local, entretanto, depende de certos fatores, entre eles a alteração da legislação, a capacitação de servidores, informatização, facilitação do processo de compras às pequenas e microempresas, tudo isso baseado no novo paradigma de compras no Brasil, que foi estabelecido com a vigência da Lei Complementar nº 123/2006 (Lei Geral das Micro e Pequenas)<sup>122</sup>, que trouxe tratamento simplificado e diferenciado às microempresas e empresas de pequeno porte.

Nesse diapasão, cabe ressaltar que ao se fazer uma análise das principais legislações que estabelecem as regras de participação das micro e pequenas empresas brasileiras nos processos de compras governamentais, se identifica a falta de determinações específicas para facilitar sua inserção nesses processos.

No caso da Lei nº 8.666/93, não há previsão de qualquer tratamento que favoreça a produção de bens e serviços por micro empresas e empresas de pequeno porte. Devido a isso, a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas veio ao encontro da necessidade de estabelecer o favorecimento a essas empresas brasileiras, em especial nos processos de compras governamentais. Como a Lei das Licitações não permitia nenhuma concessão de favorecimentos nos processos de aquisição de bens públicos, a Lei Geral assumiu a tarefa de

---

<sup>120</sup> SANTOS, Fabio Augusto dos. **Tratamento diferenciado das pequenas e microempresas locais e regionais na contratação com a administração pública municipal**. 47f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

<sup>121</sup> SANTOS, *op. cit.*

<sup>122</sup> BRASIL. **Lei Complementar** nº 123, de 14 de dezembro de 2006, *op. cit.*



trazer as determinações que permitam privilegiar as micro e pequenas empresas brasileiras nos processos licitatórios<sup>123</sup>.

A própria Constituição Federal<sup>124</sup> traz em seu texto esse tratamento diferenciado e favorecido às MPEs por meio de seus 146, III, alínea d e parágrafo único, 170, IX e 179. O art. 146 determina que a regulação sobre do tema será feita por meio de Lei Complementar, definindo não somente o tratamento diferenciado e favorecido as microempresas e empresas de pequeno porte, mas também instituindo um regime jurídico de arrecadação de impostos e contribuições da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

O art. 170, ao estabelecer o tratamento diferenciado e favorecido às empresas de pequeno porte, tem por intuito fortalecer o princípio da ordem econômica, fundamentada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, objetivando assegurar a todos os cidadãos uma existência digna. E, complementando, o art. 179 destaca que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão dispensar às microempresas e às empresas de pequeno porte um tratamento jurídico diferenciado, com incentivo à simplificação, eliminação ou redução das obrigações administrativas, tributárias, previdenciárias e creditícias.

A LC nº 123/2006 prevê normas de tratamento diferenciado e favorecido em relação a 3 aspectos distintos das MPEs: 1) aspectos tributários; 2) aspectos trabalhistas e previdenciários; e 3) aspectos relativos a acesso a crédito e ao mercado, inclusive quanto à preferência nas aquisições públicas. Também trouxe 4 inovações legislativas, referentes à simplificação da participação das pequenas empresas nas compras governamentais: 1) a simplificação da comprovação da regularidade fiscal; 2) a preferência na contratação em caso de empate; 3) a emissão de Cédula de Crédito Microempresarial; e 4) o tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs objetivando a promoção do desenvolvimento econômico e social no âmbito municipal e regional<sup>125</sup>.

Prevê, ainda, que nas licitações ficará assegurada, como critério de desempate, a preferência de contratação para as MPEs. Em seu art. 44, § 1º, se entende por empate as situações nas quais as propostas apresentadas pelas MPEs sejam iguais ou até 10% superiores

---

<sup>123</sup> MOREIRA, Marina Figueiredo; MATIAS-PEREIRA, José. **Lei Geral da Micro e Pequena Empresa Versus Small Business Act: uma Comparação entre as Determinações para Inserção das MPEs nas Compras Governamentais**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., 2008. Rio de Janeiro-RJ. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

<sup>124</sup> BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**, *op. cit.*

<sup>125</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006, *op. cit.*

à proposta mais bem classificada. Na modalidade de pregão, há uma regra específica, na qual o intervalo percentual estabelecido no § 1º do art. 44 será de até 5% superior ao melhor preço. Em relação às contratações públicas, o art. 47 determina que deverá ser concedido tratamento diferenciado e simplificado para as MPEs no intuito de promover o desenvolvimento económico e social no âmbito municipal e regional, com vistas à ampliação da eficiência das políticas públicas e ao incentivo à inovação tecnológica<sup>126</sup>.

Mais recentemente, com a LC nº 147, de 7 de agosto de 2014<sup>127</sup>, que veio alterar a LC 123/2006, foi acrescentado o parágrafo único ao citado art. 47, no qual prevê, caso não exista regulamentação específica para cada órgão, que deverá ser aplicada a legislação federal. Assim, diante da inércia de muitos municípios em regulamentar, essa lei federal suprimiu a necessidade de regulamentação, com o objetivo de acelerar o processo de ampliação da eficiência das políticas públicas e o incentivo à inovação tecnológica.

### 1.3.2 A previsão normativa europeia para as empresas de pequeno porte

As pequenas e médias empresas (PME) são consideradas a espinha dorsal da economia da UE e possuem um enorme potencial de geração de empregos, crescimento e inovação. Sendo assim, criar formas para lhes facilitar acesso aos mercados dos contratos públicos pode ajudar a desbloquear esse potencial de crescimento e de inovação, além de ter um impacto positivo na economia europeia. Ademais, ao participarem ativamente nas aquisições públicas, as PME permitem às entidades adjudicantes alargar consideravelmente a sua base de fornecedores potenciais, tendo consequências positivas em relação a uma maior participação nos concursos públicos e como contraponto aos operadores que ocupam uma posição dominante no mercado<sup>128</sup>.

---

<sup>126</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006, *op. cit.*

<sup>127</sup> BRASIL. **Lei Complementar nº 147**, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. [Em linha]. [Consult. 31 Mar. 2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm)>.

<sup>128</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Verde: sobre a modernização da política de contratos públicos da UE. Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2011.

De acordo com Gouardères<sup>129</sup>, as micro, pequenas e médias empresas representam 99% das empresas na UE, sendo responsáveis por 2 em cada 3 empregos no sector privado e por mais de metade do valor total gerado pelas empresas na UE. Devido à sua relevância, foram adotados vários programas de ação para apoiar essas empresas, como o *Small Business Act* (Lei das Pequenas Empresas) e os programas Horizonte 2020 e COSME (Programa para a Competitividade das pequenas e médias empresas). O seu objetivo é aumentar a competitividade das PME por meio da investigação e da inovação e permitir que elas aceitem mais facilmente o financiamento.

Independentemente do âmbito de suas operações, entretanto, as PME são afetadas pela legislação da UE em vários domínios, entre eles a fiscalidade (artigos 110º a 113º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia - TFUE), a concorrência (artigos 101º a 109º do TFUE) e o direito das sociedades (direito de estabelecimento - artigos 49º a 54º do TFUE). Além disso, a definição de PME da Comissão encontra-se na Recomendação 2003/361/CE.

O mercado europeu dos contratos públicos representa cerca de 1/5 do produto interno bruto (PIB) da UE, o que se traduz em 2.400 mil milhões de euros, valor esse que é utilizado pelo sector público administrativo e pelos entes de direito público para adquirir bens, obras e serviços a empresas privadas. Desse montante, cerca de 20% se refere a contratos acima dos limiares comunitários, o que equivale, segundo as estimativas da Comissão Europeia, a 425 mil milhões de euros, cerca de 3,7% do PIB da UE. Em relação a Portugal, a mesma Comissão Europeia estima que no ano de 2011 tenham sido adjudicados 3,67 mil milhões de euros em contratos abrangidos pelas diretivas. Apenas 2,81 mil milhões de euros, entretanto, foram objeto da necessária publicação no Jornal Oficial da União Europeia<sup>130</sup>.

A iniciativa mais abrangente e completa referente à PME, até hoje, foi apresentada pela Comissão em junho de 2008, como uma comunicação sobre a *Small Business Act* (SBA) [COM(2008)0394]. A SBA objetiva criar um enquadramento político capaz de integrar os instrumentos existentes e se baseie na “Carta Europeia das Pequenas Empresas”, e na comunicação “Modernizar a política das PME para o crescimento e o emprego”. A SBA adota uma «abordagem de parceria política com os EM, em vez de propor uma abordagem

---

<sup>129</sup> GOUARDÈRES, Frédéric. **Pequenas e Médias Empresas**. Fichas temáticas sobre a União Europeia, Parlamento Europeu, fev. 2020. [Em linha]. [Consult. 1 abr. 2020]. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/63/pequenas-e-medias-empresas>>.

<sup>130</sup> PEREIRA, Pedro Matias. **A promoção das PME na contratação pública: as novas diretivas**. Boletim de Ciências Económicas, Universidade de Coimbra, v. LVIII, p.241-278, 2015.

comunitária de pleno direito. Também tem por intuito melhorar a abordagem global do empreendedorismo na UE através do princípio “pensar pequeno primeiro”<sup>131</sup>.

O Regulamento UE n.º 1287/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho, que criou o COSME, tendo um orçamento previsto de 2,3 mil milhões de EUR para o período 2014-2020, prossegue os seguintes objetivos gerais:

- Melhorar o acesso das PME ao financiamento, sob forma de capital próprio e de empréstimos: um instrumento de capitais próprios com vista ao investimento de fundos próprios na fase de crescimento, bem como um instrumento de concessão de empréstimos que criará mecanismos diretos ou outros mecanismos de partilha de riscos com intermediários financeiros para cobrir empréstimos a favor das PME. Um montante de 1,3 mil milhões de EUR do orçamento do COSME é atribuído a instrumentos financeiros.
- Melhorar o acesso aos mercados da União e mundiais: a rede europeia de empresas permitirá prestar serviços de apoio às empresas orientados para o crescimento, a fim de facilitar a expansão dentro e fora do mercado único.
- Promover o espírito empresarial: As atividades incluirão o desenvolvimento de competências e atitudes empresariais, em especial entre os novos empresários, os jovens e as mulheres<sup>132</sup>.

A Comunicação da Comissão, de 20 de janeiro de 2020, denominada como “Programa de trabalho da Comissão para 2020 - Uma União mais ambiciosa” [COM(2020)037], determina que a liderança digital da UE deverá ser apoiada por uma estratégia europeia de dados e por um Livro Branco sobre inteligência artificial, assim como por uma proposta para uma nova estratégia industrial abrangente. Tudo isso será reforçado por uma estratégia específica para as PME, a fim de ajudar essas empresas a funcionarem, a crescerem e a expandirem<sup>133</sup>.

Os obstáculos mais comumente enfrentados pelas PME em licitações públicas se encontram na fase de seleção, por exemplo, no que diz respeito à documentação a fornecer. O grande número de certificados, frequentemente, exigidos nessa fase implica uma carga administrativa que pode ser difícil de suportar para as PME, especialmente em um contexto transnacional, quando esses certificados têm ainda de ser traduzidos. Além disso, os próprios critérios de seleção são, geralmente, fixados num patamar tão elevado (por exemplo, requisitos em termos de volume de negócios ou número de contratos de referência exigidos) que são praticamente impossíveis de satisfazer pelas PME<sup>134</sup>.

---

<sup>131</sup> GOUARDÈRES, *op. cit.*

<sup>132</sup> GOUARDÈRES, *op. cit.*

<sup>133</sup> GOUARDÈRES, *op. cit.*

<sup>134</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Livro Verde, *op. cit.*

No que diz respeito à documentação, a solução habitualmente proposta consiste em autorizar as empresas a, em uma primeira fase, apresentarem apenas um resumo das informações relevantes para efeitos de seleção, ou juntar declarações dos próprios sobre o preenchimento dos critérios exigidos. Já sobre os critérios excessivamente exigentes, sugere-se que a regulamentação da UE deveria incluir um limite para determinados requisitos de seleção qualitativa, nomeadamente no que respeita à situação financeira. Assim, se evitará que as entidades adjudicantes estabeleçam critérios demasiado exigentes<sup>135</sup>.

Com relação à documentação, o n.º 1 do art.º 59.º da Diretiva 2014/24/EU prevê o Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP), constituído por uma declaração sob compromisso de honra atualizada, como elemento de prova preliminar, em substituição dos certificados emitidos por autoridades públicas ou por terceiros<sup>136</sup>.

Um benefício interessante para PME é previsto pelas diretivas relativas aos contratos públicos (n.º 2 e 3 do artigo 47º, n.º 3 e 4 do artigo 48º e n.º 1, terceiro parágrafo, do artigo 52º da Diretiva 2004/18/CE e, também, n.º 4 e 5 do artigo 53º e n.º 5 e 6 do artigo 54º da Diretiva 2004/17/CE), que permitem a um operador económico recorrer às capacidades económica, financeira e técnica de outras empresas, independentemente da natureza jurídica dos laços que o ligam a essas empresas, no intuito de estar em condições de provar que possui as capacidades ou qualificações exigidas pela entidade adjudicante. No caso dos agrupamentos de operadores económicos, as diretivas relativas aos contratos públicos especificam claramente que o agrupamento pode recorrer às capacidades de todos os seus participantes. O agrupamento também pode recorrer às capacidades de outras entidades que não pertençam ao agrupamento<sup>137</sup>.

Cabe ressaltar que as entidades adjudicantes são obrigadas pela legislação comunitária a aceitar essas formas de cooperação entre PME. Além disso, com o objetivo de encorajar a maior concorrência possível, é aconselhável que as entidades adjudicantes chamem a atenção para essa possibilidade no anúncio de concurso. Além do mais, dado o tempo necessário para estabelecer essas formas de cooperação entre PME, as entidades adjudicantes devem recorrer à possibilidade de preparar o mercado para os contratos futuros mediante publicação de

---

<sup>135</sup> COMISSÃO EUROPEIA. Livro Verde, *op. cit.*

<sup>136</sup> FONSECA, Isabel Celeste M.; MOTA, Nuno Miguel. **O acesso das Pequenas e Médias Empresas ao mercado dos contratos públicos: algumas soluções.** In: ESTORNINHO, Maria João. (Org.). A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação de Direito Público, 2016. p.73.

<sup>137</sup> COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Código europeu de boas práticas para facilitar o acesso das PME aos contratos públicos.** Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2008.

anúncios de pré-informação que forneçam aos operadores económicos um prazo suficiente para a elaboração de propostas conjuntas. É evidente que todas essas disposições e práticas facilitam a constituição de agrupamentos de PME independentes que possam participar, como proponentes ou candidatos, em processos de adjudicação de contratos públicos de grande dimensão, em especial no caso de contratos complexos que impliquem uma variedade de competências<sup>138</sup>.

Outro benefício é a maior visibilidade para oportunidades de subcontratação, garantindo a igualdade de tratamento dos subcontratados, conforme previsto na Diretiva 2014/24/UE. Prevê a possibilidade de pagamento direto aos subcontratantes, sendo importante que os Estados-membros possam prever que os subcontratantes possam solicitar o pagamento direto da entidade adjudicante pelos fornecimentos, obras e serviços prestados ao contratante principal no âmbito da execução do contrato. Isto oferece aos subcontratantes, muitas vezes PME, uma forma eficiente de proteger os seus interesses em serem pagos<sup>139</sup>.

Demonstrando a centralidade da promoção da participação das PME na contratação pública, a Diretiva 2014/24/UE afirma que os contratos públicos deverão ser adaptados às necessidades das PME (o que tem impacto sobre a divisão dos contratos públicos em lotes, como será visto adiante)<sup>140</sup>.

De acordo com o Código europeu de boas práticas, para facilitar o acesso das PME aos contratos públicos<sup>141</sup>, a subdivisão dos contratos públicos em lotes facilita, claramente, o acesso das PME, tanto quantitativamente (pois a dimensão dos lotes pode corresponder melhor à capacidade produtiva da PME) como qualitativamente (já que o conteúdo dos lotes pode ajustar-se melhor ao sector especializado da PME). Ademais, ao ampliar as possibilidades de participação das PME, a subdivisão dos contratos em lotes, desde que seja adequada e viável, atendendo às obras, aos fornecimentos e aos serviços a que dizem respeito, aumenta a concorrência, sendo, dessa forma, vantajosa para as entidades adjudicantes.

Todas essas preocupações com facilitar a inclusão de PME às contratações públicas se encontram relacionadas com a estratégia “Europa 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, que aponta para a necessidade de se melhorar o ambiente

---

<sup>138</sup> COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *op. cit.*

<sup>139</sup> MEDEIROS, Rui. **The New Directive 2014/24/EU on public procurement: a first overview.** In: MEDEIROS, Rui; COELHO, David. (Orgs.). **The New Directive 2014/24/EU on Public Procurement**, Lisbon: APMEP, 2014. Cap.2, p.29-52.

<sup>140</sup> PEREIRA, *op. cit.* p.260.

<sup>141</sup> COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, *op. cit.*

empresarial, especialmente para as PME inovadoras, notadamente por meio de contratos públicos para apoiar os incentivos à inovação. Por isso, as instituições europeias têm demonstrado muita preocupação com o insuficiente envolvimento das PME nos procedimentos de contratação pública, e seguem propondo medidas que potencializem seu acesso mais amplo<sup>142</sup>.

---

<sup>142</sup> FONSECA; MOTA, *op. cit.* p.67.

## **CAPÍTULO 2: A EFICIÊNCIA DAS POLÍTICAS DE INCENTIVO À MICRO, PEQUENAS E MÉDIAS EMPRESAS NA CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA**

### **2.1 AVALIAÇÃO DAS PLATAFORMAS ELETRÔNICAS EM CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

Antes de se fazer uma avaliação sobre as plataformas eletrônicas em contratação pública no contexto da eficiência das políticas de incentivo às micro, pequenas e médias empresas, é preciso fazer uma análise sobre as mudanças e novas perspectivas que essas plataformas trouxeram no contexto da contratação pública em geral.

Na opinião de Rocha, Macara e Lousa<sup>143</sup>, um dos principais desafios enfrentados com seu surgimento foi a desmaterialização dos processos de contratação, o que dependia da instauração de toda a informatização das etapas, gerando investimentos em tecnologia e formação de mão de obra especializada, o que dependia de recursos monetários. Em segundo plano, outro desafio foi o fator “resistência à mudança” dos colaboradores, o que é comum ocorrer sempre que inovações são inseridas no processo de trabalho, pois altera a rotina, sendo necessário investir tempo em motivar esses colaboradores em relação às mudanças e em informação sobre as vantagens e benefícios envolvidos, no intuito de facilitar a migração do modelo convencional para o on-line.

Essa inovação na forma de contratação pública trouxe grandes mudanças também para as organizações que se dispõem à contratação, pois as obrigou a investir na conectividade on-line de seus processos. Tudo isso acabou por promover um elemento diferenciador em relação ao acesso à informação privilegiada, gerando maior clareza na partilha de informação em consequência do aumento das competências das entidades que respondem aos procedimentos. Ademais, com a desmaterialização dos processos, as entidades envolvidas passaram a ter acesso em tempo real a todas as oportunidades de negócios públicos, assim como possibilitou que pudessem monitorizar a concorrência ao longo do processo<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> ROCHA, Manuel Lopes; MACARA, Jorge Cruz; LOUSA, Filipe Viana. **A contratação pública eletrónica e o guia dos contratos públicos: Decreto-Lei no. 18/2008 de 29 de janeiro**. Lisboa: ST e SF - Sociedade de Publicações, 2008.

<sup>144</sup> COMPORTA, Joana Borges. **Avaliação de modelos e impactos na Contratação Pública Eletrónica**. 107f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Instituto Superior Técnico Lisboa, Lisboa, 2016.



Toda essa informação disponível on-line, contudo, gerou preocupação com relação à segurança desses dados, fazendo com que a robustez do sistema seja uma exigência para seu funcionamento a contento. Sendo assim, é preciso que as contratações públicas eletrônicas possuam um programa regular de auditorias independentes, no intuito de conferir a esse sistema a garantia da confidencialidade<sup>145</sup>.

É importante destacar que a contratação pública é orientada para procedimentos mais rígidos do que a contratação privada, na medida em que esta última possui uma maior liberdade formal, o que permite às partes poderem conjugar e criar modelos contratuais, com grande plasticidade. Já na contratação pública, há uma fase procedimental bem regulada pela lei, cuja gestão desses procedimentos pré-contratuais destina-se a produzir todas as especificações, como programa de concurso, caderno de encargos, especificações técnicas, entre outros, que são necessárias para a execução do procedimento. Além disso, por tratar-se de um processo que exige o envolvimento de um número significativo de entidades, há a obrigação de uma troca intensa e contínua de documentos, entre eles: anúncios, peças de procedimento, esclarecimentos, candidaturas, propostas, atas, notificações e comunicações, lista de concorrentes, publicitação dos contratos, entre outros<sup>146</sup>.

Antes das plataformas eletrônicas, essas trocas de documentos eram sempre suportadas materialmente, com os inerentes custos de distribuição e de arquivo, a par da dificuldade de controle de versões. Já com o advento das plataformas eletrônicas, essa necessidade foi substancialmente reduzida, permitindo que entidades e empresas intervenientes, em um mesmo procedimento, pudessem armazenar e partilhar, criteriosamente e com a maior segurança, os respetivos documentos, bem como realizar a proposta sobre o mesmo documento, dispensando a troca de informação em suporte físico. Outra vantagem é que essas plataformas garantem a utilização das versões mais atualizadas e a notificação automática das novas versões, permitindo, assim, poupar tempo e custos de duplicação<sup>147</sup>.

Conforme diz Carla Baptista Silva<sup>148</sup>, é como se as plataformas eletrônicas se constituíssem nas instalações físicas da entidade adjudicante, e substituíssem os dossiês onde são armazenados os documentos dos procedimentos de contratação pública que estão em curso. Ou seja, pode-se dizer que uma plataforma eletrônica é um verdadeiro “[...] ‘gestor de

---

<sup>145</sup> ROCHA; MACARA; LOUSA, *op. cit.*

<sup>146</sup> SILVA, Carla Baptista. **Manual de procedimentos contratação pública de bens e serviços**. Braga-Portugal: Universidade do Minho, 2018. p.9.

<sup>147</sup> SILVA, 2018, *op. cit.* p.9.

<sup>148</sup> SILVA, 2018, *op. cit.* p.9-10.

sistema’, uma estrutura robusta, blindada, testada, assente nos vetores da segurança e da confidencialidade, e que oferece todas as garantias de que o interesse público é, cada momento, salvaguardado”. Nesse cenário, a autora menciona como principais funções suportadas pelas plataformas a caracterização do procedimento, sua publicização, disponibilidades das peças, e todos os atos pertinentes ao processo até a sua adjudicação.

Para Ferreira e Amaral<sup>149</sup>, a forma simples e eficiente de compra, processamento dos pedidos e o controle de atividades de aquisição configuram-se entre os vários benefícios associados à adoção das TIC nas práticas de compras públicas, gerando, assim, transformação da forma como uma organização conduz os processos pré-contratuais.

Segundo Braga e Braga<sup>150</sup>, nos sistemas de compras públicas também podem ser asseveradas como vantagens da adoção das TIC a facilidade do acesso, bem como a redução de custos operacionais, o que acarreta eficiência no gasto público, um espaço único para negociação, sem a necessidade de instalações físicas. Para o operador econômico, essa redução de custos impacta sua competitividade.

Já para a Comissão Europeia<sup>151</sup>, as principais vantagens associadas às plataformas eletrônicas podem ser descritas nos seguintes itens:

– Maior acessibilidade e transparência: ao automatizar e centralizar o fluxo de informações sobre oportunidades individuais de licitação, o *e-Procurement* pode melhorar o acesso das empresas aos contratos públicos. Buscar oportunidades on-line é muito mais rápido e barato do que examinar publicações individuais. Os sistemas de aquisição eletrônica também podem ser configurados para alertar os fornecedores sobre oportunidades específicas e fornecer acesso imediato à documentação do concurso. A transparência também é melhorada à medida que o processo de aquisição é mais aberto, bem documentado e comunicado. Como resultado, o monitoramento e a eficiência geral da contratação pública

---

<sup>149</sup> FERREIRA, Isabel; AMARAL, Luís A. **Public e-Procurement: advantages, limitations and technological “pitfalls”**. In: ICEGOV - International Conferences on Theory and Practice of Electronic Governance, 9., 2016. Montevideo - Uruguai. 2016. Anais [...]. Montevideo: United Nations University, 2016.

<sup>150</sup> BRAGA, Cintia Freire Garcia Vieira; BRAGA, Lamartine Vieira. Aplicação de tecnologias de informação e comunicação na contratação pública: a experiência portuguesa. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.1, n.3 (número especial), 2011. p.131.

<sup>151</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Green paper on expanding the use of e-Procurement in the EU**, Brussels. 2010. [Em linha]. [Consult. 02 Set. 2020]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0571>>.

melhoram, abrindo mercados para mais concorrência e aprofundando o *pool* de fornecedores concorrentes (o que favorece as PMEs).

– Benefícios para os procedimentos individuais: em comparação com os sistemas em papel, os contratos públicos eletrônicos podem ajudar as autoridades adjudicantes e os operadores económicos a reduzir os custos administrativos e a acelerar os procedimentos de contratos individuais. No atual clima financeiro, tais eficiências podem ser muito bem-vindas, maximizando o potencial que pode ser obtido com recursos limitados. Os sistemas de compras eletrônicas também se mostraram muito úteis para acelerar as despesas dos orçamentos de compras públicas.

– Benefícios em termos de administração de aquisições mais eficientes: onde existem órgãos centrais de compras, o uso de procedimentos eletrônicos pode contribuir para centralizar funções onerosas de *back-office* de aquisições e obter economias de escala na administração de aquisições. A mudança para o *e-Procurement* também oferece uma oportunidade mais ampla de racionalizar e revisar o processo de aquisição, porém, mudar para o *e-Procurement* não significa copiar em formato eletrônico os procedimentos em papel que podem ter existido por muitos anos. A aquisição eletrônica pode ser integrada às outras atividades (eletrônicas) de uma organização (por exemplo, controle de estoque, gestão de contratos e auditoria) garantindo consistência e eficiência mais ampla.

– Potencial para integração dos mercados de contratos da UE: em um ambiente baseado no papel, a falta de conhecimento e preocupações sobre licitações para contratos a alguma distância do local de estabelecimento de uma empresa podem ter limitado ou desencorajado os fornecedores de concorrer em determinados concursos. O *e-Procurement* tem o potencial de reduzir essas barreiras de distância e lacunas de informação e encorajar uma maior participação, ampliando o *pool* de possíveis fornecedores e potencialmente ampliando os mercados. Embora não possa alterar a relevância da distância ou proximidade física em termos de realmente realizar a transação comercial subjacente, oferece uma maneira de superar os custos relacionados à distância para a participação no procedimento de aquisição em si. A transparência resultante não é apenas um benefício transfronteiriço; as vantagens dessa maior transparência podem ser sentidas até mesmo dentro das fronteiras de um país, pois fornecedores de uma região aproveitam oportunidades de outra. O acesso mais fácil a informações sobre oportunidades de licitação e processamento de licitação

simplificado tornará mais fácil para os fornecedores estrangeiros participarem de oportunidades de aquisição online.

Em Portugal, com relação à acessibilidade, Jorge Manuel Gamito Pereira<sup>152</sup> realizou uma análise com base nas exigências do CCP, remetidas ao n.º 4 do Artigo 30.º da portaria 701-G, que diz: “Às plataformas é exigida a conformidade com todas as diretrizes de acessibilidade *web Content Accessibility Guidelines* (WCAG) 1.0 do W3C — Worldwide web Consortium, nível AAA, ou da correspondente versão mais recente que, entretanto, venha a ser adotada”. Dessa forma, é exigido o nível de conformidade triplo A (AAA), de acordo com as diretivas WCAG 1.0 do W3C6, para que as plataformas eletrônicas possam operar em conformidade legal.

Nesse sentido, o autor identificou que nenhuma das plataformas eletrônicas avaliadas cumpria os requisitos de nível triplo A imposto. Mas, apesar disso, de um modo geral, os resultados são satisfatórios, observando-se um número global baixo de erros, o que denota um esforço claro por parte dos fabricantes das plataformas eletrônicas em resposta ao requisito legal, apesar de este não ser atingido. Ao realizar uma análise comparativa com resultados de estudos anteriores, o autor afirma que as plataformas eletrônicas de contratação têm melhores resultados de acessibilidade do que os sítios web gerais dos organismos públicos<sup>153</sup>.

Para Gomes<sup>154</sup>, a adoção dessa nova tecnologia veio para cumprir com três grandes objetivos, que são:

– Dificultar a corrupção: diversos organismos internacionais, como a OCDE, têm vindo a concluir que a maior divulgação de anúncios de abertura de procedimento, de adjudicação e de resultados de execução por meio da internet dificulta, significativamente, as práticas de corrupção.

– Acelerar o processo decisório: o acesso imediato a toda a documentação, a facilidade de manipulação da informação e maior facilidade na construção de análises comparativas, sem nova introdução de dados, agilizam o processo de análise e avaliação, tornando-se mais rápido e eficaz.

---

<sup>152</sup> PEREIRA, Jorge Manuel Gamito. **Avaliação da Acessibilidade web das Plataformas Electrónicas de Contratação Pública em Portugal**. 73f. Dissertação (Mestrado em Informática), Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 2010. p.3.

<sup>153</sup> PEREIRA, 2010, *op. cit.* p.vi.

<sup>154</sup> GOMES, João Pedro Faria. **Impactos tecnológicos da contratação pública electrónica – aplicação no sector da construção em Portugal**. 108f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Sistemas de Informação), Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2012. p.19.

– Reduzir os custos de transação: todos aqueles que são necessários suportar para concretizar a boa execução de um contrato, visando estabelecer a pretendida relação de troca de valores.

Conforme Tavares et al.<sup>155</sup>, a diminuição de custos gerada pela contratação eletrônica é substancial, chegando a 5% na despesa e 50 a 80% nos custos de transação, além da aceleração dos processos de aquisição, gerando uma situação mais favorável à livre concorrência, uma maior transparência dos critérios de escolha das propostas, desburocratização de processos e, como resultado de tudo isso, a realização de melhores compras públicas.

Em outro estudo, Gomes<sup>156</sup> informa que, na União Europeia, a desmaterialização processual na Administração Pública, por intermédio da substituição dos procedimentos baseados em papel por serviços eletrônicos, contribuiu para o crescimento da Governança Eletrônica (*E-Government*) nos Estados Membros. De acordo com Lenk e Traunmiiller<sup>157</sup>, *E-Government*, é o termo que reflete o uso das TIC na administração pública para mudar as estruturas e os processos das organizações governamentais.

Gomes<sup>158</sup> cita a definição do *World Bank*<sup>159</sup>, que diz que o *E-Government* se baseia na utilização das TIC por instituições governamentais no intuito de transformar as relações com os cidadãos, empresas e outros meios de governação. Essas TIC podem ter uma variedade de finalidades diferentes, entre elas: melhor prestação de serviços do Governo para os cidadãos, melhorias nas interações com o comércio e a indústria, enriquecer os cidadãos por meio do acesso à informação, ou a uma gestão governativa mais eficiente. Com isso, os benefícios resultantes levam à redução da corrupção, maior transparência, maior comodidade, crescimento da receita ou redução de custos.

No estudo de Tavares<sup>160</sup>, o autor afirma que a contratação pública eletrônica originou uma redução significativa do tempo de abertura dos procedimentos, de cerca de 88 dias para

---

<sup>155</sup> TAVARES, Luís Valadares; ROSA, Manuel Carmelo; GRAÇA, Pedro Maia; COSTA, António Aguiar; TAVARES, Tiago. 2.º **Inquérito de Nacional de Contratação Pública Eletrónica: Relatório Final**. APMEP, Associação Portuguesa dos Mercados Públicos, 2011. p.65.

<sup>156</sup> GOMES, *op. cit.* p.iii.

<sup>157</sup> LENK, Klaus; TRAUNMÜLLER, Roland. **A Framework for Electronic Government**. In: Proceedings 11th International Workshop on Database and Expert Systems Applications, 2000.

<sup>158</sup> GOMES, *op. cit.* p.14.

<sup>159</sup> WORLD BANK. **Electronic Government Procurement (e-GP): World Bank Draft Strategy**. Procurement and Policy & Services Group. Washington D.C.: The World Bank, 2003.

<sup>160</sup> TAVARES, Luís Valadares. **Public eTendering in the European Union: Trust in eVolution**. Lisboa: eVA - European Vortal Academy, 2010. p.19-20.

39 dias, redução essa que gerou economia de, aproximadamente, 28 milhões de euros nos custos administrativos (tempo, papel, despesas gerais), um maior número de propostas e uma redução de cerca de 20% do valor dos contratos, o que se mostra como solução para a melhoria da gestão pública com redução das despesas.

Portanto, a utilização das plataformas eletrônicas para contratação pública é um recurso de enorme relevância, afinal, as Administrações Públicas enfrentam um grande desafio que é o de melhorar a produtividade, eficiência, qualidade dos serviços e conseguir orçamentos reduzidos. Sendo assim, o uso das TIC em conjunto com a mudança organizacional e novas competências, objetivando melhorar os serviços públicos, dos processos democráticos e de políticas públicas, torna-se fundamental<sup>161</sup>.

Conforme coloca Miguel Assis Raimundo<sup>162</sup>, no universo do *e-procurement*, o conceito mais importante de contratação pública eletrônica não é a desmaterialização das comunicações entre a entidade adjudicante e os fornecedores, mas sim o fato de que ela possui ferramentas próprias que permitem organizar a relação entre a entidade adjudicante e os seus fornecedores interessados, eliminando dificuldades relacionadas com distâncias físicas e burocráticas, além de proporcionar economia de recursos.

Ademais, as Constituições incumbem a Administração Pública de cumprir com o interesse público, no quadro de tarefas fundamentais do Estado. Essa incumbência se materializa em um resultado pelo qual a Administração Pública é responsável. Diante disso, a Administração Pública deve procurar satisfazer essas tarefas, por meio de provisão direta, ou de quaisquer outras formas que possa colocar ao serviço do interesse público. Quando por intermédio da provisão direta, a Administração Pública adquire ou pode adquirir conhecimentos sobre os bens, os serviços e os processos que permitem satisfazer os resultados a que está obrigada, devendo evitar a tentação de se fechar sobre as práticas conhecidas ou, até mesmo, paradoxalmente, à inovação conhecida, isto é, aquela que é produzida internamente. Portanto, experimentar a inovação, enquanto interação entre os sectores público e privado faz parte de ser capaz de satisfazer melhor o interesse público<sup>163</sup>.

---

<sup>161</sup> GOMES, *op. cit.* p.14.

<sup>162</sup> RAIMUNDO, Miguel Assis. *E-procurement*. In: FONSECA, Isabel Celeste. (Ed.). Atas do II Congresso Internacional de Compras Públicas. Braga: EDUM, 2017a. p.400.

<sup>163</sup> FARINHO, Domingos Soares. **Contratação pública e inovação: uma reflexão lusófona a partir do caso português**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA, 2., 2016. Luanda-Angola. Anais [...]. Luanda: 2016. p.2.

### 2.1.1 Oportunidades das plataformas eletrônicas para PMEs

Ao se analisarem as plataformas eletrônicas, especificamente no contexto da geração de oportunidades para as PMEs, pode-se constatar que esse processo de contratação online propicia certas vantagens para essas empresas. Os pesquisadores Rocha, Macara e Lousa<sup>164</sup>, por exemplo, listam as seguintes: Economia de tempo no preparo de propostas; Menor custo de processamento; Ampliação do conhecimento do mercado; Eliminação dos custos com correios; Proteção dos processos informáticos em relação à manipulações não autorizadas; Confidencialidade das propostas; Garantia e segurança de recebimentos das propostas; Acesso às propostas financeiras e técnicas unicamente no dia e hora prevista para a seção do ato público; Acesso online das funções do Ato público por todos os interessados nos procedimentos.

São muitas as vantagens e oportunidades geradas pelo comércio eletrônico para uma pequena e média empresa, por exemplo, o acesso a novos mercados e clientes, seja por meio da internacionalização, seja vendendo para os seus respectivos mercados internos. Ademais, a contratação pública por meio eletrônico tende a ser transparente, justa e competitiva, gerando novas oportunidades de negócios para PMEs, impulsionando o crescimento econômico e criando mais postos de trabalho. Outra vantagem do comércio eletrônico para as PMEs é que estas passaram a ter ferramentas tecnológicas à sua disposição, o que lhes permitem desenvolver uma presença virtual idêntica à de uma grande empresa<sup>165</sup>.

Por outro lado, outra oportunidade é no quesito inovação, pois a contratação pública eletrônica, ao desburocratizar o processo, facilitar o acesso as PME e eliminar o obstáculo da distância física, permite que mais empresas se candidatem, oportunizando a promoção de propostas inovadoras por meio dessas empresas. Por esse motivo, é imprescindível que as administrações públicas considerem sempre como normal a relação entre contratação pública e inovação, buscando formas de atrair, fomentar e se beneficiar dessa inovação. Para que isso possa acontecer, é fundamental que a relação entre contratação pública e inovação seja virtuosa, e não viciada pela burocratização<sup>166</sup>.

---

<sup>164</sup> ROCHA; MACARA; LOUSA, *op. cit.*

<sup>165</sup> FONSECA, Alexandre Nilo; LOPES, Ludovino. **Estudo comparativo sobre comércio eletrônico nas pequenas e médias empresas no Brasil e União Europeia**. Brasília: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2016. p.56 e 95.

<sup>166</sup> FARINHO, *op. cit.* p.5.

Cabe mencionar aqui o CCP, que em seu Artigo 30º, que trata da escolha da parceria para a inovação, diz que:

A entidade adjudicante pode adotar a parceria para a inovação quando pretenda a realização de atividades de investigação e o desenvolvimento de bens, serviços ou obras inovadoras, independentemente da sua natureza e das áreas de atividade, tendo em vista a sua aquisição posterior, desde que estes correspondam aos níveis de desempenho e preços máximos previamente acordados entre àquela e os participantes na parceria<sup>167</sup>.

Nesse sentido, a abordagem correta para contratação pública voltada para inovação deve considerar todas as regras pré-contratuais como capazes para fomentar e conformar a inovação, havendo um conjunto de fatores que irão determinar o tipo de procedimento pré-contratual adequado. Segundo Farinho<sup>168</sup>, esses fatores podem ser resumidos essencialmente em três:

(i) opções político-administrativas (maior ou menor vontade de circunscrever a procura de inovação ao interior da entidade adjudicante); (ii) natureza do resultado pretendido (a inovação impõe-se quando o resultado pretendido é complexo ou sem soluções conhecidas para a sua satisfação); (iii) opções técnicas (tipo de conhecimento que a entidade adjudicante tem sobre a prestação pretendida: binómio definição da prestação/definição do resultado no momento de abertura do procedimento pré-contratual). A conjugação e variação destes fatores reclama da legislação de contratação pública flexibilidade, se esta pretende promover a inovação.

Portanto, é preciso que as entidades adjudicantes invistam em encontrar procedimentos que respondam aos vários cenários resultantes da conjugação desses fatores descritos por Farinho. Dessa maneira, favorecerão não apenas projetos inovadores, mas estimularão as PME a serem cada vez mais inovadoras.

Da mesma forma, isso estimula a concorrência, tendo em vista que em um diálogo concorrencial em uma contratação pública, o que se pretende é que a entidade adjudicante, em articulação com os candidatos qualificados, construa seu caderno de encargos, o que permite que esses candidatos inovem, apresentando soluções que a entidade pública não tinha antecipado e especificado e que poderão satisfazer os objetivos públicos de forma inovadora<sup>169</sup>.

---

<sup>167</sup> PORTUGAL. Código dos Contratos Públicos. *op. cit.*

<sup>168</sup> FARINHO, *op. cit.* p.5.

<sup>169</sup> FARINHO, *op. cit.* p.10.



## 2.2 O PRINCÍPIO DA CONCORRÊNCIA EM COMPRAS PÚBLICAS

### 2.2.1 Princípio da concorrência

Uma importante implicação da adoção das TIC em compras públicas diz respeito ao incremento do ambiente concorrencial. Afinal, em situações de verdadeira competição, é a sucessão de eventos, nos quais os diversos concorrentes expõem suas propostas, que viabiliza a redução de preços, fazendo com que haja uma aproximação progressiva aos custos mínimos suportáveis. Nesse sentido, essa transparência trabalha em favor do governo e da sociedade, e quanto mais eficiente for o fornecimento de informação aos concorrentes e à coletividade, tanto melhor. Dessa forma, o Poder Público é capaz de reduzir a incerteza dos seus fornecedores e os custos do projeto, sendo tão preciso e transparente quanto possível sobre as regras da competição e os procedimentos a serem adotados<sup>170</sup>.

É indispensável colocar que a contratação pública eletrônica é uma política pública, que tem entre seus principais objetivos criar condições para uma concorrência mais efetiva entre os agentes econômicos, na qual se acredita que se produzirá bons resultados em relação à satisfação das necessidades coletivas. Essa criação de condições que permitem uma concorrência mais efetiva também busca garantir que os agentes econômicos sejam tratados pelas entidades adjudicantes em condições de igualdade, sendo selecionados conforme seu respectivo mérito.

Afinal, a contratação pública eletrônica permite e facilita uma série de ações que têm o potencial de maximizar o mercado, por exemplo, a divulgação online de oportunidades de negócios e a possibilidade da comunicação eletrônica com a entidade adjudicante, o que possibilita eliminar a distância geográfica/física, sendo essa uma das principais barreiras para a obtenção de negócios para PMEs. Essa característica é especialmente benéfica para essas empresas<sup>171</sup>.

A política da concorrência tem como objetivo maximizar o bem-estar dos consumidores e a eficiência econômica, sendo considerada a “trave mestra”, de forma a

---

<sup>170</sup> BRAGA; BRAGA, *op. cit.* p.129.

<sup>171</sup> RAIMUNDO, 2017a, *op. cit.* p.403.

garantir a confiança dos concorrentes, permitindo a prossecução do interesse público com base na imparcialidade e em uma economia globalizada<sup>172</sup>.

A concorrência apresenta duas vertentes: uma subjetiva e outra objetiva. Relativamente à primeira, garante a cada sujeito o exercício da liberdade de iniciativa econômica<sup>173</sup>. Em relação à segunda, trata-se da descrição de um mercado caracterizado pela presença de uma pluralidade de operadores económicos, cada um dos quais compra ou vende uma porção tão irrisória do total do produto trocado, que não consegue influenciar o preço de mercado com a sua conduta econômica<sup>174</sup>.

O princípio da concorrência foi apresentado pela primeira vez no Tribunal de Justiça da União Europeia, em 2001, no acórdão Lombardini e Mantovani, que referia, de forma muito abrangente e simplista, como sendo necessário aplicar os princípios de direito comunitário, incluindo o princípio da concorrência, da igualdade e do dever de transparência aos processos nacionais que envolvam empreitadas de obras públicas<sup>175</sup>.

Com a evolução do conceito, esse princípio viu-se caracterizado com três funções essenciais no âmbito de contratação pública. Em primeiro lugar, visa intervir nas relações entre as empresas de forma a existir uma concorrência paralela entre elas, exigindo um mínimo de transparência e com fixação prévia de critério de adjudicação. Em segundo, pretende proteger a concorrência do ponto de vista institucional. E, por fim, objetiva a relação entre as entidades adjudicantes que devam ser qualificadas como empresas e as empresas quanto ao comportamento de uma entidade adjudicante com uma posição dominante no mercado<sup>176</sup>.

O princípio da concorrência é um princípio basilar da contratação pública. Em Portugal, a revisão do CCP de 2017 afirmou o princípio da concorrência com a criação do tipo de procedimento de consulta prévia. Trata-se de uma alteração relevante, pois é em concorrência que podem surgir propostas mais vantajosas para as entidades adjudicantes. Afinal, se o objeto do contrato está, ou é suscetível de estar, submetido à concorrência de mercado, todos os tipos de procedimentos previstos no CCP podem ser concorrenciais. Nesse

---

<sup>172</sup> GONÇALVES, Ana Margarida Cantanhede. **Os poderes da Autoridade da Concorrência no combate ao conluio na Contratação Pública**. 98f. Mestrado (Direito e Prática Jurídica - Especialidade de Direito da Concorrência e da Regulação), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. p.15.

<sup>173</sup> GONÇALVES, Ana Margarida Cantanhede, *op. cit.* p.15.

<sup>174</sup> RAIMUNDO, Miguel Assis. **A formação dos contratos públicos – uma concorrência ajustada ao interesse público**. Lisboa: A.A.F.D. Lisboa, 2013.

<sup>175</sup> GONÇALVES, Ana Margarida Cantanhede, *op. cit.* p.29.

<sup>176</sup> GONÇALVES, Ana Margarida Cantanhede, *op. cit.* p.30.

caso, as entidades adjudicantes devem otimizar o princípio da concorrência com o princípio da boa administração<sup>177</sup>.

### 2.2.2 Promover a concorrência para boas práticas nas compras públicas

Para Pedro Costa Gonçalves<sup>178</sup>, a proteção e a promoção da concorrência são incumbências do Estado, que visa o interesse público, sendo o Estado visto como o garantidor da ordem concorrencial, na aplicação e execução de regras (*public enforcement*), tendo como escopo atividade econômica dos agentes económicos.

Como as compras públicas apresentam um elevado risco de corrupção, tem sido adotadas reformas, como no caso dos Estados-membros da UE, em matéria de compras públicas que permitiram reforçar, nomeadamente, a transparência, a concorrência e os preços. As reformas no sentido do reforço da transparência e da concorrência 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<sup>179</sup>.

Nessa perspectiva, é relevante dizer que a transparência do procedimento de compras públicas pode ser contaminada quando é vedada a abertura do procedimento ao mercado para a realização de uma efetiva concorrência. Esse ponto favorece a entrada das PME's nessa concorrência.

Daí a importância de Políticas Públicas voltadas ao combate à corrupção, e, consequentemente, boas práticas que se tornam essenciais nos procedimentos de contratação pública, revelando-se fundamentais para a salvaguarda da integridade do procedimento. Devido a isso, ao longo dos anos, têm surgido novas normas que visam afirmar os princípios da concorrência, transparência, igualdade, imparcialidade e publicidade, almejando a mitigação do fenómeno da corrupção na contratação pública<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> ARSÉNIO, Tiago António Lucas. **O princípio da concorrência na consulta prévia e no ajuste direto**. 80f. Dissertação (Mestrado em Direito e Prática Jurídica - Especialidade de Economia e Políticas Públicas), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019. p. ii.

<sup>178</sup> GONÇALVES, Pedro Costa. **Concorrência e Contratação Pública (a integração de preocupações concorrenciais na contratação pública)**. Estudos em homenagem a Miguel Galvão Teles. Edições Almedina, 2012. p.481 e 483.

<sup>179</sup> FERREIRA et al., *op. cit.* p.352.

<sup>180</sup> ARSÉNIO, *op. cit.* p.54-55.

Quando se tem por base a política de defesa da concorrência, essa tende a limitar, diminuir ou extinguir a existência de falhas de mercado, de assimetrias de informação, o efeito de externalidades, o excesso de poder económico de grandes agentes económicos e a defesa das pequenas e médias empresas, bem como a constatação de falhas de Estado. Portanto, o Estado pode e deve intervir na economia por meio da implementação de políticas que promovam a concorrência<sup>181</sup>.

A política de defesa da concorrência é um dos objetivos primordiais na construção do mercado único europeu, pois é por intermédio de uma política da concorrência igualitária e equitativa que a UE intenta garantir as mesmas condições a todas as empresas que concorram em procedimentos aquisitivos no mercado europeu, de modo a que o funcionamento dos mercados decorra dentro dos objetivos dessa política e que a melhoria do seu funcionamento beneficie os consumidores e as empresas, além de combater a corrupção nas compras públicas. Afinal, o princípio da concorrência em contratação pública objetiva a implementação de regras em procedimentos aquisitivos pelas entidades adjudicantes, em que todos os potenciais concorrentes são tratados pelas Administrações em igualdade, de um modo imparcial e transparente, ao longo desse procedimento aquisitivo<sup>182</sup>.

Na UE, a política da concorrência é compreendida como uma matriz de decisões vocacionadas para perseguir uma série de objetivos devidamente hierarquizados, com o propósito de regulação e promoção da eficiência dos mercados e a promoção da integração económica para a construção de uma União Europeia cada vez mais desenvolvida, solidária e igualitária<sup>183</sup>.

## 2.3 PLATAFORMAS ELETRÔNICAS NO BRASIL

### 2.3.1 Vantagens encontradas pelas PMEs em relação ao pregão eletrônico

O Brasil tem buscado fomentar e incentivar as PMEs no ambiente de compras eletrônicas, o que se firmou com a já citada Lei Complementar nº 147, de 07 de agosto de

---

<sup>181</sup> CUNHA, João Gonçalo Ramalho de Oliveira e. **O princípio da concorrência na contratação pública eletrónica**. 123f. Mestrado (Direito e Economia), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018. p.38-39.

<sup>182</sup> CUNHA, *op. cit.* p.44 e 46.

<sup>183</sup> RODRIGUES, Eduardo Raul Lopes. **O essencial da política da concorrência**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, 2005. p.21.

2014, que trouxe novidades importantes para o estatuto de benefícios das PMEs nesse ambiente. Entre os incentivos dados pelo governo federal para as micro e pequenas empresas participarem dos processos licitatórios, podem-se citar: (i) a exclusividade para as compras de até R\$ 80 mil, (ii) a possibilidade de criação de um lote restrito para as PMEs dentro de uma licitação de valor maior; (iii) o instrumento de “ margem de preferência”, permitindo que a administração pública contrate as PMEs sediadas local ou regionalmente até o limite de 10% do melhor preço válido, desde que a empresa ofertante desse seja de outro porte legal<sup>184</sup>.

Há também o Decreto nº 8.538/2015, que veio estabelecer regras de fomento, incentivo e reserva de procedimento licitatório para as PMEs, cujo artigo 6º se destaca por determinar que os órgãos e as entidades contratantes devam realizar processo licitatório destinado, exclusivamente, à participação de microempresas e empresas de pequeno porte nos itens ou lotes de licitação cujo valor seja de até R\$ 80.000,00. Além disso, pode-se encontrar programas de apoio a compras eletrônicas e iniciativas já consolidadas em lei para fomentar o uso de tais mecanismos pelas micro e pequenas empresas, que é o Programa de Compras Governamentais (Comprasnet)<sup>185</sup>.

Conforme explicam Braga et al.<sup>186</sup>, por meio do portal Comprasnet é possível acessar uma série de funcionalidades do pregão eletrônico, como: vincular equipe de pregão; operar e visualizar propostas; aceitar, habilitar, fechar e reabrir prazo de intenção de recursos; emitir juízo de admissibilidade; encerrar sessão; decidir recursos; adjudicar o objeto; visualizar ata e proposta; cancelar, homologar, revogar e anular pregão. Essa ação modernizadora trouxe incremento para a eficiência da governança, apoiando o mercado ao gerar competitividade entre os fornecedores, permitindo a participação das PME nas licitações promovidas pelo governo.

Acrescentando, Batista e Batista<sup>187</sup> dizem que, com isso, se promoveu maior competição, ganho na redução de preços por um lado e incremento da atividade econômica de outro. Faria et al.<sup>188</sup> explicam que com o pregão eletrônico se abriram possibilidades até então

---

<sup>184</sup> FONSECA; LOPES, *op. cit.* p.66.

<sup>185</sup> FONSECA; LOPES, *op. cit.* p.66.

<sup>186</sup> BRAGA, Lamartine Vieira; ALVES, Wellington Souza; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; SANTOS, Rildo Ribeiro dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público, Brasília**, v.59, n.1, 2008. p.13-14.

<sup>187</sup> BATISTA; BATISTA, *op. cit.* p.10.

<sup>188</sup> FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista da Administração Pública, Rio de Janeiro**, v.44, n.6, 2010. p.1407.

inéditas de maior transparência, ampliação de oportunidades de participação e de competição (favorecendo as PME) e disseminação de mecanismos de controle gerenciais.

Ainda segundo esses autores, o pregão eletrônico é a modalidade de licitação que apresenta o maior conjunto de pontos positivos para a Administração Pública, dos quais merecem destaque o aumento significativo no número de fornecedores e, conseqüentemente, a maior redução nos preços. Conforme Batista e Batista<sup>189</sup>, vários estudos confirmam o aumento das compras públicas realizadas por meio dessa modalidade no Brasil, e isso tem gerado aumento no número de fornecedores licitantes e, por conseqüência, redução nos preços de bens e serviços contratados, o que se associa com a entrada na disputa de mais PMEs.

Fonseca e Lopes<sup>190</sup> revelam que no período de 1º de janeiro a 5 de julho de 2015, conforme dados divulgados pelo SIASG, a participação das PMEs nas compras públicas alcançou o valor de R\$ 10,78 bilhões, o que representou 37,2% do total de R\$ 28,9 bilhões gastos pelo Governo Federal no ano de 2015. As PMEs participaram ao longo do ano em 31.520 processos licitatórios, tendo sido a maior parte das suas vendas (59,11%) constituídas por bens e tendo utilizado, majoritariamente, o pregão eletrônico, com um total de 10.737 procedimentos.

Fato é que as facilidades advindas de um processo menos burocrático e mais transparente têm atraído maior quantidade de interessados em participar das licitações, entre eles pequenas e médias empresas. De acordo com várias análises e estudos já realizados, com o objetivo de avaliar os resultados da inovação representada pelo pregão eletrônico no Brasil, nos diversos níveis de governo, se verificam avanços na agilização de processos; ampliação do número de ofertantes interessados, com conseqüente redução de preços; transparência e barreiras à corrupção; economicidade das compras<sup>191</sup>.

### 2.3.2 Burocracias e dificuldades que as PMEs enfrentam quando querem concorrer em um pregão eletrônico

Apesar de as plataformas eletrônicas terem sido desenvolvidas tendo como uns de seus principais objetivos desburocratizar os processos e facilitar o acesso de PMEs, observa-se que

---

<sup>189</sup> BATISTA; BATISTA, *op. cit.* p.10-11.

<sup>190</sup> FONSECA; LOPES, *op. cit.* p.66-67.

<sup>191</sup> NEBOT, Carmen Pineda; PIRES, Valdemir; GRANADOS, Jordi Romeu; RODRÍGUEZ, Gregorio Juárez. A contratação pública eletrônica no Brasil e na Espanha: duas trajetórias, dois modelos contemporâneos. **Revista Brasileira de Administração Política**, v.8, n.1, 2015. p.66-67.

apenas a inovação do modelo informatizado não resolve essas questões. Conforme demonstra o estudo realizado por Conte, Alberton e Conte<sup>192</sup>, no qual os pesquisadores analisaram como os municípios do Estado do Rio Grande do Sul (utilizando uma amostra de 50 municípios) avaliam a comprovação da qualificação econômico-financeira por parte das empresas participantes de licitações públicas, foi constatada uma falta de critérios técnicos para determinação dos índices de qualificação exigidos, bem como a falta de critério para determinação dos demonstrativos contábeis obrigatórios a serem apresentados, tornando essas análises subjetivas.

Com isso, os autores concluíram que a falta de uma qualificada análise econômico-financeira pode comprometer a lisura do processo licitatório e a segurança dos contratos, uma vez que a contratação de empresas em situação equilibrada é fator crucial para sua execução. No que tange às empresas, identificou-se que a falta de critérios claros e padronizados traz insegurança jurídica, e perda de prospecção de negócios, já que essas podem ser inabilitadas no certame licitatório.

Cabe ao Estado promover ações que contribuam para estimular um alto número de participantes em um certame, descrever com especificidade o bem ou serviço a ser contratado, e realizar planejamento nas políticas de compras<sup>193</sup>. Dentre essas ações, pode-se destacar a construção de parcerias com os fornecedores, concentração de volume de compras para reduzir preço contratado, seleção rigorosa de fornecedores (o que se traduz em maior qualificação e seletividade nas compras), contudo, sem relevar os princípios de impessoalidade, legalidade e publicidade da administração pública<sup>194</sup>.

O que se vem observando na prática, contudo, é a dificuldade da administração pública em concretizar essas ações. Sabe-se que, na teoria, o pregão eletrônico deveria promover maior participação de licitantes, tendo em vista que os gastos com deslocamento deles não são necessários no ambiente virtual. Vê-se, contudo, uma baixa participação dos fornecedores, o que pode ser atribuído a diversos fatores, entre eles o desinteresse em contratar com a administração pública, ou porque os preços praticados em pregões eletrônicos

---

<sup>192</sup> CONTE, Nilton Carlos; ALBERTON, João Rafael; CONTE, Valquiria Carbonera. **A importância da informação contábil na habilitação econômico-financeira de pequenas e médias empresas em licitações públicas: um estudo em processos licitatórios de municípios do Estado do Rio Grande do Sul**. In: EGEPE – Encontro de Estudos Sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 9., 2016, Passo Fundo - RS. Anais [...]. Passo Fundo: EGEPE, 2016. p.1.

<sup>193</sup> BATISTA; BATISTA., *op. cit.* p.11.

<sup>194</sup> FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à administração pública – o caso do SIASG/Comprasnet**. 173f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2003. p.43-44.

não se tornam atrativos ou compatíveis com o mercado, ou ainda por problemas em delinear uma especificação que descreva e avalie objetivamente o bem/serviço para que possa ser comprado, em um processo célere via pregão eletrônico, bem como pela dificuldade em planejar as compras e manter seus estoques de segurança, o que ocorre quando maus fornecedores são contratados e não cumprem os prazos contratuais<sup>195</sup>.

Além disso, o estudo de Batista e Batista<sup>196</sup> constatou, por meio de dados do portal Comprasnet, que em 2014, apesar do volume financeiro ter sido significativo quando comparado às demais modalidades de contratação, apenas 17% das compras realizadas pela Administração Pública Federal haviam sido feitas pelo pregão eletrônico. Esses dados também demonstram que importante parcela dessas compras vem sendo feitas por dispensa de licitação, ou seja, sem o estímulo a concorrência como em uma licitação pública.

Já em termos de valores, conforme informação coletada pelos autores no Ministério do Planejamento, em 2014, o pregão eletrônico se mostra como um mecanismo significativo de compras, abrangendo 60% das contratações públicas, o que pode levar à conclusão da relevante economia em termos de redução de preços contratados, o que no ano de 2014 resultou em 18%.

Reis, Cabral e Sampaio<sup>197</sup>, ao analisarem 800 contratos referentes aos pregões realizados pela Fiocruz/BA, entre 2005 e 2011, identificaram que, se por um lado, as alterações na legislação aumentaram a probabilidade de participação de micro e pequenas empresas (MPE) nos pregões eletrônicos, por outro, não foram suficientes para garantir o aumento das chances de vitória dessas empresas nos certames públicos. Na análise realizada pelos autores, fatores como divisão de contratos e mudanças institucionais, promovidas pela Lei Geral das MPE, contribuíram de forma significativa para o aumento na participação de micro e pequenas empresas nos processos de licitações por meio de pregão eletrônico. Isso evidencia o uso potencial de mecanismos de incentivos para o estímulo de agentes económicos específicos. Também se verificou, porém, que o desempenho das MPE nas contratações públicas, por vezes, foi prejudicado por outros fatores, como o valor dos contratos licitados, o número de lotes licitados por pregão eletrônico e o histórico de desempenho da MPE com a contratante.

---

<sup>195</sup> BATISTA; BATISTA., *op. cit.* p.11.

<sup>196</sup> BATISTA; BATISTA., *op. cit.* p.12.

<sup>197</sup> REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro; SAMPAIO, Adilson da Hora. **Participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas: uma análise empírica dos pregões eletrônicos da Fiocruz/BA.** In: ENANPAD, 37., 2013. Rio de Janeiro - RJ. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013. p.1 e 13.



## 2.4 PLATAFORMAS ELETRÔNICAS EM PORTUGAL

### 2.4.1 Vantagens encontradas pelas PMEs

Na análise realizada por Tavares et al.<sup>198</sup>, no 2º Inquérito Nacional sobre a Contratação Pública Eletrônica, da Associação Portuguesa dos Mercados Públicos, os autores constataram que as plataformas eletrônicas, realmente, trouxeram vantagens para as PMEs, e citam as seguintes: Melhoria em relação à concorrência interna e externa; Redução de custos; Redução de tempos; Redução da carga burocrática; Melhoria da valia global das propostas. Além dessas, Comporta<sup>199</sup> identificou em seu estudo que uma das principais vantagens para as PME foi o aumento da amplitude geográfica de seus negócios, bem como a desmaterialização dos processos e maior facilidade de acesso à informação, além de a informatização do processo garantir maior confiança na imparcialidade da contratação pública. Gomes<sup>200</sup> acrescenta a essas vantagens as seguintes: aumento da competitividade; acréscimo na transparência.

Ao analisar o estudo realizado por Carreira<sup>201</sup>, Comporta<sup>202</sup> explica que o autor identificou, ao avaliar o impacto económico da utilização de meios eletrônicos nos processos que envolvem a contratação pública, que as PME foram beneficiadas com o implemento das plataformas eletrônicas, tendo vantagens em aspectos relacionados com performance financeira e performance organizacional, visto que dependem do controle, da transparência, da descentralização, da racionalização do armazenamento e das aquisições informais, bem como em aspectos estratégicos, tácitos e operacionais.

O autor também constatou benefícios nas seguintes fases do processo: pesquisa, submissão de propostas, avaliação, negociação, adjudicação, execução, pagamento, pós execução. Esses impactos foram beneficiados por apresentarem melhor custo, gestão e flexibilidade, e menores riscos. Com relação à performance, se verificou maior eficácia, eficiência, desmaterialização, transparência e competitividade nos processos para essas empresas<sup>203</sup>.

---

<sup>198</sup> TAVARES et al., 2011. p.11.

<sup>199</sup> COMPORTA, *op. cit.* p.66.

<sup>200</sup> GOMES, *op. cit.* p.23.

<sup>201</sup> CARREIRA, Samuel Rodrigues. **O impacto económico da contratação pública electrónica: Modelo de quantificação para as empresas de construção civil em Portugal**. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Instituto Superior Técnico Lisboa, Lisboa, 2013.

<sup>202</sup> COMPORTA, *op. cit.* p.25-26.

<sup>203</sup> CARREIRA, *op. cit.*

No estudo realizado por Gomes<sup>204</sup>, foram avaliados os impactos por meio de 6 itens: redução dos custos; acréscimo da transparência; acréscimo da competitividade; maior valia da proposta selecionada; desburocratização de processos; redução dos tempos de contratação (no qual os utilizadores respondiam sim, se considerassem que teve impacto, e não, caso contrário). Segundo o autor, todos os utilizadores reconheceram impactos positivos nos 6 itens, com as porcentagens variando entre 72,5% para o aumento da transparência e 95%, para o aumento da competitividade. Dessa forma, os utilizadores consideram que todos os impactos se verificam e que o impacto mais percebido foi o aumento da competitividade.

Em seu estudo, Gomes<sup>205</sup> também sustenta que as diretivas comunitárias apontam para um impacto no processo decisório e, neste contexto, o autor analisou um indicador global de impacto para o processo decisório, com base na soma das respostas afirmativas (sim) aos 4 itens relacionados com esse processo, que seriam: acréscimo da competitividade; maior valia da proposta selecionada; redução dos tempos de contratação e desburocratização de processos. Com isso, constatou que houve um impacto elevado no processo decisório. Além disso, os seis itens de impacto avaliados podem-se agrupar de acordo com os seguintes três objetivos das diretivas: dificultar a corrupção, reduzir os custos de transação e acelerar o processo decisório. Na análise do autor, os impactos nos itens de aumentar a transparência e redução de custos têm uma correspondência, respectivamente, com dificultar a corrupção e reduzir os custos de transação, enquanto os demais quatro impactos (acrécimo da competitividade; maior valia da proposta selecionada; redução dos tempos de contratação e desburocratização de processos) refletem-se no objetivo de acelerar o processo decisório.

O estudo de Gomes<sup>206</sup> também avaliou a satisfação dos usuários no tocante às plataformas eletrônicas, o que foi feito com base nas seguintes variáveis: nível da importância da usabilidade geral; reação; rapidez; disposição da informação; segurança; e facilidade de utilização. Entre os critérios, os que mais se destacaram com respostas positivas foram a rapidez no acesso à informação e à segurança, enquanto o menos referido foi a facilidade de navegação, sendo que este item foi considerado pela maioria como o mais importante, o que indica necessidade de melhorias nesse quesito.

---

<sup>204</sup> GOMES, *op. cit.* p.57.

<sup>205</sup> GOMES, *op. cit.* p.58-59.

<sup>206</sup> GOMES, *op. cit.* p.61-62.

Miguel Assis Raimundo<sup>207</sup> informa que umas das principais medidas que foram tomadas para trazer vantagens para as PMEs, em associação com as plataformas eletrônicas, foi a adjudicação em lotes, que surge nas diretivas como o mecanismo privilegiado, e dedicado, a promover o acesso dessas empresas à contratação pública. Essa medida permite manter o equilíbrio adequado entre volume de aquisições e economias de escala, atraindo mais agentes económicos e garantindo, do mesmo passo, que os contratos continuem a satisfazer as necessidades das entidades adjudicantes.

Segundo Fonseca e Lopes, o Estado é, por si só, o maior comprador nacional, e com o advento das plataformas eletrônicas de contratação pública se possibilitou que muitas PMEs inexperientes com transações eletrônicas passassem a participar ativamente no ambiente de transação eletrônica dessas plataformas. Em função disso, estima-se que mais de 80% dos fornecedores do sistema de compras públicas em Portugal sejam PMEs<sup>208</sup>.

#### 2.4.2 Burocracias e dificuldades que as PMEs enfrentam quando querem concorrer no procedimento de compras públicas

No estudo realizado por Comporta<sup>209</sup>, a autora identificou que as microempresas avaliam como principais desvantagens do uso das plataformas eletrônicas a falta de formação por parte dos utilizadores. Já as PME, bem como as grandes empresas, consideram os custos associados aos certificados digitais e aos selos temporais. Outras desvantagens apontadas transversalmente à dimensão do operador económico são a falta de consistência entre as plataformas eletrônicas e o processo de notificação via e-mail, que muitas consideram deficiente.

Os selos temporais são obrigatórios na utilização das plataformas eletrônicas de Contratação Pública, e atuam como um processo de validação cronológico que atesta a data e hora da realização de uma ação dentro da plataforma, garantindo a data da submissão das propostas dos concorrentes e que a abertura das propostas seja efetuada apenas na hora determinada. É uma garantia de rigor, transparência e segurança na Contratação Pública Eletrônica.

---

<sup>207</sup> RAIMUNDO, Miguel Assis. Dever de ponderação da adjudicação por lotes e dever de fundamentação da não divisão no direito dos contratos públicos. *e-Pública*, v.4, n.2, 2017b. p.26 e 46.

<sup>208</sup> FONSECA; LOPES, *op. cit.* p.66.

<sup>209</sup> COMPORTA, *op. cit.* p.66.

Portanto, cada vez que se executa qualquer ato numa plataforma de contratação eletrônica que deva ocorrer dentro de um determinado prazo, é obrigatória a aposição de selos temporais para validação cronológica. Dessa forma, se garante não apenas a data e hora em que a ação foi efetuada, mas também a integridade dos dados<sup>210</sup>.

Ainda no estudo de Comporta<sup>211</sup>, a autora revela que a avaliação feita pelas microempresas era esperado, dado que o número reduzido de recursos não permite ainda formar adequadamente os seus trabalhadores. Já as PME se encontram mais preparadas para a contratação eletrônica e não vêm a formação como uma desvantagem.

Devido ao progresso dos contratos por meio das plataformas eletrônicas, porém, muitos dos entraves do início do processo já foram ultrapassados, e as entidades hoje já se preocupam com questões mais complexas, só possíveis de identificar após vários anos de experiência.

De acordo com Ferreira et al.<sup>212</sup>, a análise realizada pelo Primeiro Relatório Anticorrupção da União Europeia apresenta um capítulo sobre a questão da corrupção nas compras públicas. São identificados como principais problemas enfrentados pelas empresas que se candidatam aos certames: Cadernos de encargos redigidos com intenção de favorecer determinados concorrentes; conflitos de interesses a vários níveis e em várias fases; critérios de adjudicação desproporcionados e injustificados; exclusão injustificada de concorrentes;

Essa avaliação do Primeiro Relatório Anticorrupção da União Europeia demonstra que, apesar de as compras públicas por plataformas eletrônicas apresentarem uma dimensão técnica, em que as TIC são muitos úteis para a transparência, não se pode esquecer a dimensão política e o plano da tomada de decisão. Nessa situação, ainda que a tecnologia contribua para resolver muitos problemas, isso não significa que todos eles 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 eletrônicas exige medidas articuladas de dimensão tecnológica e de dimensão política e cultural<sup>213</sup>.

No estudo de Tavares et al.<sup>214</sup>, foram constatadas as seguintes necessidades de melhorias: uniformização do funcionamento das plataformas ou diminuição do número de

---

<sup>210</sup> VORTAL CONECTING BUSINESS. **Selos temporais**. [Em linha]. [Consult. 3 Set. 2020]. Disponível em: <<https://pt.vortal.biz/selos-temporais>>.

<sup>211</sup> COMPORTA, *op. cit.* p.67.

<sup>212</sup> FERREIRA et al., *op. cit.* p.358.

<sup>213</sup> FERREIRA et al., *op. cit.* p.358.

<sup>214</sup> TAVARES et al., 2011. p.74.

plataformas; maior interoperacionalidade entre as plataformas e os restantes serviços como INCM (Imprensa Nacional – Casa da Moeda), Base.gov e Tribunal de Contas; divulgação de boas práticas e mais formação; simplificação dos mecanismos e exigências relativas a assinaturas eletrônicas; extinção da obrigatoriedade dos selos temporais ou a sua gratuidade; aperfeiçoamento do CPV (*Common Procurement Vocabulary* - Vocabulário Comum para os Contratos Públicos);

Na avaliação feita por Gomes<sup>215</sup>, entre as principais dificuldades encontradas pelas empresas estão aquelas relacionadas com recursos humanos, como as necessidades de formação (tanto para a contratação via plataformas eletrônicas como no CCP), de contratação e da resistência à mudança. Essas, porém, não foram dificuldades consideradas de grande relevância pelas empresas de seu estudo. O autor também avaliou as dificuldades ligadas ao uso das plataformas eletrônicas, e identificou que a maioria dos usuários analisados sugere a uniformização das Plataformas, o desenvolvimento de uma linha de apoio de *HelpDesk* mais capaz e, também, alertas de notificações. Essas críticas podem ser vistas como alvo de melhorias nos futuros desenvolvimentos das plataformas.

---

<sup>215</sup> GOMES, *op. cit.* p.52-53 e 72.

### **CAPÍTULO 3: ESTUDO DE CASO**

Para o desenvolvimento desta pesquisa, por se tratar de uma análise comparada de procedimentos de compras eletrônicas no Brasil e em Portugal, foram utilizadas duas bases de plataformas eletrônicas, Comprasnet, no Brasil e Base - Contratos Públicos online, em Portugal. Tanto a plataforma brasileira quanto a portuguesa oferecem um acompanhamento detalhado dos procedimentos para a celebração das compras públicas.

A plataforma brasileira comprasnet foi instaurada em meados de 1998 pelo Governo Federal. No portal de compras “comprasnet”, disponível no endereço eletrônico “www.comprasnet.gov.br”, é possível acessar todo o serviço do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), que é aberto para que a sociedade possa acompanhar todo o desenvolvimento das compras governamentais, nas sessões públicas on-line e em tempo real.

É na plataforma SIASG-comprasnet que se desenvolve todo procedimento legal para compras governamentais eletrônicas, sendo definido como o Sistema Eletrônico de Compras governamentais do Governo Federal.

Todos os Estados da Federação utilizam o portal comprasnet para realização de suas compras públicas, a administração pública, no âmbito geral, diga-se poderes Executivo, Legislativo e Judiciário utilizam essa plataforma governamental.

E para análise do objetivo pretendido nesta pesquisa, foi utilizado o painel de preços do comprasnet, que disponibiliza, de forma clara, os dados e informações de compras públicas homologadas no Sistema de Compras do Governo Federal<sup>216</sup>.

No site do comprasnet – painel de preços, foi analisado o montante total das contratações públicas no âmbito dos Estados Federativos do Brasil no ano de 2020, mais especificamente as contratações com as MEs e EPPs.

O portal português Base - Contratos Públicos on-line destina-se a divulgar informação pública sobre os contratos públicos sujeitos ao regime do Código dos Contratos Públicos.

O portal centraliza todas as informações sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, onde são publicados todos os atos referentes à formação e execução dos contratos públicos, permitindo seu acompanhamento e monitorização.

---

<sup>216</sup> PAINEL DE PREÇOS. **Comprasnet**. [Em linha]. [Consult. 1 ago. 2020]. Disponível em: <<https://paineldeprecos.planejamento.gov.br/>>.

Existem as plataformas eletrônicas licenciadas que possuem infraestrutura tecnológica para o funcionamento dos procedimentos eletrônicos de contratação pública nacional, sobre a qual se desenrolam os referidos procedimentos. Exemplos destas plataformas: ACINGOV, ANOGOV, SAPHETYGOV e VORTAL GOV.

No site Base.pt foi analisado o Relatório de Contratação Pública de 2019<sup>217</sup>, emitido pelo IMPIC, com vários parâmetros de análise das compras públicas efetuadas pelo Governo de Portugal, inclusive a caracterização dos operadores económicos nacionais. Nesse ambiente, foi possível detectar as contratações realizadas com as pequenas e médias empresas.

Assim, a realização deste estudo teve como sujeitos de pesquisa os relatórios de contratação pública no ano de 2019, sob o enfoque das PMEs. A análise se fixou na quantidade de contratos realizados com tais empresas/operadores económicos, buscando o objetivo das políticas públicas implementadas.

### 3.1 ANÁLISE DOS RESULTADOS

A pesquisa foi realizada por meio das plataformas digitais <https://comprasgovernamentais.gov.br/>, no Brasil, e a <http://www.base.gov.pt/>, em Portugal, em cada uma dessas plataformas foi analisado o montante contratado pela Administração Pública, e quanto deste monte foi contratado por MEs e EPPs.

O universo de pesquisa compreendeu a análise das contratações sob o enfoque da participação e homologação das PMEs, tendo em vista que nos capítulos anteriores pode-se evidenciar que tanto no Brasil quanto em Portugal há políticas públicas institucionalizadas para a contratação com essas empresas.

Esses dados anuais foram a ferramenta metodológica que norteou a pesquisa, sendo que sua análise visou discutir o quanto das contratações públicas são efetivamente com as PMEs.

A revisão sistemática foi realizada em duas fases: (i) escolha nas duas plataformas os dados anuais de compras públicas a serem analisados; (ii) etapa de extração de dados, que nos permitiu examinar o total efetivo de PMEs que participaram dos procedimentos pré-contratuais e licitatórios.

---

<sup>217</sup> RELATÓRIO ANUAL – 2019. Contratação Pública em Portugal. [Em linha]. [Consult. 22 ago. 2021]. Disponível em: <[https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2019.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2019.pdf)>.

No protocolo definido para o estágio da extração dos dados, foram especificadas as seguintes questões: “Qual o montante anual contratado pela Administração Pública?” e “Após esse número, qual a parte que foi homologada para as MEs e EPPs?”

No Brasil, foram analisados os dados referentes à compra de materiais e à prestação de serviços referentes ao ano de 2020.

Foi observado um valor total de compras homologada para material de R\$ 28.317.373.346,39 (vinte oito bilhões, trezentos e dezessete milhões, trezentos e setenta e três mil, trezentos e quarenta e seis reais e trinta e nove centavos)<sup>218</sup>.

Com o filtro porte da empresa, os dados foram classificados por ME e EPP, foi observado o valor total de compras homologadas de R\$ 8.331.933.980,14 (oito bilhões, trezentos e trinta e um milhões, novecentos e trinta e três mil, novecentos e oitenta reais e quatorze centavos), com maiores números de fornecedores participantes e homologados na região sudeste<sup>219</sup>. O que representa um percentual de 29,43% das compras destinadas às ME e EPP.

Na análise dos dados das prestações de serviços, foi observado o valor total de compras homologadas de R\$ 25.980.039.507,21 (vinte e cinco bilhões, novecentos e oitenta milhões, trinta e nove mil, quinhentos e sete reais e vinte e um centavos), com maior número de fornecedores participantes e homologados concentrado na região nordeste (que compreende os Estados: Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe)<sup>220</sup>.

Com a utilização do filtro porte da empresa, os dados foram classificados por MEs e EPPs, foi observado o valor total de compras homologadas de R\$ 5.841.865.580,34 (cinco bilhões, oitocentos e quarenta e um milhões, oitocentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e oitenta reais e trinta e quatro centavos), com maiores números de fornecedores participantes e homologados na região sudeste<sup>221</sup>. O que representa um percentual de 22,48% das prestações de serviços para as ME e EPP.

---

<sup>218</sup> COMPRASNET. **Painel de Preços. Análise de Materiais**. [Em linha]. [Consult. 1 ago. 2021]. Disponível em: <<https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/analise-materiais>>.

<sup>219</sup> COMPRASNET. **Painel de Preços**. *op. cit.*

<sup>220</sup> Comprasnet. **Painel de Preços. Análise de Serviços**. [Em linha]. [Consult. 1 ago. 2021]. Disponível em: <<https://paineldeprescos.planejamento.gov.br/analise-servicos>>.

<sup>221</sup> COMPRASNET. **Painel de Preços**. *op. cit.*



Passou-se, então, à análise de dados de compras públicas na plataforma eletrônica do Base.pt. Foi analisado o Relatório Anual – 2019 – Contratação Pública em Portugal<sup>222</sup>.

De acordo com o relatório “no ano de 2019, os contratos públicos reportados ao portal BASE atingiram 8,88 mil milhões de euros, em resultado de 144.654 contratos celebrados.”<sup>223</sup>

Os procedimentos iniciados em 2019, cuja tramitação se deu nas plataformas eletrônicas certificadas, foi de 45,5%,<sup>224</sup>, o que correspondeu a 81,9% do preço base implícito.<sup>225</sup>

De acordo com o relatório, os adjudicatários que celebraram contratos públicos no ano de 2019, em se tratando de Microempresa, foi de (29,02%). Já as PME representaram 53,67% dos adjudicatários. E as Grandes Empresas representaram 17,08 % do número total dos adjudicatários<sup>226</sup>.

Analisando os contratos de bens e serviços, foi constatado que as PME representam 52,32% do número de contratos e 41,47% dos montantes contratuais. Já as grandes empresas conseguiram 19,45% dos contratos.<sup>227</sup>

Nas contratações relacionadas com obras públicas, o peso das PME foi bastante significativo, 66,82 dos contratos e 65,10% dos montantes contratuais.<sup>228</sup>

Vale destacar que o procedimento eletrônico realizado no Brasil se assemelha a uma realização do certame em uma sala virtual, com todos os concorrentes presentes, e numa mesma sessão é feita a abertura das propostas, a sessão de lances para se obter melhor oferta de preço, envio de documentação de habilitação, e prazo para manifestação dos concorrentes. Todos esses atos, a princípio, feitos no mesmo dia.

No procedimento eletrônico em Portugal, as peças do certame, são disponibilizadas, os concorrentes e o júri se manifestam em momentos separados, sempre com todas as peças disponibilizadas na plataforma eletrônica. Não há uma alusão a uma reunião virtual, há uma sequência de atos que são disponibilizados eletronicamente.

---

<sup>222</sup> CONTRATAÇÃO EM PORTUGAL 2019. **IMPIC**. [Em linha]. [Consult. 22 ago. 2021]. Disponível em: <[https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2019.pdf](https://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2019.pdf)>.

<sup>223</sup> CONTRATAÇÃO EM PORTUGAL 2019. **IMPIC**. *Op.cit.* pág. 11.

<sup>224</sup> CONTRATAÇÃO EM PORTUGAL 2019. **IMPIC**. *Op.cit.* pág. 9.

<sup>225</sup> CONTRATAÇÃO EM PORTUGAL 2019. **IMPIC**. *Op.cit.* pág. 81.

<sup>226</sup> CONTRATAÇÃO EM PORTUGAL 2018. **IMPIC**. *Op.cit.* pág. 75.

<sup>227</sup> CONTRATAÇÃO EM PORTUGAL 2018. **IMPIC**. *Op.cit.* pág. 76.

<sup>228</sup> CONTRATAÇÃO EM PORTUGAL 2018. **IMPIC**. *Op.cit.* pág. 76.

## CONCLUSÃO

Pode-se dizer que modalidade licitatória é uma espécie do gênero da licitação, pois licitação, como já conceituado, destina-se a um conjunto de procedimentos ordenados e vinculados buscando a melhor proposta para o objeto pretendido. E a modalidade ordena os procedimentos administrativos, dando nomenclatura específica, conforme as peculiaridades de cada objeto pretendido.

Logo, é imprescindível compreender que as modalidades licitatórias trazem a qualificação para o procedimento. Quando se fixam as regras para a sequência de atos a serem cumpridos, o administrador deve segui-las integralmente. E essa vinculação salvaguarda a probidade de todos os atos do procedimento licitatório.

Com a modernidade e as TIC surgiu o *E-Government* e, com ele, os procedimentos licitatórios/pré-contratuais para compras públicas. Nesse panorama, é importante destacar que o ambiente virtual estreou o negócio eletrônico na seara das compras públicas, e que em todo esse processo quem ganhou foi a Administração Pública, pois ampliou o seu espaço competitivo, aumentando a concorrência e favorecendo a inclusão das ME e EPP e da inovação, o que permite a redução dos preços contratados. Além disso, é interessante salientar que com o ambiente eletrônico qualquer licitante, de qualquer Estado da Federação, no cenário brasileiro, e de qualquer país da comunidade europeia pode participar do certame, sem sair da comodidade de sua empresa.

O procedimento de compra eletrônica se mostra mais célere, econômico e eficaz, uma vez que é realizado em ambiente virtual, sem necessidade de utilização de papeis, e com transparência, pois qualquer cidadão pode acessar o ambiente, o certame licitatório e averiguar todos os procedimentos, em tempo real, o que demonstra um viés no combate à corrupção.

Cabe ressaltar a relevância das PME na consolidação das áreas econômicas tradicionais em seus países e regiões, pois essas não apenas são a grande maioria das empresas existentes, mas também apresentam um papel cada vez mais significativo no âmbito do crescimento da nova economia digital.

Considerando que, normalmente, é o Estado o maior comprador de bens e serviços de um país, destaca-se a pertinência da adoção de medidas que fomentem o acesso das ME, EPP e PME às modalidades de compras públicas eletrônicas, pois essas medidas terão um efeito

potencializador no desenvolvimento, capacitação e preparo daquelas para os mercados eletrônicos e para a economia digital, bem como para seu crescimento e fortalecimento geral, gerando novas oportunidades de negócios e fomentando a economia.

Conforme verificado por este estudo, o procedimento eletrônico é realmente um instrumento de relevância não só para as compras públicas, como também para o controle social dos recursos públicos, além de se encontrar totalmente alinhado com as premissas do crescimento sustentável.

Com o estudo de caso realizado por essa pesquisa, se pretendeu contribuir para uma análise quanto à efetividade das políticas públicas para as micros, pequenas e médias empresas implementadas, institucionalmente, nos dois países. Não se trata de analisar meros números estatísticos, mas sim o que esses números representam na realidade do papel do Estado na gestão financeira, política, e cumprimento das diretrizes impostas pelas suas Constituições.

Na primeira parte, foi realizado uma análise na plataforma comprasnet, que regula as compras governamentais no Brasil, com dados das compras públicas realizadas no ano de 2020. O que permitiu um levantamento panorâmico do montante de contratações realizadas, e contextualizar os tipos de contratações, como compra de material e prestação de serviços.

Ao analisar o montante de compra de material, constatou-se cerca de 28 bilhões de reais em contratação pública, sendo que cerca de 8 bilhões de reais foram contratos com as ME e EPP, o que representa um percentual de 29,43%. Por sua vez, o montante de prestação de serviços apresentou cerca de 25 bilhões de reais, sendo cerca de 5 bilhões para as ME e EPP, o que representa um percentual de 22,48%.

Na segunda parte, foi realizada a análise do relatório anual de compras públicas em Portugal no ano de 2019, elaborado pelo IMPIC, que traz em seu bojo um panorama da contratação pública naquele país sobre vários aspectos, como montante contratual, peso dos contratos no Produto Interno Bruto, comparação entre números de contratos e contratos celebrados, contratos por plataforma, estatísticas das entidades adjudicantes, entre outros.

Foi constatado cerca de 8,88 mil milhões de euros, em resultado de 144.654 contratos celebrados. Foi concluído que, em 2019, foram celebrados contratos com Microempresa, 29,02%, e com as PME 53,67%; já as Grandes Empresas representaram 17,08% do total de adjudicados. Para os contratos de bens e serviços, o peso significativo foi para as PME, 52,32%, e as Grandes Empresas representaram 19,45%.

O primeiro problema levantado por esta pesquisa foi se a contratação pública eletrônica prejudica o princípio da concorrência para as pequenas e médias empresas. Pelo estudo aqui produzido, vê-se a presença das PME em grande número da Administração Pública, o que se conclui que o princípio da concorrência alcança essas empresas.

E o segundo problema baseou-se em saber se, com a política pública materializada nas legislações para as pequenas e médias empresas, a Administração Pública contrata mais PME.

O que se percebe nesta análise, no que tange às políticas públicas para as ME, EPP e PME, diante das prerrogativas legalmente impostas a essas nas duas legislações pesquisadas, na participação das compras públicas, essas empresas estão presentes nas disputas por contratos administrativos, as que mais se colocam na Administração Pública são cujos objetos referem-se à prestação de serviços. O que foi possível constatar é que a Administração possui um número significativo de contratações com as PME. Esse panorama também reflete a realidade dos objetos das ME e EPP, que se configura para a Administração Pública, de forma mais efetiva para a prestação de serviço.

Assim, se pode constatar que as políticas públicas para as micro, pequena e média empresas demonstram eficácia quando se constata no quadro de compras públicas a presença delas, e em números expressivos. Denota que as iniciativas de fomento ao universo dessas empresas constituem tema de importância para as Administrações Públicas do Brasil e de Portugal, com eficiência no resultado.

Ademais, o estudo concluiu que os dois procedimentos eletrônicos, Brasil e Portugal, se revelaram eficazes no que se refere ao ciclo da contratação, possuem similaridades tanto na legislação quanto na operacionalização, possuem sistemas que controlam a base de dados de todos os procedimentos realizados, fazendo o processo de transparência ser integral.

## BIBLIOGRAFIA

### 1 Legislação

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. [Em linha]. [Consult. 05 Jun. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm02](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm02)>.

BRASIL. **Decreto nº 10.024**, de 20 de setembro de 2019. Regulamenta a licitação, na modalidade pregão, na forma eletrônica, para a aquisição de bens e a contratação de serviços comuns, incluídos os serviços comuns de engenharia, e dispõe sobre o uso da dispensa eletrônica, no âmbito da administração pública federal. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10024.htm)>.

BRASIL. **Decreto nº 3.555**, de 8 de agosto de 2000. Aprova o Regulamento para a modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns. [Em linha]. [Consult. 03 Jul. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3555.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3555.htm)>.

BRASIL. **Decreto nº 5.450**, de 31 de maio de 2005. Regulamenta o pregão, na forma eletrônica, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Alterado pelo Decreto 10.024/2019, de 20 de setembro de 2019. [Em linha]. [Consult. 03 Out. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5450.htm)> e <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10024.htm)>.

BRASIL. **Decreto nº 9.412**, de 18 de junho de 2018. Atualiza os valores das modalidades de licitação de que trata o art. 23 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. [Em linha]. [Consult. 03 Jul. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2018-2018/2018/Decreto/D9412.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2018-2018/2018/Decreto/D9412.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 10.520**, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. [Em linha]. [Consult. 03 Jul. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110520.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 12.349**, de 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nos 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1o do art. 2o da Lei no 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)>.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Em linha]. [Consult. 02 Jun. 2019]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 123**, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte; altera dispositivos das Leis nº 8.212 e 8.213, ambas de 24 de julho de 1991, da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, da Lei nº 10.189, de 14 de fevereiro de 2001, da Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990; e revoga as Leis nº 9.317, de 5 de dezembro de 1996, e 9.841, de 5 de outubro de 1999. [Em linha]. [Consult. 31 Mar. 2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp123.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp123.htm)>.

BRASIL. **Lei Complementar nº 147**, de 7 de agosto de 2014. Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, e as Leis nos 5.889, de 8 de junho de 1973, 11.101, de 9 de fevereiro de 2005, 9.099, de 26 de setembro de 1995, 11.598, de 3 de dezembro de 2007, 8.934, de 18 de novembro de 1994, 10.406, de 10 de janeiro de 2002, e 8.666, de 21 de junho de 1993; e dá outras providências. [Em linha]. [Consult. 31 Mar. 2020]. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp147.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp147.htm)>.

BRASIL. **PL n° 1292/95**. Altera a lei n° 8.666, de 21 de junho de 1993, que regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. [Em linha]. [Consult. 30 Mar. 2020]. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=16526>>.

PORTUGAL. **Código dos Contratos Públicos**. Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, alterado e republicado pelo Decreto-Lei n.º 111- B/2017, de 31 de agosto (retificado pelas declarações de retificação n.º 36-A/2017, de 30 de outubro e n.º 42/2017, de 30 de novembro). [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/ccp2018/CCP-DL\\_111-B.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/ccp2018/CCP-DL_111-B.pdf)>.

PORTUGAL. **Contratos Públicos online**. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <http://www.base.gov.pt/Base/pt/ResultadosPesquisa?type=contratos&query=tipo%3D2>>.

PORTUGAL. **Lei n.º 30**, de 21 de maio de 2021. Aprova medidas especiais de contratação pública e altera o Código dos Contratos Públicos, aprovado em anexo ao Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, o Código de Processo nos Tribunais Administrativos, aprovado em anexo à Lei n.º 15/2002, de 22 de fevereiro, e o Decreto-Lei n.º 200/2008, de 9 de outubro. [Em linha]. [Consult. 30 Ago. 2021]. Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/163728569/details/maximized>>.

PORTUGAL. **Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020**. Aprova o Plano de Ação para a Transição Digital. [Em linha]. [Consult. 30 Ago. 2021]. Disponível em: <<https://dre.pt/home/-/dre/132133788/details/maximized>>.

PROPOSTA DE LEI 41/XIV/1, 01 DE JULHO DE 2020. [Em linha]. [Consult. 30 Ago. 2021]. Disponível em: <<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=45053>>.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex - Access to European Union law**. [Em linha]. União Europeia, 2014. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>>.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-LEX access to European Union law - Directiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**. [Em linha]. União Europeia, 2004. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32004L0017>>.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-LEX access to European Union law - Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho**. [Em linha]. União Europeia, 2004. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0018>>.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-LEX access to European Union law - Directiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**. [Em linha]. União Europeia, 2014. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pt/TXT/?uri=CELEX:32014L0024>>.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-LEX access to European Union law - Directiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho**. [Em linha]. União Europeia, 2014. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0025>>.

UNIÃO EUROPEIA. **EUR-Lex. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de fevereiro de 2014 - relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE**. EUR-LEX access to European Union law. [Consult. 18 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32014L0024>>.



UNIÃO EUROPEIA. **Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos**. Diretivas. [Em linha]. União Europeia, 2019. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts\\_pt](https://europa.eu/european-union/eu-law/legal-acts_pt)>.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratados, Tratados em vigor. Tratado da União Europeia Consolidados**. [Em linha]. União Europeia, 2016. [Consult. 05 Set. 2021]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12016M%2FTXT>>.

## 2 Referências

AGUIAR, António Manuel Soares. **Sistemas de e-Procurement: usando a regressão logística para testar empiricamente um modelo conceptual que explica a sua adopção por empresas com actividade em Portugal**. 163f. Tese (Doutorado em Gestão) - Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, Lisboa, 2007.

ALBANEZ, Tatiana; BONIZIO, Roni Cleber. **A contabilidade gerencial como fator condicionante à sobrevivência das micro e pequenas empresas**. Anais do XIV Congresso Brasileiro de Custos, João Pessoa - PB, 05-07 dez. 2007.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2017.

AQUINO, Fernando Henrique Franco de. Consensualidade administrativa: inovações legais e jurisprudenciais no âmbito da contratação pública. **Revista Jurídica da Seção Judiciária de Pernambuco**, n.12, p.119-145, 2019.

ARSÊNIO, Tiago António Lucas. **O princípio da concorrência na consulta prévia e no ajuste direto**. 80f. Dissertação (Mestrado em Direito e Prática Jurídica - Especialidade de Economia e Políticas Públicas), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2019.

BATISTA, Gisele Victor; BATISTA, Nadine Victor. **A contratação pública eletrônica como política pública: análise comparada Brasil/Portugal**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 8., 2015. Brasília-DF. Anais [...]. Brasília: CONSAD, 2015. p.1-21.

BIELSA, Rafael. **Derecho Administrativo**. Buenos Aires, Vol. II, 1955. Tomo II.

BITTENCOURT, Sergio. **Licitação passo a passo**. 10.ed. Editora Fórum, 2018. ISBN: 978-85-450-0572-8 .

BRAGA, Cintia Freire Garcia Vieira; BRAGA, Lamartine Vieira. Aplicação de tecnologias de informação e comunicação na contratação pública: a experiência portuguesa. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v.1, n.3 (número especial), p.123-143, 2011.

BRAGA, Lamartine Vieira; ALVES, Welington Souza; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; SANTOS, Rildo Ribeiro dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.59, n.1, p.5-21, 2008.

BRASIL. **Portal de Compras do Governo Federal**. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>>.

BRASIL. **Relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) com as principais conclusões da Avaliação sobre Governo Digital no Brasil**. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/digital-gov-review-brazil-portugues-pdf/view>>.

CALASANS JUNIOR, José. Manual da licitação: **orientação prática para o processamento de licitações, com roteiros**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2015.

CANECA, Roberta Lira; MIRANDA, Luiz Carlos; RODRIGUES, Raimundo Nonato; LIBONATI, Jeronimo José; FREIRE, Deivisson Rattacaso. A influência da oferta de contabilidade gerencial na percepção da qualidade dos serviços contábeis prestados aos gestores de micro, pequenas e médias empresas. **Pensar Contábil**, Rio de Janeiro, v.11, n.43, p.35-44, 2009.

CARREIRA, Samuel Rodrigues. **O impacto económico da contratação pública electrónica: Modelo de quantificação para as empresas de construção civil em Portugal.** Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil), Instituto Superior Técnico Lisboa, Lisboa, 2013.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Direito Administrativo.** 10<sup>a</sup> ed. Editora Lumen Juris, 2003.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Código europeu de boas práticas para facilitar o acesso das PME aos contratos públicos.** Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, 2008.

COMISSÃO EUROPEIA. **Contratação Pública – Guia prático para profissionais -** fevereiro/2018. [Em linha]. 2018. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci//files/ccp2018/guidance\\_public\\_procurement\\_2018\\_PT.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci//files/ccp2018/guidance_public_procurement_2018_PT.pdf)>.

COMISSÃO EUROPEIA. **Green paper on expanding the use of e-Procurement in the EU, Brussels. 2010.** [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52010DC0571>>. Acesso em: 2 set. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Verde: sobre a modernização da política de contratos públicos da UE. Para um mercado dos contratos públicos mais eficiente na Europa.** Bruxelas: Comissão Europeia, 2011.

COMPORTA, Joana Borges. **Avaliação de modelos e impactos na Contratação Pública Eletrónica.** 107f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil). Instituto Superior Técnico Lisboa, Lisboa, 2016.

CONTE, Nelson Carlos; ALBERTON, João Rafael; CONTE, Valquiria Carbonera. **A importância da informação contábil na habilitação económico-financeira de pequenas e médias empresas em licitações públicas: um estudo em processos licitatórios de municípios do Estado do Rio Grande do Sul.** In: EGEPE – Encontro de Estudos Sobre

Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 9., 2016, Passo Fundo - RS. Anais [...]. Passo Fundo: EGEPE, 2016. p.1-14.

CUNHA, João Gonçalo Ramalho de Oliveira e. **O princípio da concorrência na contratação pública electrónica.** 123f. Mestrado (Direito e Economia), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

EGOVKB | **Nações Unidas.** E-governo. [Em linha]. [Consult. 01 Set. 2021]. Disponível em <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/about/unegovdd-framework>. Acesso em: 01 set. 2021.

ESTORNINHO, Maria João. **A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (1) por uma contratação pública sustentável e amiga do bem comum.** In: \_\_\_\_\_. A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação de Direito Público, 2016a. p.7-11.

ESTORNINHO, Maria João. **A transposição das Diretivas europeias de 2014 e o Código dos Contratos Públicos: (2) Proposta de transposição não minimalista das Diretivas.** In: \_\_\_\_\_. A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação de Direito Público, 2016b. p.29-35.

FARIA, Evandro Rodrigues de; FERREIRA, Marco Aurélio Marques; SANTOS, Lucas Maia dos; SILVEIRA, Suely de Fátima Ramos. Fatores determinantes na variação dos preços dos produtos contratados por pregão eletrônico. **Revista da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.44, n.6, p.1405-1428, 2010.

FARINHO, Domingos Soares. **Contratação pública e inovação: uma reflexão lusófona a partir do caso português.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA, 2., 2016. Luanda - Angola. Anais [...]. Luanda: 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. **Sistemas de compras eletrônicas e sua aplicação à administração pública – o caso do SIASG/Comprasnet**. 173f. Dissertação (Mestrado em Gestão Empresarial), Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Brasília, 2003.

FERREIRA, Isabel; AMARAL, Luís A. **Public e-Procurement: advantages, limitations and technological “pitfalls”**. In: ICEGOV - International Conferences on Theory and Practice of Electronic Governance, 9., 2016. Montevideo - Uruguai. 2016. Anais [...]. Montevideo: United Nations University, 2016.

FERREIRA, Isabel; CUNHA, Sandra; CAMÕES, Pedro; AMARAL, Luís A. **Plataformas eletrônicas e transparência nas compras públicas**. In: CAPSI - Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação, 16., 2016, Porto - Portugal. Anais [...]. Porto: CAPSI, 2016. p.350-360.

FONSECA, Alexandre Nilo; LOPES, Ludovino. **Estudo comparativo sobre comércio eletrônico nas pequenas e médias empresas no Brasil e União Europeia**. Brasília: Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços, 2016.

FONSECA, Isabel Celeste M.; MOTA, Nuno Miguel. **O acesso das Pequenas e Médias Empresas ao mercado dos contratos públicos: algumas soluções**. In: ESTORNINHO, Maria João. (Org.). A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação de Direito Público, 2016. p.66-76.

GOMES, João Pedro Faria. **Impactos tecnológicos da contratação pública electrónica – aplicação no sector da construção em Portugal**. 108f. Dissertação (Mestrado em Gestão de Sistemas de Informação), Instituto Universitário de Lisboa, Lisboa, 2012.

GONÇALVES, Ana Margarida Cantanhede. **Os poderes da Autoridade da Concorrência no combate ao conluio na Contratação Pública**. 98f. Mestrado (Direito e Prática Jurídica -

Especialidade de Direito da Concorrência e da Regulação), Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa, Lisboa, 2018.

GONÇALVES, Pedro Costa. **Concorrência e Contratação Pública (a integração de preocupações concorrenciais na contratação pública)**. Estudos em homenagem a Miguel Galvão Teles. Edições Almedina, 2012.

GONÇALVES, Pedro Costa. **Direito dos contratos públicos**. Coimbra, 2018. 2.ed. Vol 1, Editora Almedina. ISBN: 978-972-40-7339-2.

GOUARDÈRES, Frédéric. **Pequenas e Médias Empresas**. Fichas temáticas sobre a União Europeia, Parlamento Europeu, fev. 2020. [Em linha]. [Consult. 1 abr. 2020]. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/63/pequenas-e-medias-empresas>>.

LENK, Klaus; TRAUNMÜLLER, Roland. **A Framework for Electronic Government**. In: Proceedings 11th International Workshop on Database and Expert Systems Applications, 2000. p.271-277.

MANÉ, Diana Rico. **A regulação das plataformas eletrónicas da contratação pública**. 49f. Dissertação (Mestrado em Direito Administrativo) – Escola do Porto, Faculdade de Direito, Universidade Católica Portuguesa, Porto, 2016.

MARINHO, Leonardo Campos. **Manual prático de licitações e contratos administrativos**. São Paulo, 2013. ISBN: 978-85-674-4322-5 .

MARQUES, Euvaldo. **Finanças Públicas - Administração Financeira e Orçamentária**. São Paulo: Editora Saraiva, 2017. ISBN 978-85-02-62190-9.

MARRARA, Thiago. **Revista Colunistas Direito do Estado**. Licitações na União Europeia (IV): preparação da contratação e a abertura da licitação. São Paulo. Ano 2016. Num 310. [Em linha]. 2016. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/thiago-marrara/licitacoes-na-uniao-europeia-iv-preparacao-da-contratacao-e-a-abertura-da-licitacao>> .

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo** – 8ª ed. Revista e Atualizada. São Paulo: Editora Saraiva Educação, 2018.

MEDEIROS, Rui. **The New Directive 2014/24/EU on public procurement: a first overview**. In: MEDEIROS, Rui; COELHO, David. (Orgs.). *The New Directive 2014/24/EU on Public Procurement*, Lisbon: APMEP, 2014. Cap.2, p.29-52.

MELLO, Celso Antonio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 34.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

MOREIRA, Marina Figueiredo; MATIAS-PEREIRA, José. **Lei Geral da Micro e Pequena Empresa Versus Small Business Act: uma Comparação entre as Determinações para Inserção das MPEs nas Compras Governamentais**. In: ENCONTRO DA ANPAD, 32., 2008. Rio de Janeiro-RJ. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

NEBOT, Carmen Pineda; PIRES, Valdemir; GRANADOS, Jordi Romeu; RODRÍGUEZ, Gregorio Juárez. A contratação pública eletrônica no Brasil e na Espanha: duas trajetórias, dois modelos contemporâneos. **Revista Brasileira de Administração Política**, v.8, n.1, p.57-80, 2015.

NEUPANE, Arjun; SOAR, Jeffrey; VAIDYA, Kishor; YONG, Jianming. **Role of Public e-Procurement Technology to Reduce Corruption in Government Procurement**. International Public Procurement Conference, August 17-19, Seattle, Washington, 2012.

OLIVEIRA, Mário Esteves de; OLIVEIRA, Rodrigo Esteves de. **Concursos e outros procedimentos de contratação pública**. Coimbra: Editora Almedina, 2011.

OLIVEIRA, Priscila Emanuele Falcão de. **Pregão eletrônico - inovação e tendências**. Maceió, 2007. Editora UFAL. ISBN: 978-85-7177-378-3.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de.; AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **O novo pregão eletrônico: comentários ao decreto nº 10.024, de 20 de setembro de 2019**. Recife: L&C, 2019.

OLIVEIRA, Saulo Barbará de. **Instrumentos de Gestão Pública**. São Paulo: Saraiva, 2015.

PEREIRA, Jorge Manuel Gamito. **Avaliação da Acessibilidade web das Plataformas Electrónicas de Contratação Pública em Portugal**. 73f. Dissertação (Mestrado em Informática), Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, 2010.

PEREIRA, Pedro Matias. **A promoção das PME na contratação pública: as novas diretivas**. *Boletim de Ciências Económicas*, Universidade de Coimbra, v.LVIII, p.241-278, 2015.

PIRES, Antônio Cecílio Moreira. **Direito Administrativo**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

RAIMUNDO, Miguel Assis. **A formação dos contratos públicos – uma concorrência ajustada ao interesse público**. Lisboa: A.A.F.D. Lisboa, 2013.

RAIMUNDO, Miguel Assis. **Contratos públicos, transparência e acesso à informação: uma abordagem preliminar**. In: MARTINS, Ana Gouveia; LEÃO, Anabela; CRORIE, Benedita Mac; MARTINS, Patrícia Fragoso. *Atas do XI Encontro de professores de Direito Público. Direito Público e Direitos Públicos: Pontes, Diálogos e Encruzilhadas*. Porto: Faculdade de Direito do Porto, 2018. p.129-154.

RAIMUNDO, Miguel Assis. **Dever de ponderação da adjudicação por lotes e dever de fundamentação da não divisão no direito dos contratos públicos**. *e-Pública*, v.4, n.2, p.21-46, 2017b.

RAIMUNDO, Miguel Assis. *E-procurement*. In: FONSECA, Isabel Celeste. (Ed.). **Atas do II Congresso Internacional de Compras Públicas**. Braga: EDUM, 2017a. p.399-418.



REIS, Paulo Ricardo da Costa; CABRAL, Sandro; SAMPAIO, Adilson da Hora. **Participação das micro e pequenas empresas nas compras públicas: uma análise empírica dos pregões eletrônicos da Fiocruz/BA.** In: ENANPAD, 37., 2013. Rio de Janeiro - RJ. Anais [...]. Rio de Janeiro: ANPAD, 2013.

ROCHA, Manuel Lopes; MACARA, Jorge Cruz; LOUSA, Filipe Viana. **A contratação pública eletrónica e o guia dos contratos públicos:** Decreto-Lei no. 18/2008 de 29 de janeiro. Lisboa: ST e SF - Sociedade de Publicações, 2008.

RODRIGUES, Carlos Sérgio. A evolução da contratação pública electrónica no ordenamento jurídico português: um olhar pelo regime das plataformas electrónicas. **Revista Jurídica da Procuradoria-Geral do Distrito Federal**, Brasília, v.41, n.1, p.202-221, 2016.

RODRIGUES, Eduardo Raul Lopes. **O essencial da política da concorrência.** Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, 2005.

SANCHEZ, Pedro Fernández. **A revisão de 2021 do Código de Contratos Públicos.** Lisboa: Editora AAFDL, 2021. p.09

SANTOS, Fabio Augusto dos. **Tratamento diferenciado das pequenas e microempresas locais e regionais na contratação com a administração pública municipal.** 47f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2014.

SICAFnet - Assessoria Especializada em Licitações Governamentais do Portal Comprasnet - Licitações Federais: **Sicaf - Comprasnet - SIASG.** [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://e-sicafweb.com.br/oque-e-comprasnet/>> .

SILVA, Alice Rocha da; SILVA, Matheus Passos. Análise de contratos públicos socioambientais no cenário português de crise econômica. **Revista de Direito Internacional**, v.13, n.2, p.180-217, 2016.

SILVA, Carla Baptista. **Manual de procedimentos contratação pública de bens e serviços**. Braga-Portugal: Universidade do Minho, 2018.

SILVA, Erick Souza; SANTOS, Josymari Felismino dos; MILANEZI, Tobias; COMÉRIO, Vitor Angelo Vervloet; FRANZINI, Francisco Loss. **Contabilidade gerencial e a sua importância para as micro e pequenas empresas**. 16f. Artigo de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Contábeis), Faculdade Capixaba da Serra – Multivix, Serra-ES, 2018.

SILVA, Fernando Oliveira. **A Regulação dos Contratos Públicos** - Modelo para uma Autoridade Reguladora. Coimbra, 2016. Editora Almedina. ISBN: 978-972-40-6768-1

SILVA, Francisco Carlos da Cruz. **Controle Social: Reformando a Administração para Sociedade. Monografias Vencedoras** – 1º lugar. Prêmio Serzedello Correa 2001 - Monografias Premiadas. Perspectivas para o Controle Social e a Transparência da Administração Pública. Tribunal de Contas da União. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file//fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24C00AE30014C56CD03C85B35&inline=1>>.

TAVARES, Luís Valadares; ROSA, Manuel Carmelo; GRAÇA, Pedro Maia; COSTA, Antônio Aguiar; TAVARES, Tiago. **2.º Inquérito de Nacional de Contratação Pública Eletrónica: Relatório Final**. APMEP, Associação Portuguesa dos Mercados Públicos, 2011.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Fundamentos da Administração Pública Brasileira**. Rio de Janeiro, 2012. 1ª ed. Editora FGV. ISBN: 978-85-225-1446-5

VORTAL CONECTING BUSINESS. **Selos temporais**. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://pt.vortal.biz/selos-temporais>>. Acesso em: 3 set. 2020.

WORLD BANK. **Electronic Government Procurement (e-GP):** World Bank Draft Strategy. Procurement and Policy & Services Group. Washington D.C.: The World Bank, 2003.

3 Bibliografia consultada e não citada

BOER, Luitzen de; HARINK, Jeroen; HEIJBOER, Govert. **A Model for Assessing the Impact of Electronic Procurement Forms.** The 10th International Annual IPSERA Conference, 2001.

ALVES, Maria Teixeira. Pequenas e Médias Empresas com acesso à contratação pública a partir de janeiro. **Jornal Económico**, 1 set. 2017. Disponível em: [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/pequenas-e-medias-empresas-com-acesso-a-contratacao-publica-a-partir-de-janeiro-204134>>. Acesso em: 15 ago. 2020.

BALLAN, Luiz Gustavo Salomão. **O tratamento diferenciado e favorecido às microempresas empresas de pequeno porte nas aquisições públicas.** 46f. Monografia (Direito) – Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

BARROS, Wellington Pacheco. **Licitações e contratos administrativos.** São Paulo: Atlas, 2009.

COMO PARTICIPAR DE LICITAÇÕES PÚBLICAS: guia prático para obras e construções. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<http://engenheironocanteiro.com.br/como-participar-de-licitacoes-de-obras-publicas/>>.

DAUD, Antonio. **Lei 10520/2002 Comentada: Saiba tudo sobre a Lei do Pregão!** [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/lei-10-520-02-saiba-tudo-sobre-a-lei-do-pregao/>>.

FIUZA, Eduardo Pedral Sampaio; POMPERMAYER, Fabiano Mezadre; RAUEN, André Tortato. **A retomada da agenda perdida das compras públicas: notas sobre o novo projeto de lei de licitações da câmara dos deputados em 2018-2019**. Nota Técnica - IPEA: Diset - Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, n.47, 2019.

FOLHA ONLINE. **Entenda o caso do “propinoduto”**. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em:< <https://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u54971.shtml>>.

FORTINI, Cristiana. **O projeto de um novo marco legal das licitações e o combate à corrupção**. Consultor Jurídico, 26 jan. 2017. [Em linha]. [Consult. 15 Ago. 2020]. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2017-jan-26/interesse-publico-marco-legal-licitacoes-combate-corrupcao>>.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008. ISBN: 978-85-224-5142-5. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <<https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9nicas-de-pesquisa-social.pdf>> .

LISBO@2020. **Programa Operacional Regional de Lisboa 201/2020**. Medidas especiais de contratação pública e alterações ao Código dos Contratos Públicos (CCP) aprovadas pela Lei nº 30/2021, de 21 de maio. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[https://lisboa.portugal2020.pt/np4/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=84&fileName=Altera\\_\\_es\\_ao\\_CCP\\_27maio21.pdf](https://lisboa.portugal2020.pt/np4/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=84&fileName=Altera__es_ao_CCP_27maio21.pdf)>.

LOPES, Ercília Rosa Correia Ribeiro; SANTOS, Leonel Duarte dos. **Estratégias de e-procurement na Administração Pública: Uma revisão de literatura**. Actas da 1ª Conferência Ibérica de Sistemas e Tecnologias de Informação Ofir, Portugal, 21 a 23 jun. 2006. ISBN 978-989-20-0271-2.

MELO, José Eduardo Soares de. **Curso de Direito Tributário**. 8.ed. São Paulo: Dialética, 2008.

MILESKI, Junior Cesar. **Tripé do procedimento licitatório**. Cadernos da Escola Paulista de Contas Públicas, 2 sem., p.47-53, 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

PEREIRA, Duarte Amorim. Princípios gerais da contratação pública electrónica. **Revista Electrónica de Direito**, n.2, p.1-38, 2013.

PAÍS, Ana Sofia; MINISTRO, Pedro. **INCI - Instituto da Construção e do Imobiliário - Contratação Pública em Portugal**. 2011. [Em linha]. Portugal, 2011. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base\\_docs/RelContr\\_Pub\\_2011.pdf](http://www.base.gov.pt/mediaRep/inci/files/base_docs/RelContr_Pub_2011.pdf)> .

NOBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. **Licitações públicas e e-marketplace: um sonho não tão distante**. O Licitante, 2020. [Em linha]. [Consult. 03 Set. 2019]. Disponível em: <<https://www.olicitante.com.br/marketplace-sonho-distante/>>.

RAMPAZZO, Lino. **Metodologia científica para alunos da graduação e pós-graduação**. 3ª ed. São Paulo, 2005. Edições Loyola. ISBN: 85 -15-02498-5.

RELATÓRIO ANUAL 2018 – **Contratação Pública em Portugal** – IMPIC. [Em linha]. [Consult. 25 Nov. 2019]. Disponível em: <[http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios\\_dados\\_estatisticos/RelContratosPublicos\\_2018.pdf](http://www.impic.pt/impic/assets/misc/relatorios_dados_estatisticos/RelContratosPublicos_2018.pdf)> .

RODRIGUES, Nuno Cunha. **O princípio da concorrência nas novas diretivas sobre contratação pública**. In: ESTORNINHO, Maria João. (Org.). A transposição das diretivas europeias de 2014 e o código dos contratos públicos. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas / Centro de Investigação de Direito Público, 2016. p.57-65.

ROSILHO, André. **Licitação no Brasil**. São Paulo: Malheiros, 2013.

SANTOS, Mauro Sérgio dos. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

SILVA, Marcos Antônio. **Coletânea de Artigos Sobre Licitações Públicas Parte 1 e Parte 2**: Artigos Publicados no Blog Licitações Públicas. eBook Kindle. ASIN: B00IDDNBTI

SIMONSEN, Mario Henrique. O princípio federativo do Brasil. ES.ECON., São Paulo, v.23, n. Especial, p.7-15,1993. [Em linha]. [Consult. 05 Jun. 2019]. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/ee/article/view/159063/153989>>.

SOARES, Luís Miguel Martins. **O e-procurement como fator de inovação e apoio à decisão: o paradigma autárquico**. 130f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Projectos), Universidade de Évora, Évora, 2015.

TAVARES, Luís Valadares. **Public eTendering in the European Union: Trust in eVolution**. Lisboa: eVA - European Vortal Academy, 2010.