

Relatório Especial

Contratação pública na UE

Recuo da concorrência na adjudicação de contratos relativos a obras, bens e serviços entre 2011 e 2021



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-17
A contratação pública na União Europeia	01-04
Quadro jurídico da UE em matéria de contratação pública	05-10
Funções e responsabilidades ao nível nacional e da UE	11-12
Diário Eletrónico de Concursos (TED)	13-15
Relatórios por país dos Estados-Membros e Painel de Avaliação do Mercado Único da Comissão	16-17
Âmbito e método da auditoria	18-29
Observações	30-107
Indicadores-chave revelam recuo da concorrência na contratação pública nos últimos 10 anos	30-46
Número elevado de adjudicações por ajuste direto em vários Estados-Membros	31-34
A percentagem de procedimentos com um único proponente quase duplicou nos últimos 10 anos	35-40
A contratação pública direta transfronteiras representa cerca de 5% de todas as adjudicações de contratos	41-44
Não há acompanhamento dos preços das obras, dos bens e dos serviços objeto dos contratos públicos	45-46
Os principais objetivos da revisão de 2014 das diretivas ainda não foram atingidos: simplificação, acesso para as PME e contratação pública estratégica	47-66
A gestão da contratação pública não se tornou mais simples	48-56
A percentagem de contratos adjudicados a PME não aumentou globalmente	57-58
A maioria das entidades adjudicantes dos Estados-Membros aplica a contratação pública estratégica de forma muito reduzida	59-61
A integridade e a transparência continuam a ser difíceis	62-64
Equilíbrio delicado entre a concorrência e os objetivos da revisão de 2014	65-66

Lacunas no acompanhamento da contratação pública na UE por parte da Comissão	67-81
Os relatórios nacionais de acompanhamento carecem de informações sobre a situação concorrencial nos Estados-Membros ou nos setores económicos	68-70
Os dados do TED ainda não são suficientemente completos e exatos	71-75
O Painel de Avaliação da Comissão não fornece uma visão abrangente e sólida da situação da contratação pública	76-81
Poucas ações da Comissão e dos Estados-Membros para eliminar os obstáculos à concorrência na contratação pública	82-107
Ao nível da UE, a diminuição da concorrência na contratação pública não é suficientemente tida em conta	83-89
Falta de atenção às causas profundas da concorrência reduzida ao nível nacional	90-91
A auditoria detetou vários fatores que influenciam a concorrência	92-100
Ações dispersas de atenuação para reduzir os obstáculos à concorrência na contratação pública	101-107
Conclusões e recomendações	108-120
Anexos	
Anexo I – Indicadores do Painel de Avaliação	
Anexo II – Metodologia da análise de dados	
Anexo III – Painel do TCE sobre contratação pública – Guia do utilizador	
Siglas e acrónimos	
Glossário	
Respostas da Comissão	
Cronologia	
Equipa de auditoria	

Síntese

I Cerca de 2 biliões de euros, ou seja, 14% do produto interno bruto da UE, são gastos todos os anos com contratação pública. A contratação pública é um elemento fundamental do mercado único, tanto numa perspetiva económica como de integração, e ajuda as autoridades públicas a utilizarem melhor os fundos (otimização dos recursos) quando celebram contratos relativos a obras, bens e serviços. O quadro jurídico da UE nesta matéria é composto por várias diretivas, duas das quais foram revistas e outra foi adotada em 2014.

II Com a revisão de 2014, os legisladores pretendiam tornar a contratação pública mais flexível, com procedimentos simplificados, melhorar o acesso das pequenas e médias empresas aos contratos públicos e facilitar uma utilização mais estratégica da contratação pública para obter melhores resultados. Esta revisão visava igualmente reforçar os requisitos de transparência e fortalecer as disposições em matéria de integridade, a fim de ajudar a prevenir a corrupção e a fraude.

III A auditoria do Tribunal avaliou o nível de concorrência nos procedimentos de contratação pública no mercado único da UE ao longo de um período de 10 anos, bem como as medidas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros para detetarem e eliminarem os obstáculos à concorrência, com vista à otimização dos recursos. Para analisar a evolução do nível de concorrência ao longo do tempo, se a revisão de 2014 o alterou e se outros objetivos da revisão foram cumpridos, o Tribunal utilizou dados abertos disponíveis sobre contratação pública na UE nos 10 anos anteriores a 2021. Para realizar a sua análise de dados, desenvolveu um painel interativo, acessível ao público, que permite um exame mais aprofundado dos dados recolhidos para a presente auditoria.

IV Através desta auditoria, o Tribunal quer dar informação e sensibilizar para o nível de concorrência existente na contratação pública cinco anos após o final do prazo de transposição, para o direito nacional, das diretivas relativas à contratação pública. Com as suas recomendações, o Tribunal pretende contribuir para melhorias que possam ajudar as entidades adjudicantes dos Estados-Membros a otimizarem os fundos públicos.

V De modo geral, o Tribunal conclui que o nível de concorrência nos contratos públicos relativos a obras, bens e serviços diminuiu nos últimos 10 anos no mercado único da UE. Existe uma falta de sensibilização para a concorrência como condição prévia de uma contratação pública que seja sinónimo de otimização dos recursos. A Comissão e os Estados-Membros não utilizaram sistematicamente os dados disponíveis para detetarem as causas profundas da pouca concorrência, tendo tomado apenas medidas dispersas para reduzir os obstáculos à concorrência na contratação pública.

VI A análise do Tribunal aos dados disponíveis indica um aumento global significativo dos procedimentos com um único proponente, uma percentagem elevada da adjudicação de contratos por ajuste direto na maioria dos Estados-Membros e um nível reduzido de contratação pública direta transfronteiras entre Estados-Membros. Uma vez que vários objetivos da revisão de 2014 continuam por atingir, o Tribunal conclui que a entrada em vigor das diretivas de 2014 não teve qualquer efeito demonstrável. Pelo contrário, os proponentes e as entidades adjudicantes consideram que os procedimentos de contratação pública continuam a gerar encargos administrativos consideráveis, que a percentagem de pequenas e médias empresas que participam nos procedimentos de contratação pública não aumentou significativamente e que os aspetos estratégicos (por exemplo, ambientais, sociais e inovadores) raramente são tidos em conta nos concursos públicos. Além disso, como as taxas de publicação continuam a ser baixas, a transparência, uma salvaguarda fundamental contra o risco de fraude e corrupção, é prejudicada. O Tribunal observa igualmente que alguns dos objetivos da revisão de 2014 podem, por vezes, ser contrários ao objetivo global de garantir a concorrência na contratação pública.

VII A auditoria do Tribunal detetou também a necessidade de a Comissão melhorar o seu acompanhamento da contratação pública, dado que as informações recolhidas sobre os contratos adjudicados continuam a não ser exaustivas e nem todas são exatas. Os instrumentos de acompanhamento da Comissão contêm lacunas que limitam a sua eficácia e transparência.

VIII Por último, a análise do Tribunal revela que nem a Comissão nem os Estados-Membros prestam atenção suficiente à concorrência na contratação pública. As iniciativas para analisar os dados relativos à contratação pública e detetar possíveis causas para a diminuição da concorrência são raras e é pouca a sensibilização para o problema ao nível da Comissão e dos Estados-Membros. Apesar de a Comissão ter lançado uma estratégia em matéria de contratação pública em 2017, desde então empreendeu apenas algumas ações para examinar ou combater as causas da redução da concorrência nos concursos públicos.

IX Por estas razões, o Tribunal insta a Comissão a:

- o clarificar e hierarquizar os objetivos em matéria de contratação pública;
- o colmatar as lacunas nos dados recolhidos sobre a contratação pública;
- o melhorar os seus instrumentos de acompanhamento para permitir uma melhor análise;
- o ir mais longe na análise das causas profundas e apresentar medidas para ultrapassar os principais obstáculos à concorrência na contratação pública.

Introdução

A contratação pública na União Europeia

01 A contratação pública é o processo pelo qual organismos de direito público celebram contratos relativos a obras, bens e serviços através de procedimentos abertos e concorrenciais tendo em vista a qualidade e a melhor utilização possível dos fundos (otimização dos recursos). Todos os anos, são gastos cerca de 2 biliões de euros com contratação pública, o que corresponde a aproximadamente 14% do produto interno bruto (PIB) dos 27 Estados-Membros da UE¹ (a seguir designados "UE-27"). A contratação pública é, por conseguinte, um dos principais motores do crescimento económico e do emprego.

02 Um dos objetivos fundamentais da contratação pública é garantir a otimização dos recursos quando se celebram contratos relativos a obras, bens e serviços. A concorrência, ou seja, a existência de um número suficiente de fornecedores no mercado e a sua participação nos procedimentos de contratação pública, é uma condição prévia para alcançar este objetivo.

03 No mercado único da UE, os contratos públicos devem ser adjudicados à melhor proposta, independentemente do país de origem da empresa que a apresenta. O artigo 26º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia estipula que "o mercado interno compreende um espaço sem fronteiras internas no qual a livre circulação das mercadorias, das pessoas, dos serviços e dos capitais é assegurada". A seleção das empresas com o melhor desempenho contribui para a competitividade dos mercados e salvaguarda o interesse público.

04 A regulamentação da contratação pública na UE pode, por conseguinte, ser um motor da economia, consolidar a integração europeia, aumentar a competitividade das empresas europeias e reforçar o cumprimento dos princípios da transparência, da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade e da eficiência, reduzindo assim o risco de fraude e corrupção.

¹ [Página Web da DG GROW sobre contratação pública](#) (acedida em junho de 2023) [em inglês].

Quadro jurídico da UE em matéria de contratação pública

Diretivas relativas à contratação pública

05 O quadro jurídico da UE em matéria de contratação pública visa assegurar a aplicação de um conjunto harmonizado de regras e procedimentos quando da adjudicação de contratos. É composto por várias diretivas, duas das quais foram revistas em 2014:

- o a [Diretiva 2014/24/UE](#), que define as regras geralmente aplicáveis aos contratos públicos;
- o a [Diretiva 2014/25/UE](#) relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

Neste mesmo ano, foi adotada a [Diretiva 2014/23/UE](#) relativa à adjudicação de contratos de concessão.

06 O processo de contratação pública reparte-se em cinco fases (ver [figura 1](#)).

Figura 1 – Processo de contratação pública



Fonte: TCE.

Contratos superiores e inferiores aos limiares da UE

07 As três diretivas aplicam-se diretamente aos concursos para contratos cujo valor exceda um determinado montante. Desde 1 de janeiro de 2022, os principais **limiares** são os seguintes:

- o 5 382 000 euros para os contratos de empreitada de obras públicas;
- o 140 000 euros para os contratos da administração central;
- o 215 000 euros para os contratos das administrações locais e regionais;
- o 750 000 euros para os contratos de prestação de serviços sociais e outros serviços específicos.

08 Abaixo destes limiares, aplicam-se as regras nacionais. Contudo, estas regras nacionais devem também respeitar os princípios gerais estabelecidos nas diretivas.

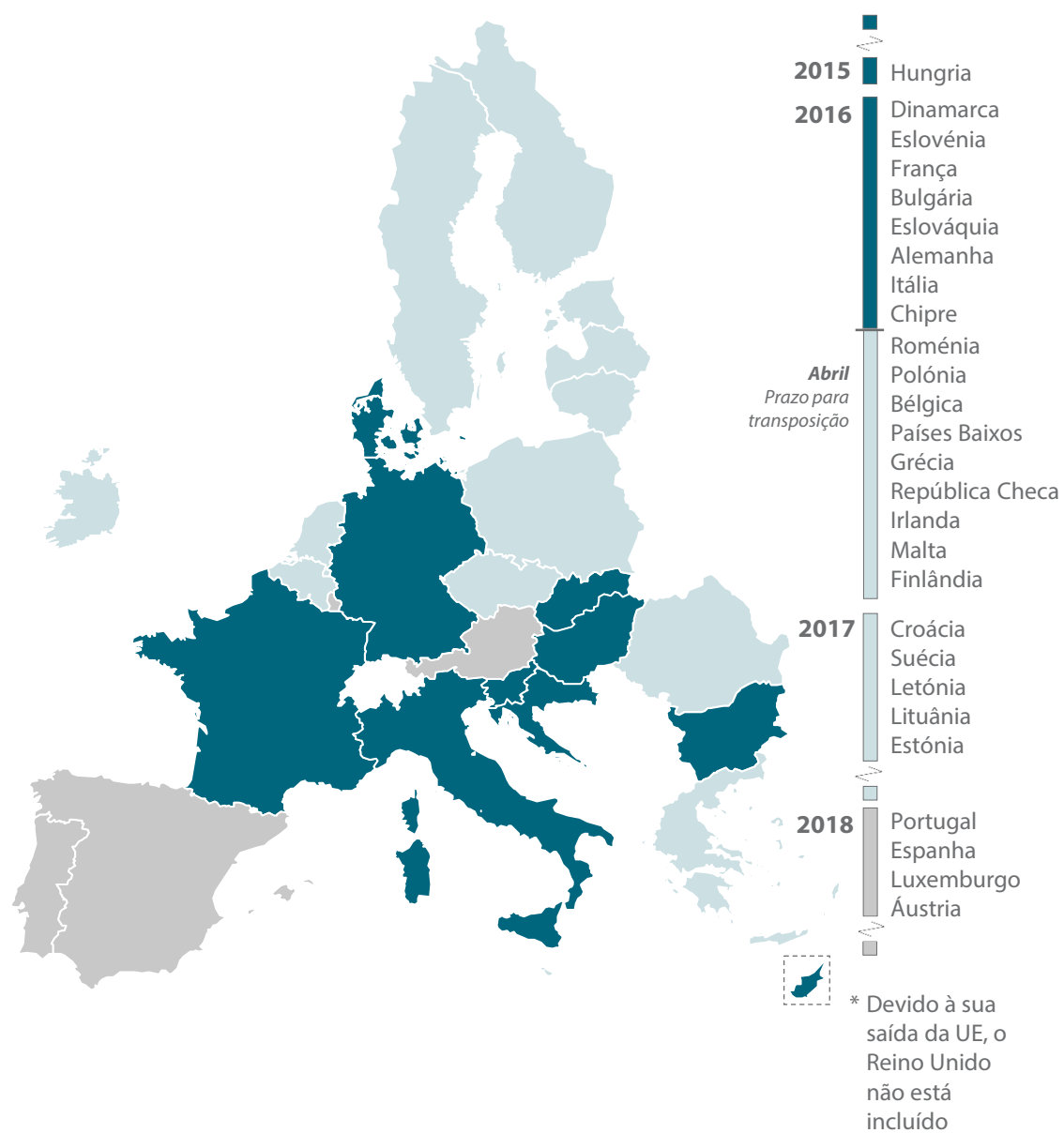
A revisão de 2014 das diretivas

09 O objetivo da revisão das diretivas em 2014 era tornar a contratação mais flexível, com procedimentos simplificados, melhorando assim o acesso das pequenas e médias empresas (PME) aos contratos públicos e facilitando uma utilização mais estratégica da contratação pública, a fim de obter melhores resultados no que se refere aos objetivos sociais e a outros objetivos de política pública. A revisão de 2014 destinava-se também a reforçar os requisitos de transparência e as disposições em matéria de integridade, com vista a ajudar a prevenir a corrupção e a fraude².

10 Os Estados-Membros da UE (na altura, 28) estavam obrigados a transpor as diretivas de 2014 para o direito nacional até abril de 2016. Porém, a maioria tardou em fazê-lo. Quatro Estados-Membros (Áustria, Luxemburgo, Portugal e Espanha) demoraram até 2018 para alinhar a sua legislação nacional em matéria de contratação pública com a Diretiva 2014/24/UE, e só nesta altura as alterações finalmente entraram em vigor no mercado único (ver **figura 2**).

² COM(2017) 0572, "Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa", p. 3.

Figura 2 – Transposição da Diretiva 2014/24 por Estado-Membro (2015-2018)



Fonte: TCE.

Funções e responsabilidades ao nível nacional e da UE

11 Mais de 250 000³ entidades adjudicantes realizam procedimentos de contratação pública no mercado único da UE. Trata-se de organismos públicos (ao nível nacional, regional ou local), mas também de intervenientes não públicos que operam em circunstâncias específicas sem concorrência. Cada Estado-Membro dispõe de, pelo menos, um organismo público responsável pela supervisão da contratação pública.

12 Na Comissão, duas Direções-Gerais partilham a responsabilidade pelas políticas em matéria de contratação pública e pela aplicação das diretivas pelos Estados-Membros:

- o a Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (DG GROW), que é responsável tanto pelas políticas em matéria de contratação pública, como pelo acompanhamento da aplicação, pelos Estados-Membros, das diretivas aplicáveis da UE;
- o o Serviço das Publicações da União Europeia⁴, que gere o [Diário Eletrónico de Concursos](#) (TED, *Tenders Electronic Daily*), assim como os sítios Web eTendering e eNotices⁵.

Diário Eletrónico de Concursos (TED)

13 Todos os convites à apresentação de propostas e anúncios de adjudicação de contratos de valor superior ao limiar da UE aplicável devem ser publicados no TED, para que os potenciais fornecedores sejam informados das futuras oportunidades em matéria de contratação pública. As entidades adjudicantes podem também publicar neste sistema procedimentos de valor inferior aos limiares.

14 Em 2020, segundo o Serviço das Publicações da União Europeia, foram publicados no TED mais de 640 000 anúncios de concurso. Estima-se que diziam respeito a 226 000 procedimentos de contratação pública e ascendiam a cerca de 800 mil milhões de euros. Desde 2016, estes anúncios estão disponíveis ao público sob a forma de dados abertos⁶.

³ [Página Web da DG GROW sobre contratação pública](#) [em inglês].

⁴ [Serviço das Publicações da União Europeia](#).

⁵ [Página inicial do sítio Web do TED](#).

⁶ Conjuntos de dados do TED disponíveis em data.europa.eu.

15 Sempre que as entidades adjudicantes utilizem outras plataformas de contratação pública para publicar anúncios de concurso, os Estados-Membros devem assegurar que todos os dados relativos aos procedimentos cujo valor excede o limiar são transferidos para o TED em conformidade com o artigo 51º da [Diretiva 2014/24/UE](#).

Relatórios por país dos Estados-Membros e Painel de Avaliação do Mercado Único da Comissão

16 Para além do TED, a Comissão dispõe de dois outros instrumentos para acompanhar a situação da contratação pública na UE: os Estados-Membros devem apresentar à Comissão⁷ relatórios trienais de acompanhamento por país (ver pontos [68](#) a [70](#)) e a Comissão mantém um [Painel de Avaliação do Mercado Único](#) (a seguir designado "Painel de Avaliação").

17 O Painel de Avaliação tem uma secção específica que fornece dados sobre contratação pública na UE sob a forma de 12 indicadores, repartidos por país. De entre estes indicadores, a Comissão considerou que os três seguintes eram particularmente relevantes e, até janeiro de 2023, aplicava-lhes uma ponderação tripla para calcular um indicador compósito global (ver [anexo I](#)):

- o indicador "ausência de anúncio de concurso", que mede a percentagem de contratos adjudicados a empresas na sequência de um procedimento por negociação sem a publicação de um anúncio de concurso (também designado "ajuste direto");
- o indicador "proponente único", que mede a percentagem de contratos adjudicados para os quais houve apenas um proponente;
- o indicador "taxa de publicação", que mede o valor dos procedimentos de contratação pública anunciados no TED em percentagem do PIB nacional.

⁷ [Diretiva 2014/24/UE](#), artigos 83º e 85º.

Âmbito e método da auditoria

18 A auditoria do Tribunal avaliou o nível de concorrência nos procedimentos de contratação pública no mercado único da UE ao longo de um período de 10 anos, bem como as medidas tomadas pela Comissão e pelos Estados-Membros para detetarem e eliminarem os obstáculos à concorrência, com vista à otimização dos recursos. Em especial, o Tribunal examinou:

- o modo como a concorrência na contratação pública evoluiu entre 2011 e 2021 no mercado interno da UE, nos Estados-Membros e nas regiões, bem como em setores específicos, e se a revisão de 2014 teve algum impacto a este respeito;
- se os outros objetivos da revisão de 2014 das diretivas relativas à contratação pública foram cumpridos;
- se o acompanhamento feito pela Comissão da situação da contratação pública na UE é eficaz;
- se a Comissão e os Estados-Membros analisaram os dados disponíveis para determinarem as causas profundas da perda de competitividade na contratação pública e se tomaram medidas para inverter esta tendência.

19 A presente auditoria abrange o período de 2011 a 2021, o que permitiu ao Tribunal analisar se a transposição das diretivas de 2014 para o direito nacional teve um efeito sobre a situação da contratação pública nos diferentes Estados-Membros. A Diretiva 2009/81/CE relativa à contratação pública nos domínios da defesa e da segurança não foi abrangida pelo âmbito da auditoria do Tribunal, uma vez que não foi contemplada pela revisão de 2014.

20 Na auditoria, e em conformidade com o seu conceito de concorrência (ver ponto **02**), o Tribunal concentrou-se nos três indicadores com ponderação tripla do Painel de Avaliação (ver ponto **17**), uma vez que detetam um nível reduzido de concorrência, ou mesmo a inexistência desta, sendo, por conseguinte, amplamente aceites como sinalizadores de um comportamento de mercado ineficiente, que representa um risco para a otimização dos recursos na contratação pública e, portanto, a utilização eficiente dos fundos públicos. Estes indicadores podem também assinalar práticas de corrupção, como a elaboração do caderno de encargos "à medida" para favorecer determinadas empresas.

21 No âmbito do seu trabalho, o Tribunal compilou um conjunto abrangente de dados sobre contratação pública no mercado único da UE, contemplando a UE-27, mais dois países do Espaço Económico Europeu (a Islândia e a Noruega), bem como o Reino Unido (até à sua saída da União, em 2021). Este conjunto de dados baseia-se nos dados do TED apresentados pela Comissão no sítio data.europa.eu e é suplementado por dados abertos sobre contratação pública mais pormenorizados (do sítio Opentender.eu). Como abrange um período de 11 anos (de 2011 a 2021), permite a análise de tendências. Devido à natureza específica dos contratos de concessão, estes não foram tidos em conta na análise das tendências. Os dados recolhidos pelos sistemas nacionais de contratação pública diferem de um Estado-Membro para outro, pelo que não permitem uma comparação adequada. Estes dados, bem como os dados do TED relativos a procedimentos de valor inferior aos limiares da UE, não foram incluídos no conjunto de dados do Tribunal.

22 Em seguida, o Tribunal analisou os dados em colaboração com cientistas de dados externos especializados no domínio da contratação pública. O [anexo II](#) apresenta mais pormenores sobre a abordagem e a metodologia do Tribunal. Devido a haver valores em falta, e a fim de permitir a comparabilidade entre os Estados-Membros, a análise dos dados efetuada baseou-se no número de procedimentos de contratação pública e não no seu valor monetário.

23 Para realizar a sua análise de dados, o Tribunal criou um painel interativo (o [ECA Public Procurement Dashboard](#), ou painel do TCE sobre contratação pública). Esta ferramenta está disponível⁸ ao público e permite aos interessados analisarem mais aprofundadamente os dados recolhidos para a auditoria do Tribunal, por Estado-Membro, região (nível NUTS-2 da Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas) e setor económico. O [anexo III](#) contém as instruções para a utilização desta ferramenta.

24 O Tribunal realizou um inquérito e entrevistas para complementar as informações quantitativas obtidas a partir da sua análise de dados com informações qualitativas. Pretendia, também, compreender melhor tanto os pontos de vista dos Estados-Membros sobre a situação da contratação pública e as eventuais causas profundas da pouca concorrência neste domínio nos seus países, como quaisquer medidas de atenuação tomadas pela Comissão a este respeito.

⁸ https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

25 O inquérito foi enviado a cerca de 400 pessoas de contacto junto das autoridades que gerem a contratação pública na UE-27, algumas das quais foram designadas pelos Estados-Membros para participarem nos grupos de trabalho da Comissão sobre contratação pública. Entre outras questões, as perguntas incidiam sobre:

- o a situação da contratação pública no país do inquirido, tal como apresentada no Painel de Avaliação do Mercado Único;
- o os obstáculos que se colocam à concorrência no domínio da contratação pública nos seus países;
- o a cooperação da entidade em causa com a Comissão;
- o problemas específicos da contratação pública no seu país.

26 O Tribunal realizou entrevistas aprofundadas com representantes dos organismos de supervisão em seis Estados-Membros: Croácia, Dinamarca, Grécia, Hungria, Luxemburgo e Polónia. Estes seis Estados-Membros foram selecionados com base na análise dos dados e nos resultados do inquérito, de modo a representar vários níveis de desempenho.

27 O Tribunal analisou também a legislação em vigor, as comunicações e orientações da Comissão, assim como literatura académica, estudos e documentos de orientação.

28 Por último, organizou um debate com peritos em matéria de contratação pública da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, do meio académico, de organizações empresariais e de empresas de consultoria, para conhecer as suas perspetivas sobre a situação da contratação pública na UE.

29 Ao realizar a auditoria, os objetivos do Tribunal foram dar informação e sensibilizar quanto ao nível de concorrência existente na contratação pública cinco anos após o final do prazo para transposição, para o direito nacional, das diretivas nesta matéria. Com as suas recomendações, o TCE pretende contribuir para melhorias que possam ajudar as entidades adjudicantes dos Estados-Membros a otimizarem os recursos no âmbito da sua contratação pública.

Observações

Indicadores-chave revelam recuo da concorrência na contratação pública nos últimos 10 anos

30 O Tribunal realizou uma análise aprofundada dos dados comunicados pelos Estados-Membros no TED para avaliar a forma como o nível de concorrência na contratação de obras, bens e serviços evoluiu no mercado único da União e em cada um dos Estados-Membros da UE-27 entre 2011 e 2021. Em especial, criou uma série cronológica para os três indicadores-chave destinados a medir a concorrência na contratação pública ("ausência de anúncio de concurso", "proponente único" e "número de proponentes") com base na totalidade dos dados codificados no TED para os procedimentos de valor superior aos limiares (ver [anexo II](#)). Analisou de igual modo as diferenças regionais e setoriais. Além disso, examinou a forma como a contratação pública direta transfronteiras evoluiu ao longo do tempo, uma vez que este é também um indicador pertinente. Por último, verificou a evolução dos preços das obras, dos bens e dos serviços contratados pelas autoridades públicas, dado que as subidas de preços acima da taxa de inflação dos preços no consumidor também podem ser indicativas de pouca concorrência.

Número elevado de adjudicações por ajuste direto em vários Estados-Membros

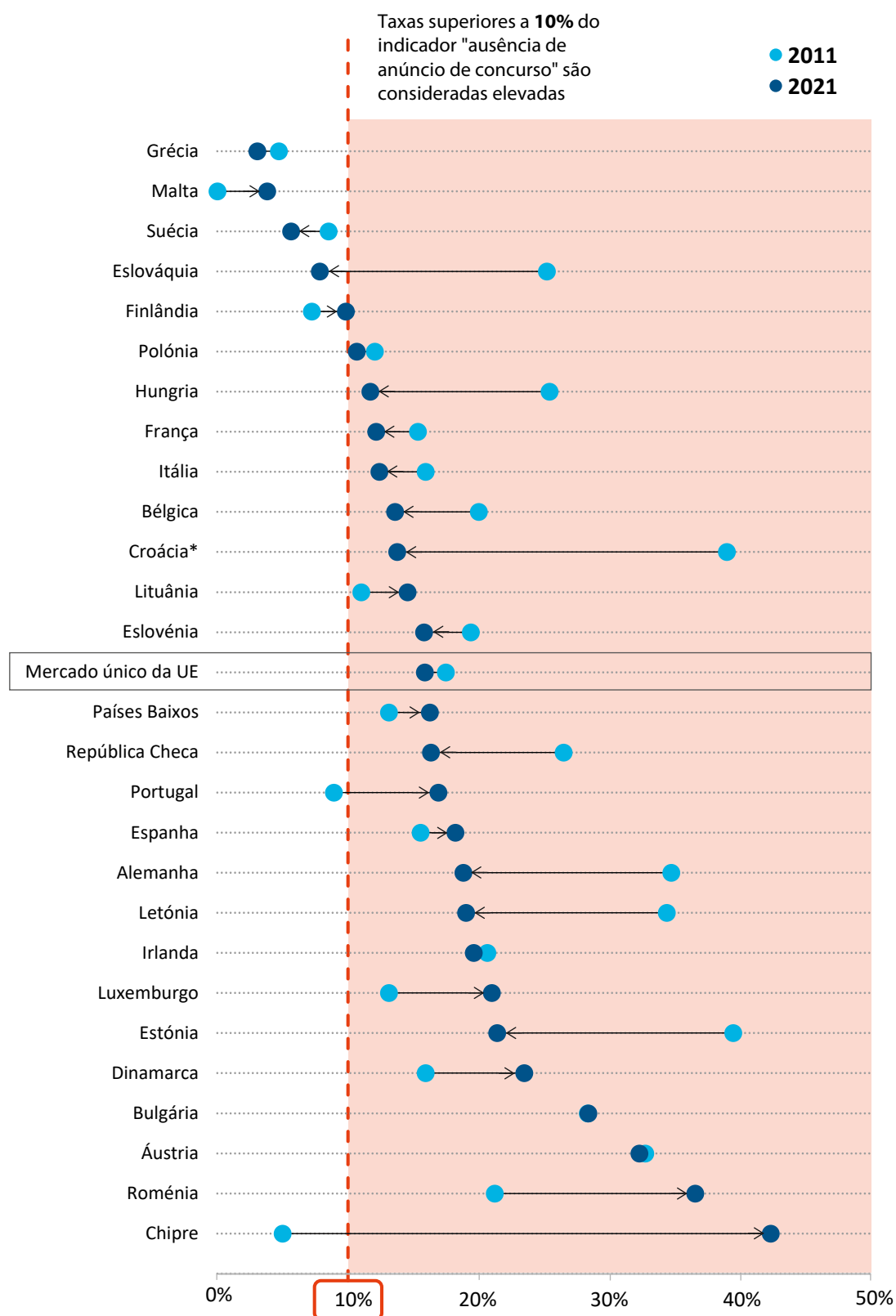
31 Uma adjudicação por ajuste direto significa que, em vez de publicar um convite à apresentação de propostas, a entidade pública contacta diretamente uma ou mais empresas, pedindo-lhes que apresentem uma proposta. Esta situação é medida pelo indicador "ausência de anúncio de concurso". Por definição, este procedimento reduz a concorrência. Se apenas for contactada uma empresa, não existe concorrência de todo.

32 De acordo com as diretivas da UE em matéria de contratos públicos, este procedimento só é permitido em circunstâncias excecionais⁹, por exemplo, quando não forem apresentadas propostas, nem propostas adequadas, nem pedidos, ou pedidos adequados de participação em resposta a um concurso aberto ou limitado; por motivos de urgência extrema; se o contrato se seguir a um concurso de conceção; para obras novas que repetem obras similares nas mesmas condições.

33 Em 2021, cerca de 15,8% de todos os procedimentos de contratação pública no mercado único da UE comunicados pelos Estados-Membros no TED caracterizaram-se pela "ausência de anúncio de concurso". A análise do Tribunal revelou igualmente que a taxa de adjudicação por ajuste direto varia de um Estado-Membro para outro. Em 2021, as taxas médias de ajuste direto variaram entre 3,1% (Grécia) e 42,3% (Chipre), o que indica a existência de diferenças significativas nas práticas de contratação pública das entidades adjudicantes dos Estados-Membros. Alguns Estados-Membros reduziram a utilização de adjudicações por ajuste direto durante o período em análise (por exemplo, a Alemanha), noutros a prática manteve-se estável (por exemplo, a Irlanda), ao passo que noutros ainda aumentou significativamente (por exemplo, Chipre). No Painel de Avaliação, uma taxa de "ausência de anúncio de concurso" superior a 10% é considerada um sinal de alerta e, em 2021, a maioria dos Estados-Membros (23 em 27) encontrava-se nesta situação (ver [figura 3](#)).

⁹ Diretiva 2014/24/UE, artigo 32º.

Figura 3 – Ausência de anúncio de concurso – percentagens por Estado-Membro (2011 e 2021)

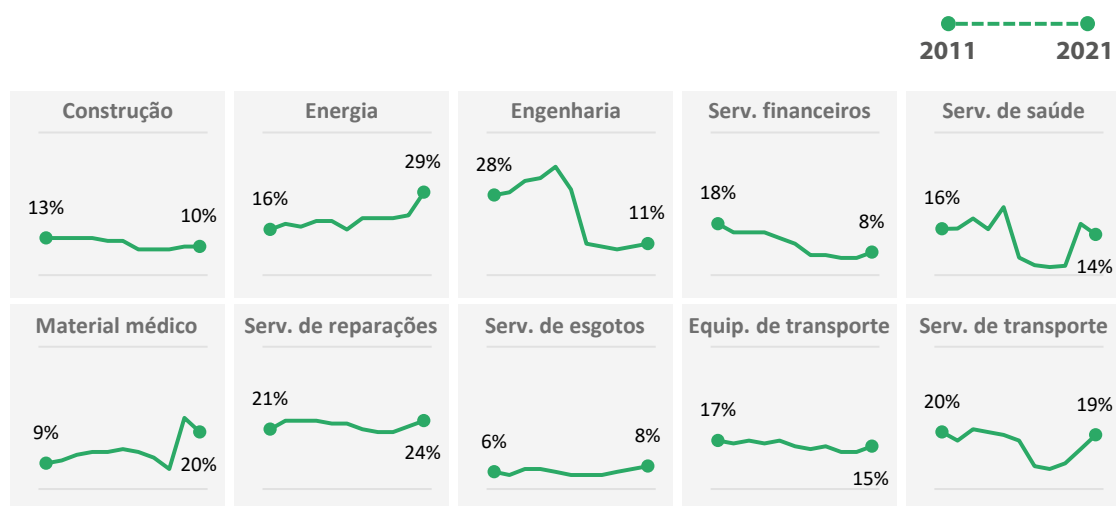


* Os dados relativos à Croácia estão disponíveis a partir da data da adesão do país, em 2013.

Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública, separador *Tendering Practices* (práticas dos concursos).

34 O Tribunal constatou igualmente uma heterogeneidade considerável entre os setores económicos no que diz respeito à percentagem de contratos adjudicados diretamente e à evolução da taxa de ajuste direto ao longo do tempo (ver *figura 4*). Por exemplo, ao longo do período de 11 anos abrangido, houve cada vez menos adjudicações diretas de serviços financeiros, ao passo que em 2021 o setor da energia registou o número mais elevado. Esta situação ilustra o facto de a metodologia das entidades adjudicantes para adjudicação de contratos por ajuste direto, na ausência de concorrência, variar significativamente consoante os setores económicos, o que também evolui ao longo do tempo.

Figura 4 – Ausência de anúncio de concurso – percentagens por setor selecionado (2011-2021)



Serv. – Serviços
Equip. – Equipamento

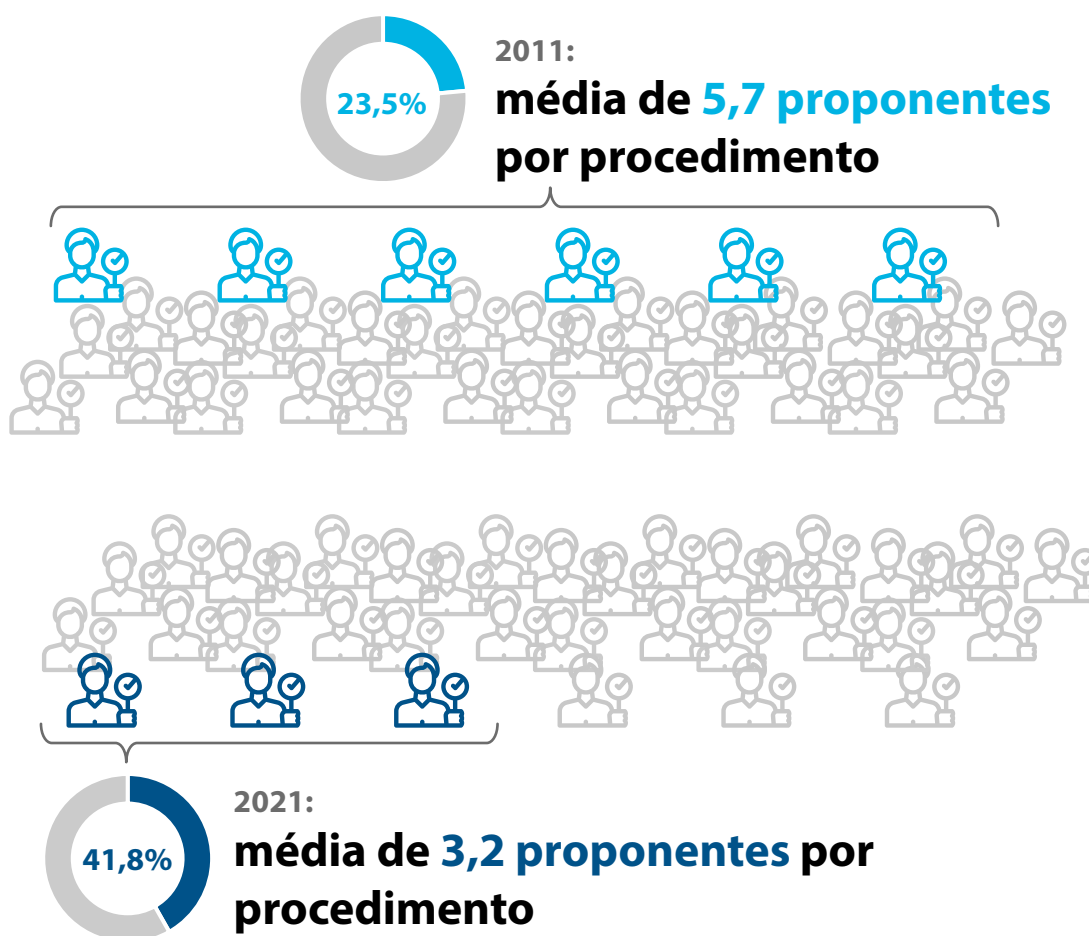
Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública, separador *Tendering Practices* (práticas dos concursos).

A percentagem de procedimentos com um único proponente quase duplicou nos últimos 10 anos

35 Um procedimento com um único proponente significa que apenas uma empresa manifestou interesse e apresentou uma proposta para um determinado concurso público. Nestas situações, já que não existe concorrência, a entidade adjudicante aceita a única proposta recebida ou anula o procedimento.

36 Entre 2011 e 2021, a percentagem de procedimentos apenas com um proponente em todo o mercado único da UE aumentou significativamente, passando de 23,5% (2011) de todos os procedimentos para 41,8% (2021). Ao mesmo tempo, o número de proponentes por procedimento diminuiu quase para metade, passando de uma média de 5,7 para 3,2 (ver *figura 5*).

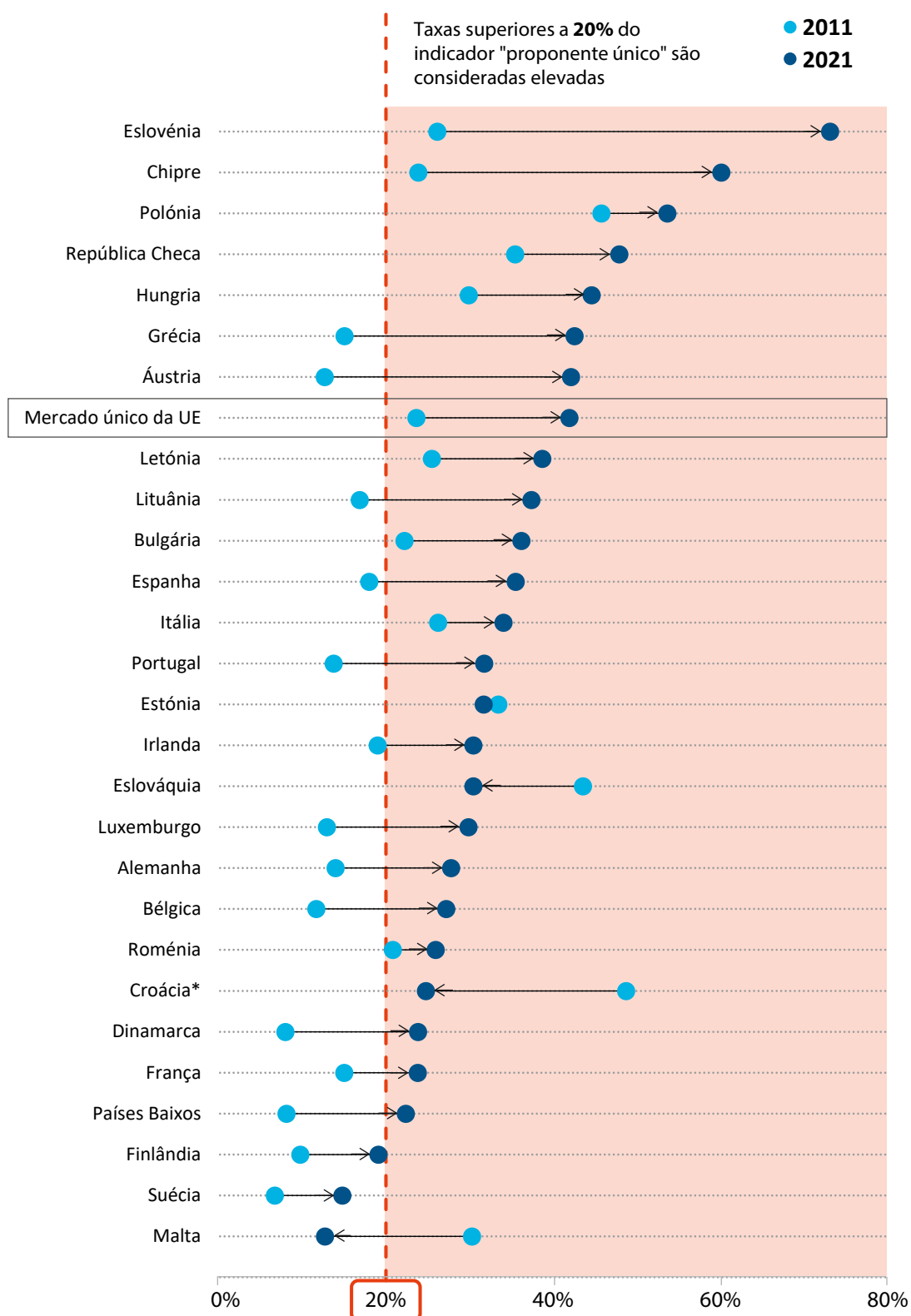
Figura 5 – Percentagem de procedimentos com um único proponente e número médio de proponentes (2011 e 2021)



Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública TCE, separador *Competition Indicators* (indicadores da concorrência).

37 O Tribunal observou também diferenças consideráveis entre os Estados-Membros: a tendência para os procedimentos com um único proponente aumentou principalmente na Áustria, na Dinamarca, na Grécia, nos Países Baixos e na Eslovénia. Os únicos Estados-Membros em que a percentagem de procedimentos deste tipo diminuiu foram a Croácia (na sequência da sua adesão à UE e entrada no mercado único), Malta e a Eslováquia. Do mesmo modo, os dados mostram diferenças significativas no nível global de procedimentos com um único proponente. No final de 2021, esta percentagem situava-se abaixo de 20% no conjunto de todos os procedimentos em apenas três Estados-Membros (Finlândia, Malta e Suécia), ao passo que os níveis em Chipre, na Polónia e na Eslovénia excediam os 50%. O limiar de alerta no Painel de Avaliação é 20% (ver [figura 6](#)).

Figura 6 – Procedimentos com um único proponente – percentagens por Estado-Membro (2011 e 2021)



* Os dados relativos à Croácia estão disponíveis a partir da data da adesão do país, em 2013.

Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública, separador *Competition indicators* (indicadores da concorrência).

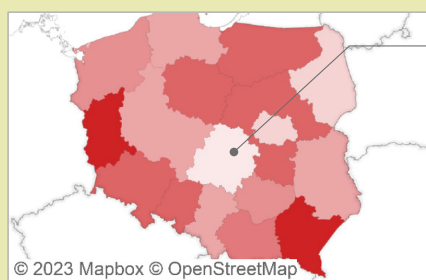
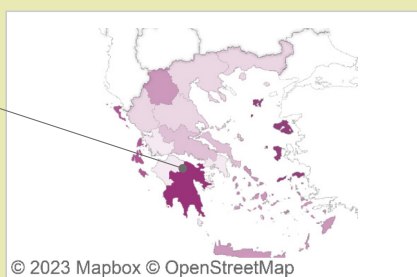
38 O Tribunal também detetou diferenças significativas no nível de procedimentos com um único proponente entre regiões e setores económicos. A **caixa 1** apresenta um exemplo.

Caixa 1

Diferenças regionais nos níveis de concorrência: exemplos de quatro Estados-Membros durante o período de 2011-2021

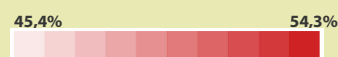
GRÉCIA

A **região do Peloponeso** tem a taxa de procedimentos com um único proponente mais elevada tanto da Grécia como da UE



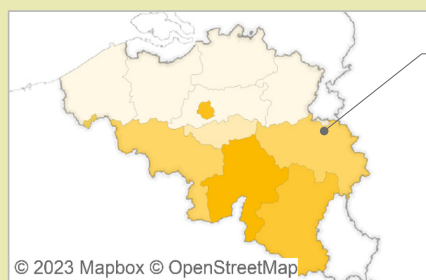
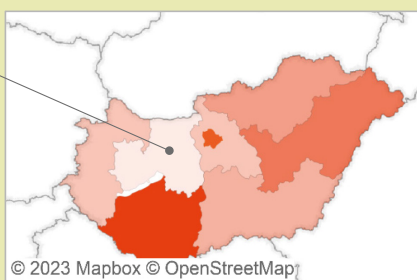
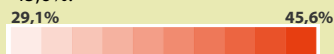
POLÓNIA

A região de **Lodz** tem uma taxa de procedimentos com um único proponente bastante inferior à de outras partes do país.



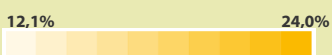
HUNGRIA

A **Transdanúbia central** tem uma taxa de procedimentos com um único proponente de 29,1%, ao passo que a parte meridional da Transdanúbia tem uma taxa de 45,6%.



BÉLGICA

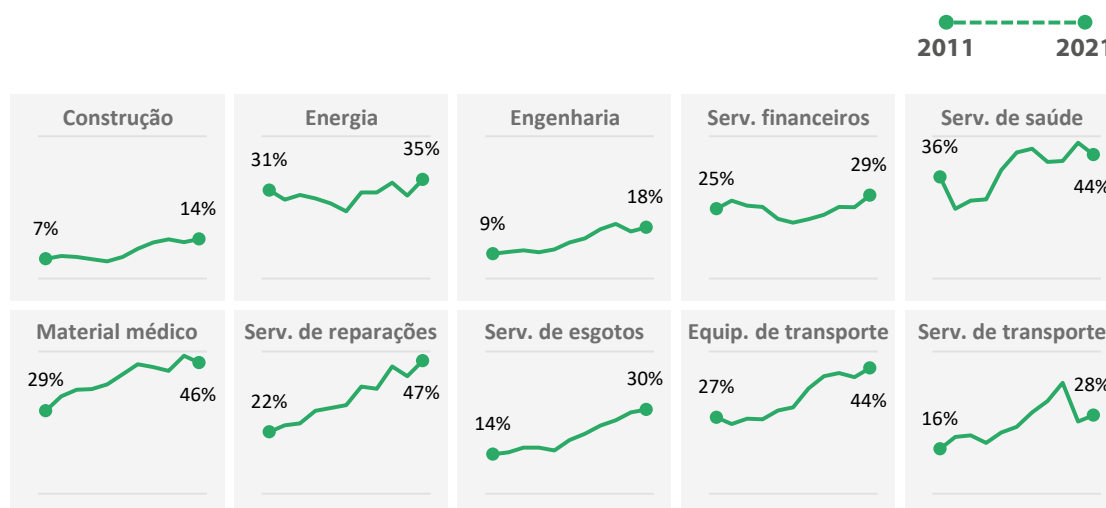
A taxa de procedimentos com um único proponente é cerca de duas vezes mais elevada nas regiões da **Valónia e de Bruxelas-Capital** do que na Flandres.



Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública, separador *Country competition* (concorrência nos países). Mapa de fundo proveniente de © [Mapbox](#) e © [OpenStreetMap](#) licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

39 O Tribunal analisou igualmente setores económicos específicos: construção, energia, engenharia, serviços financeiros, serviços de saúde, material médico, serviços de reparação, serviços de esgotos, equipamento de transporte e serviços de transporte. Embora tenha detetado um grande aumento dos procedimentos com um único proponente em todos os setores económicos, o setor da construção registou valores melhores do que os outros, com uma percentagem globalmente mais baixa e um aumento mais lento ao longo do tempo. Em comparação, os setores dos serviços de saúde, serviços de transporte e equipamento de transporte registam percentagens de procedimentos com um único proponente mais elevadas e em crescimento (ver [figura 7](#)).

Figura 7 – Procedimentos com um único proponente – percentagens por setor selecionado (2011 a 2021)



Serv. – Serviços
Equip. – Equipamento

Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública, separador *Competition indicators* (indicadores da concorrência).

40 De modo geral, a análise que o Tribunal fez dos dados relativos a procedimentos com um único proponente indica que o nível de concorrência na contratação pública no mercado único diminuiu desde 2011. Além disso, o número de adjudicações por ajuste direto permanece elevado na maioria dos Estados-Membros, o que prova que a entrada em vigor das diretivas de 2014 não teve qualquer efeito demonstrável no nível de procedimentos com um único proponente e de ajustes diretos.

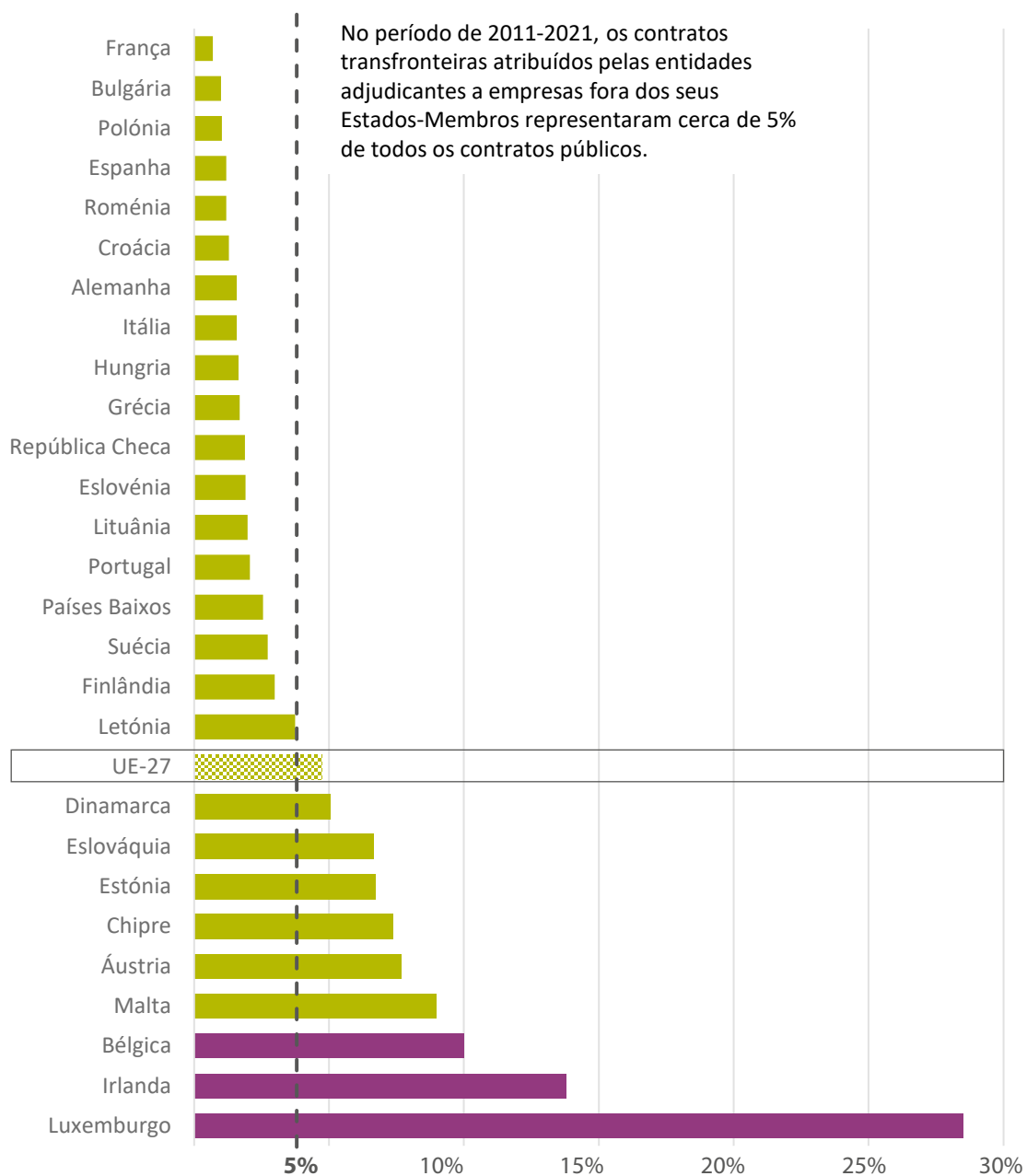
A contratação pública direta transfronteiras representa cerca de 5% de todas as adjudicações de contratos

41 Uma preocupação constante era o baixo volume de contratação pública direta transfronteiras, a qual teve, por isso, pouco impacto na integração económica. Antes da criação do mercado único, no final de 1992, os contratos públicos diretos transfronteiras atribuídos pelas entidades adjudicantes a empresas situadas fora do seu Estado-Membro representavam cerca de 2%¹⁰ do total dos contratos públicos. Esta percentagem manteve-se estável durante o período de 2011 a 2021, representando, em média, cerca de 5% dos contratos públicos.

42 Uma vez mais, os dados indicam diferenças significativas entre países. Durante o período de 2011-2021, as entidades adjudicantes da maioria dos Estados-Membros (incluindo todos os de maior dimensão), atribuíram menos de 5% dos seus contratos relativos a obras, bens e serviços a empresas localizadas no estrangeiro. Apenas três países adjudicaram mais de 10% da totalidade dos seus contratos públicos durante o mesmo período (2011-2021) a empresas no estrangeiro: o Luxemburgo (quase 30%), a Irlanda (15%) e a Bélgica (aproximadamente 10%) (ver [figura 8](#)).

¹⁰ Parlamento Europeu, [Fichas temáticas sobre a União Europeia – contratos públicos](#).

Figura 8 – Média de intercâmbios diretos transfronteiras nos Estados-Membros da UE (2011-2021)



Fonte: TCE.

43 Os intercâmbios transfronteiras também podem ser realizados indiretamente através de consórcios que reúnem parceiros de diferentes Estados-Membros ou de filiais locais de empresas estrangeiras. Por exemplo, as grandes empresas da UE¹¹ dos setores da finança, da energia e da construção têm filiais na maioria ou mesmo na totalidade dos Estados-Membros.

44 Um estudo da Comissão¹² sobre a penetração transfronteiras no período de 2016-2019 concluiu que as adjudicações indiretas transfronteiras representaram cerca de 20% de todos os procedimentos relativos a contratos de valor inferior a 200 milhões de euros, ao passo que diretas representaram cerca de 2,4%. No caso de contratos de valor superior a 200 milhões de euros¹³, as adjudicações indiretas transfronteiras representaram cerca de 28% de todos os procedimentos e as diretas 6%. Contudo, uma vez que os dados do TED não permitem identificar as adjudicações indiretas transfronteiras (principalmente por não existir um identificador único para os operadores económicos), o Tribunal não pode realizar a sua própria análise para confirmar estes números.

Não há acompanhamento dos preços das obras, dos bens e dos serviços objeto dos contratos públicos

45 Qualquer diminuição da concorrência implica sempre o risco de aumento dos preços. Todavia, até 2020, a inflação do mercado único manteve-se estável, abaixo de 2%, tendo subido apenas recentemente¹⁴.

46 Não existem, porém, dados específicos sobre os preços das obras públicas, dos bens e dos serviços. Nem o Eurostat nem a DG GROW acompanham os preços praticados no quadro da contratação pública na UE e nos seus Estados-Membros. Na ausência de tais informações, não é possível avaliar o impacto das alterações dos níveis de concorrência nos preços ou o custo da falta de concorrência.

¹¹ Statista, *Market capitalization of leading companies on Euronext stock exchange*, dados acedidos em fevereiro de 2023 ([statista.com](https://www.statista.com)).

¹² Comissão, *Study on the measurement of cross-border penetration in the EU public procurement market*.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ DG GROW, *página Web sobre a inflação* [em inglês].

Os principais objetivos da revisão de 2014 das diretivas ainda não foram atingidos: simplificação, acesso para as PME e contratação pública estratégica

47 A revisão de 2014 destinava-se a introduzir bastantes alterações na forma como as entidades adjudicantes realizam a contratação pública. O Tribunal analisou três aspetos específicos para verificar se os objetivos tinham sido alcançados até à data da auditoria: simplificação dos procedimentos de contratação, acesso mais fácil para as PME e recurso à contratação pública estratégica. Para o efeito, examinou o seu conjunto de dados sobre contratação pública durante o período de 2011-2021 e obteve provas através do seu inquérito e de entrevistas.

A gestão da contratação pública não se tornou mais simples

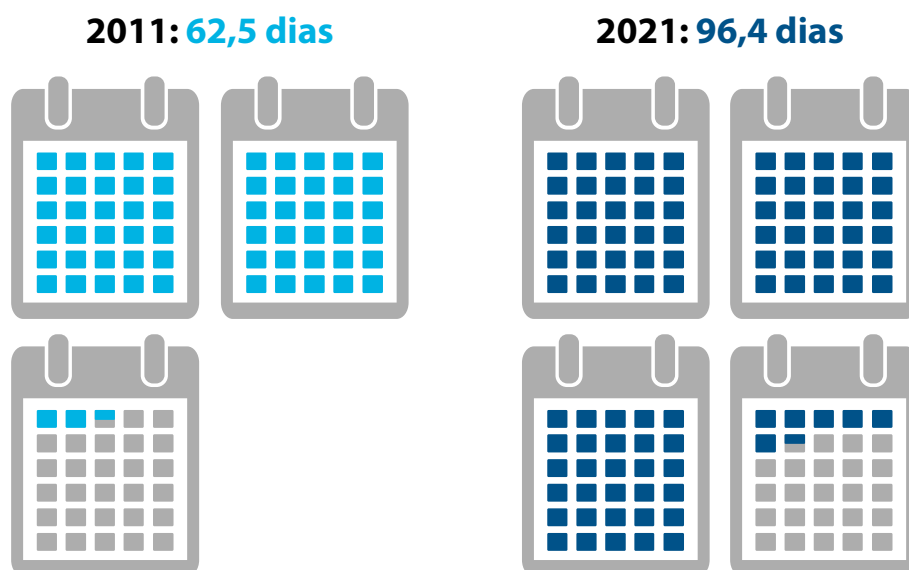
A duração dos procedimentos administrativos aumentou 50% desde 2011

48 Em geral, os encargos administrativos dos procedimentos de contratação pública são considerados elevados, tanto pelos proponentes como pelas entidades adjudicantes. Mais de metade dos inquiridos chamaram igualmente a atenção para a morosidade dos procedimentos administrativos, que constitui um fator dissuasor essencial para a participação das empresas na contratação pública.

49 Os inquiridos indicaram que os procedimentos são demasiado complicados e menos flexíveis do que no setor privado e que não houve uma simplificação expressiva que tenha tornado os contratos públicos mais atrativos para as empresas.

50 A análise dos dados efetuada pelo Tribunal revelou que os atuais procedimentos de contratação demoram muito mais do que há 10 anos. Em especial, o período global de tomada de decisões até à adjudicação dos contratos, não incluindo os recursos de decisões de adjudicação, aumentou de 62,5 dias em 2011 para 96,4 dias em 2021. A entrada em vigor das diretivas de 2014 não veio encurtar esta duração (ver [figura 9](#)).

Figura 9 – Duração do período de tomada de decisões até à adjudicação do contrato (2011 e 2021)



Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública, separador *Tendering practices* (práticas dos concursos).

O impacto do Documento Europeu Único de Contratação Pública e dos formulários-tipo (eForms) ainda não se faz sentir

51 As diretivas de 2014 aumentaram o âmbito da autodeclaração, o que permite aos proponentes e às entidades adjudicantes confirmarem o cumprimento de determinadas condições, reduzirem os seus encargos administrativos e acelerarem os procedimentos de contratação.

52 O Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP), introduzido pela Diretiva 2014/24/UE, proporciona um quadro para gerir as autodeclarações no contexto da avaliação dos critérios de exclusão e seleção (ver [caixa 2](#)).

Caixa 2

Documento Europeu Único de Contratação Pública

Para os seus procedimentos de contratação pública, as entidades adjudicantes devem definir no DEUCP os critérios de seleção das empresas (por exemplo, capacidade de entrega, situação financeira, situação fiscal regularizada, ausência de condenações penais, etc.) bem como os critérios de exclusão e partilhá-los *online* com os eventuais proponentes.

Os eventuais proponentes podem confirmar no DEUCP que cumprem os critérios, mas não precisam de anexar elementos comprovativos. Estes elementos de prova só são exigidos aos adjudicatários.

53 Um relatório sobre o DEUCP, publicado em maio de 2017¹⁵, indicava que, embora a sua utilização tivesse tido algum impacto positivo, a aplicação e a adoção continuavam a ser reduzidas em muitos Estados-Membros. Na altura em que o Tribunal realizou o seu trabalho de auditoria no terreno, não estavam disponíveis nem um relatório sobre a utilização do DEUCP desde 2017, nem estatísticas atualizadas sobre a sua utilização atual.

54 Inicialmente, a Comissão disponibilizou um serviço específico para apoiar a adesão ao DEUCP, que foi encerrado em maio de 2019, depois de todos os Estados-Membros terem criado os seus próprios serviços.

55 Outros meios de simplificação são a digitalização dos procedimentos de publicação de contratos e a normalização dos formulários de contratação pública por via eletrónica. A revisão de 2014 previa a adoção pela Comissão de atos de execução que estabeleceriam formulários normalizados. O primeiro regulamento de execução deste tipo foi adotado em 2015 e, em 2019, a Comissão adotou o regulamento de execução eForms¹⁶, que explica em pormenor a aplicação prática dos requisitos de transparência e de publicação. Trata-se de uma iniciativa de digitalização fundamental, que exige a utilização de formulários eletrónicos e de normas e terminologia comuns

¹⁵ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a análise da aplicação prática do Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP).

¹⁶ Regulamento de Execução (UE) 2019/1780 da Comissão que estabelece os formulários-tipo para a publicação de anúncios no âmbito dos processos de adjudicação de contratos públicos e revoga o Regulamento de Execução (UE) 2015/1986 ("eForms").

para melhorar a qualidade dos dados que as entidades adjudicantes introduzem no TED, com vista a aumentar o acesso dos eventuais fornecedores à contratação pública.

56 Não obstante, a implantação dos formulários-tipo ainda estava em curso à data da auditoria, dado que só começou em novembro de 2022 e era facultativa até outubro de 2023. Entretanto, o portal do TED aceita e mostra tanto os anúncios atuais do TED, como os novos anúncios que utilizam os formulários-tipo.

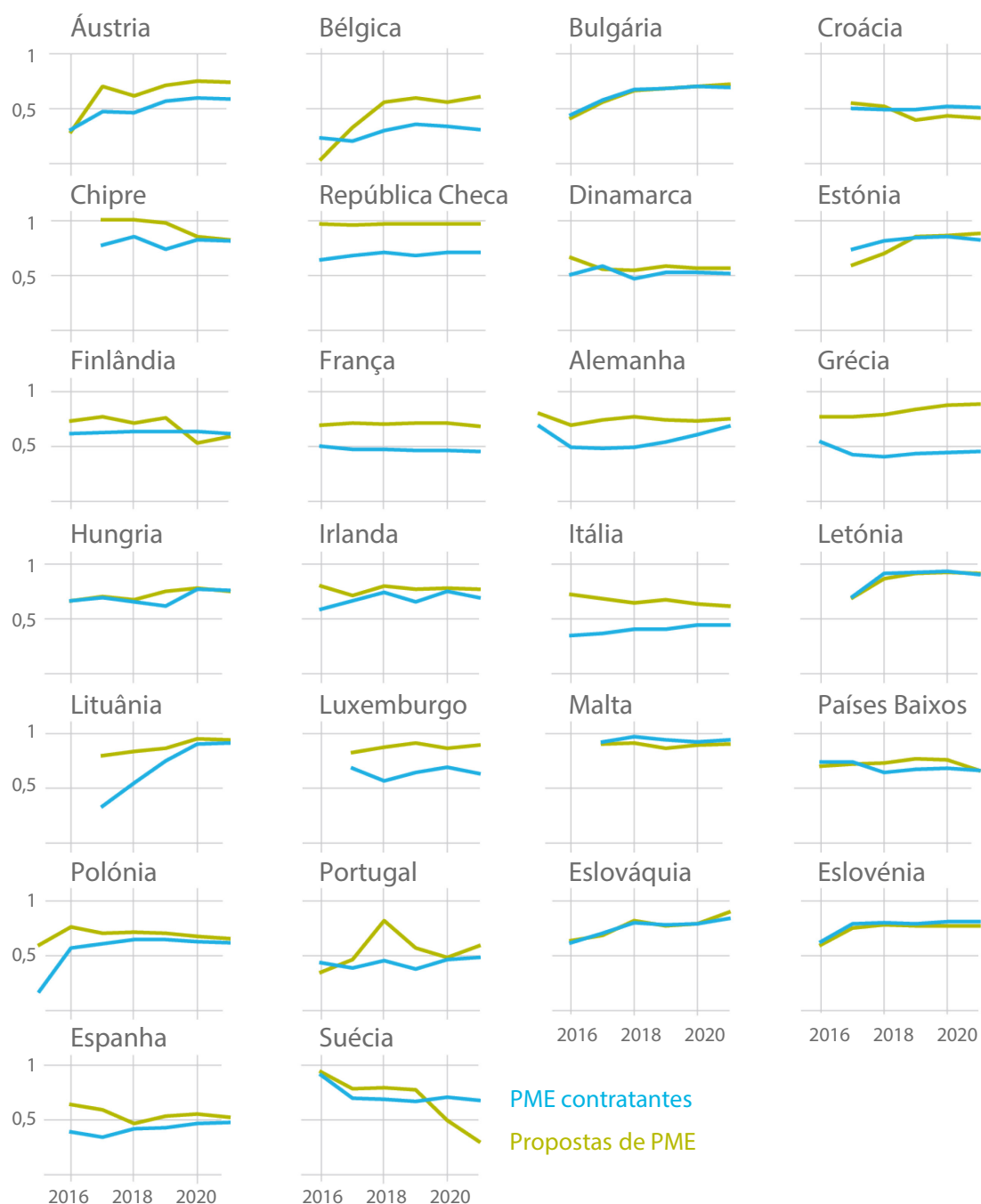
Dos 432 520 anúncios publicados nos primeiros seis meses após a entrada em vigor do Regulamento eForms, apenas 374 empregavam os formulários-tipo. Esta situação pode dever-se, em parte, ao facto de o regulamento ter sido alterado em dezembro de 2022, um mês após a sua entrada em vigor, o que poderá ter levado os utilizadores a não utilizar a versão então disponível e a decidir esperar, na eventualidade de mais alterações.

A percentagem de contratos adjudicados a PME não aumentou globalmente

57 A elevada participação das PME na contratação pública foi outro objetivo importante da revisão das diretivas em 2014, que continha disposições específicas para permitir a divisão em lotes. O recurso a esta opção pode aumentar a participação das PME na contratação pública e, ao alargar a possível base de fornecedores, pode também aumentar a concorrência.

58 Na sua análise de dados, o Tribunal utilizou dois indicadores para medir a participação das PME nos contratos públicos: PME contratantes e propostas de PME. Só existem dados para todos os Estados-Membros a partir de 2016. Em geral, estes dados não revelam um aumento global da participação das PME (medida pelo número de PME contratantes e de propostas de PME), mas a situação difere entre Estados-Membros. Por exemplo, a Áustria e a Lituânia registaram um aumento do número de PME participantes, a Suécia e a Finlândia registaram uma diminuição e, na maioria dos Estados-Membros, o número permaneceu globalmente estável (ver [figura 10](#)).

Figura 10 – Participação das PME – percentagem de contratantes e de propostas (2016-2021)



Notas: A disponibilidade de dados relativos à Roménia não era satisfatória.

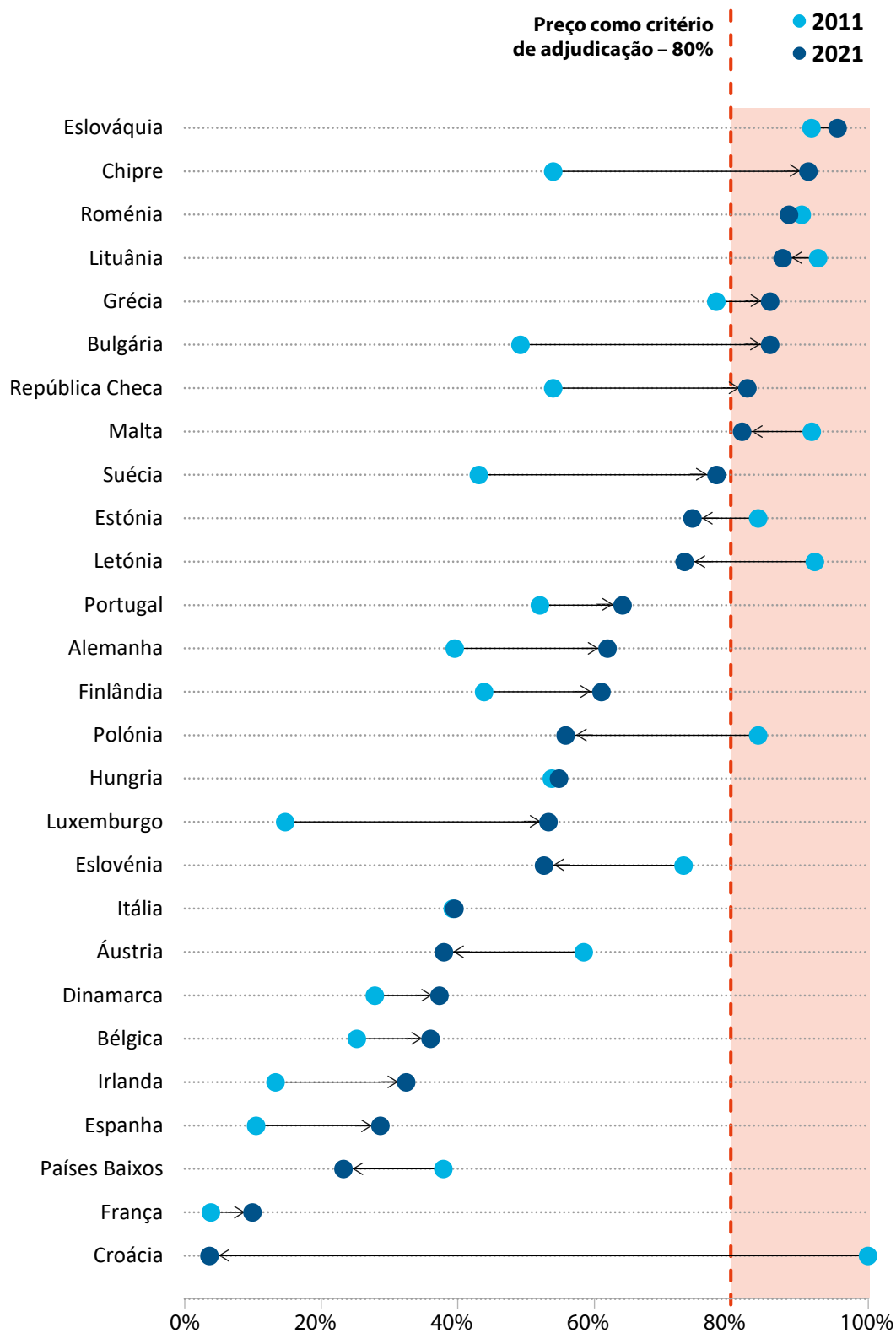
Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública, separador *Scoreboard indicators* (indicadores do Painel de Avaliação).

A maioria das entidades adjudicantes dos Estados-Membros aplica a contratação pública estratégica de forma muito reduzida

59 Outro objetivo fundamental da revisão de 2014 das diretivas era incentivar uma maior consideração dos aspetos ambientais, sociais e inovadores na celebração de contratos relativos a obras, bens e serviços. Esta abordagem é geralmente designada "contratação pública estratégica". Na prática, significa que as entidades adjudicantes podem desconsiderar o critério do preço mais baixo para privilegiar a proposta economicamente mais vantajosa. Para o efeito, devem especificar os critérios de seleção e as especificações técnicas que produzirão o resultado pretendido sem restringir artificialmente a concorrência.

60 Todavia, a análise dos dados efetuada pelo Tribunal revelou que a percentagem de contratos adjudicados à proposta mais baixa continua a representar a maior parte das adjudicações em todos os Estados-Membros. Em 2021, havia oito Estados-Membros em que o nível de adjudicação à proposta mais baixa excedia mesmo os 80%, o que constitui um sinal de alerta no Painel de Avaliação (ver [figura 11](#)). O Painel de Avaliação não dispõe de outros indicadores específicos para medir a contratação pública estratégica (ver ponto [76](#)).

Figura 11 – Percentagem das adjudicações de contratos à proposta mais baixa (2011 e 2021)



Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública, separador *Tendering practices* (práticas dos concursos).

61 Além disso, na maioria dos Estados-Membros, a incidência deste critério de adjudicação baseado no preço mais baixo aumentou mesmo durante o período analisado, o que indica que a promoção da contratação pública estratégica teve, na melhor das hipóteses, um impacto reduzido (ver *figura 11*).

A integridade e a transparência continuam a ser difíceis

62 Uma vez que a contratação pública envolve grandes volumes de fundos públicos, coloca-se um risco de fraude e corrupção. Por conseguinte, é fundamental que exista transparência neste domínio, não só para permitir o acompanhamento e o controlo dos procedimentos e das decisões, mas também para garantir que os decisores políticos são responsabilizados. A transparência contribui igualmente para a abertura da contratação pública e, portanto, para a concorrência. O elevado número de entidades adjudicantes frequentemente de pequena dimensão, sobretudo ao nível local ou regional, constitui um desafio considerável no que se refere a garantir a integridade e a transparência, sobretudo porque os contratos públicos de reduzido valor são muitas vezes adjudicados por ajuste direto.

63 Na Paine de Avaliação, a transparência é medida pela taxa de publicação de cada Estado-Membro, que corresponde ao valor dos contratos públicos anunciados no TED em percentagem do PIB nacional. Uma taxa de publicação mais elevada indica a realização de mais procedimentos de contratação em que há concorrência, bem como uma maior transparência.

64 No entanto, os dados mostram¹⁷ que, durante o período de 2011 a 2021, mais de metade dos Estados-Membros da UE-27 tinha sistematicamente uma taxa de publicação insatisfatória, inferior a 5% (o valor do sinal de alerta usado no Paine de Avaliação), e a análise de tendências do Tribunal não revela qualquer melhoria ao longo do tempo. Os resultados do inquérito mostram também uma falta de sensibilização para a questão, com mais de 43% das respostas a declararem não acompanhar este indicador.

¹⁷ Paine do TCE sobre contratação pública, separador *Scoreboard indicators* (indicadores do Paine de Avaliação).

Equilíbrio delicado entre a concorrência e os objetivos da revisão de 2014

65 A revisão de 2014 das diretivas contemplava um conjunto de objetivos, que, embora estejam interligados e se destinem a ser complementares para melhorar o desempenho global da contratação pública, não visam explicitamente aumentar a concorrência, podendo mesmo, por vezes, reduzi-la. Por exemplo, a desvantagem de certas medidas de simplificação, como o aumento da possibilidade de adjudicações por ajuste direto, é o facto de o número de eventuais proponentes e, por conseguinte, a concorrência, serem restringidos desde o início.

66 Outro exemplo é a divisão dos contratos em lotes mais pequenos, o que, por um lado, aumenta a probabilidade de participação das PME, mas, por outro, pode diminuir a concorrência nos mercados dominados por grandes empresas.

Lacunas no acompanhamento da contratação pública na UE por parte da Comissão

67 A Comissão é responsável pela supervisão do bom funcionamento do mercado único da UE. Neste contexto, a contratação pública é um elemento fundamental, pelo que o Tribunal examinou os instrumentos de que a Comissão dispõe para acompanhar a situação dos contratos públicos:

- o os relatórios de acompanhamento por país: o Tribunal examinou os relatórios relativos aos seis Estados-Membros incluídos na sua amostra;
- o o Diário Eletrónico de Concursos (TED): o Tribunal examinou a exaustividade e exatidão dos dados codificados pelas entidades adjudicantes no TED;
- o Painel de Avaliação do Mercado Único sobre contratos públicos: o Tribunal analisou a conceção deste painel.

Os relatórios nacionais de acompanhamento carecem de informações sobre a situação concorrencial nos Estados-Membros ou nos setores económicos

68 Nos termos das diretivas de 2014, as autoridades competentes dos Estados-Membros devem controlar a aplicação das regras em matéria de contratação pública e os resultados desta atividade devem ser publicados de três em três anos e enviados à Comissão num relatório de acompanhamento. O objetivo é compilar dados que permitam uma avaliação e uma gestão mais sólidas da política de contratação pública.

69 A Comissão recebeu um primeiro conjunto de relatórios entre 2018 e 2021 (três anos após os Estados-Membros terem transposto as diretivas para o direito nacional)¹⁸. Estes documentos foram posteriormente publicados no sítio Web da Comissão, a qual retirou das informações que continham contributos para o seu relatório sobre a aplicação e melhores práticas das políticas nacionais de contratação pública no mercado interno, publicado em maio de 2021¹⁹.

70 O Tribunal constatou que o relatório da Comissão contém apenas uma descrição geral do estado da contratação pública na UE e não fornece quaisquer informações específicas ou pormenorizadas sobre a situação da concorrência nos Estados-Membros ou nos setores económicos, nem sobre a medida em que os objetivos estratégicos da revisão de 2014 foram alcançados. Segundo a Comissão, estas lacunas deveram-se às reduzidas informações quantitativas fornecidas pelas autoridades nacionais competentes nos seus relatórios de acompanhamento. O Tribunal constatou igualmente que os relatórios por país dos Estados-Membros sobre a contratação pública não comunicam os dados de maneira uniforme.

¹⁸ DG GROW, [Página Web relativa aos relatórios por país e às informações sobre os países da UE](#) [em inglês].

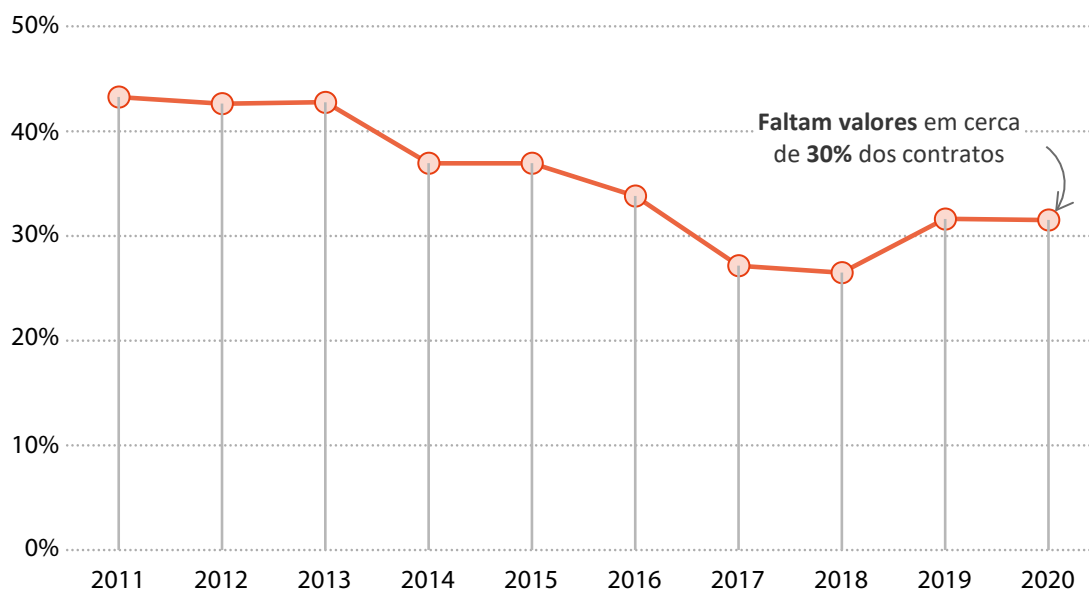
¹⁹ Relatório da Comissão intitulado "[Aplicação e melhores práticas de políticas nacionais em matéria de contratação pública no Mercado Interno](#)".

Os dados do TED ainda não são suficientemente completos e exatos

Os valores em falta continuam a ser um problema

71 A análise do Tribunal revelou que a exaustividade dos dados continua a ser uma questão importante no que se refere ao TED, apesar de ter havido uma melhoria substancial desde 2011. Atualmente, faltam valores em cerca de 30% dos contratos, uma percentagem que se mantém globalmente inalterada desde 2017 (ver [figura 12](#)).

Figura 12 – Evolução dos valores em falta nos dados do TED



Fonte: TCE.

72 Os valores mais frequentemente em falta são o número de registo nacional (mais de 86% dos procedimentos) e o valor estimado da adjudicação (mais de 63% dos procedimentos) (ver [figura 13](#)). As disposições das diretivas e dos regulamentos de execução relativos à contratação pública não obrigam as entidades adjudicantes a preencherem nenhum destes campos de dados. O Tribunal constatou também que não são recolhidos outros dados pertinentes, como o número, a duração e o resultado dos recurso de decisões de adjudicação. Estes dados são relevantes para a análise da contratação pública.

Figura 13 – Principais campos do TED em que faltavam valores durante o período de 2011-2021

	Número de registo nacional	Valor estimado da adjudicação	Título do procedimento	Valor do contrato adjudicado	Endereço do proponente escolhido	Número de propostas recebidas	Valor do anúncio de concurso	Código do país do proponente escolhido	Data da adjudicação	Nome do proponente escolhido	Critérios de adjudicação
	86,3%	63,6%	34,6%	32,8%	32,3%	24,9%	23,7%	23,2%	19,0%	16,8%	9,7%
10%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
20%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
30%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
40%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
50%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
60%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
70%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
80%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
90%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
100%	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>
	← Campos facultativos		→ Campos obrigatórios								

Fonte: TCE.

Nem todos os dados do TED são exatos

73 As entidades adjudicantes dos Estados-Membros são responsáveis pela exatidão e exaustividade dos dados relativos à contratação pública inseridos no TED. Ao analisar o período de 2011-2021 na sua totalidade, o Tribunal constatou que a exatidão dos dados melhorou ao longo do tempo, nomeadamente na sequência da inclusão no TED de regras de validação aplicáveis ao tratamento dos formulários de introdução de dados. Podem-se citar os menus pendentes de elementos predefinidos, em substituição de campos de texto livre, que melhoraram a coerência dos dados (por exemplo, impedindo a inserção de um código NUTS que não corresponda ao nome do país introduzido) e foram acrescentadas mensagens de alerta para evitar registos incorretos. Poderá melhorar-se ainda mais a qualidade aumentando os controlos incorporados e a gestão dos dados de referência quando da sua introdução, o que também reduziria os encargos administrativos para os utilizadores.

74 Porém, a análise do Tribunal revelou igualmente que os valores anormais continuam a ser um problema frequente. Por exemplo, o Tribunal encontrou vários casos, tais como a aquisição de brinquedos para creches e livros para bibliotecas, em que os dados relativos ao valor do contrato foram erradamente indicados como ascendendo a 9 999 999 999,99 euros. Detetou ainda numerosas incoerências nos dados relativos às alterações dos contratos, classificações incorretas dos contratos e erros em determinados campos (por exemplo, critérios de adjudicação e localização).

Falta de acordo sobre a utilização de um identificador único em toda a UE

75 Por último, o Tribunal observa que não existe um identificador único comum para os fornecedores e as entidades adjudicantes, o que cria um obstáculo para estas últimas, dado que reduz a sua capacidade de analisar as contratações com base no fornecedor. A utilização de um identificador único comum também ajudaria a determinar o beneficiário efetivo, facilitando assim a análise das contratações indiretas transfronteiras. Duas iniciativas da Comissão proporcionam possíveis meios para colmatar esta lacuna (ver [caixa 3](#)). O Tribunal observa que não há acordo entre os Estados-Membros sobre a forma que este identificador único poderia revestir. A identificação eletrónica usada nos serviços eIDAS, o número de IVA ou o número EORI (Registo e Identificação dos Operadores Económicos) seriam eventuais opções.

Caixa 3

Iniciativas da UE para criação de um identificador único para fornecedores e entidades adjudicantes

Identificação eletrónica e serviços de confiança para as transações eletrónicas (eIDAS)

O Regulamento eIDAS visa estabelecer um quadro jurídico comum em toda a Europa com vista a facilitar a utilização de identificação eletrónica e serviços de confiança para assinaturas eletrónicas, selos, carimbos temporais e serviços de envio registado.

O regulamento entrou em vigor em 2016 para substituir os anteriores regulamentos relativos à assinatura eletrónica e à identidade eletrónica. O seu objetivo é melhorar a confiança nas transações eletrónicas, garantindo a autenticidade, a integridade, a confidencialidade e a não rejeição de documentos e mensagens eletrónicos.

Número de Registo e Identificação dos Operadores Económicos (EORI)

O número EORI é o número de registo e identificação da UE para as empresas que importam mercadorias para a União ou as exportam para fora dela. Todas as empresas ou operadores individuais estabelecidos na UE precisam de obter um número EORI junto da respetiva autoridade aduaneira nacional.

O Painel de Avaliação da Comissão não fornece uma visão abrangente e sólida da situação da contratação pública

Conteúdo limitado do Painel de Avaliação

76 A análise do Tribunal detetou várias lacunas no Painel de Avaliação do Mercado Único da Comissão. Em especial, carece de indicadores específicos em diferentes domínios:

- o **diferenças regionais e setoriais:** as práticas em matéria de contratação pública diferem entre os Estados-Membros, mas também dentro dos próprios Estados-Membros. Por conseguinte, é importante ter em conta fatores regionais ou setoriais, o que a atual versão do Painel de Avaliação não faz. Esta melhoria poderia ser introduzida, já que a base de dados do TED recolhe e regista os identificadores regionais (códigos NUTS) e os identificadores setoriais (códigos do Vocabulário Comum para os Contratos Públicos);

- **contratação pública transfronteiras:** embora os intercâmbios diretos transfronteiras possam ser medidos, o mesmo não é ainda possível para os indiretos. Contudo, a inexistência de um identificador único para os operadores económicos registados no TED equivale à impossibilidade de assinalar estas transações. A ausência deste identificador único dificulta igualmente a determinação do beneficiário efetivo, que seria um aspeto fundamental para aumentar a transparência em benefício da luta contra a fraude e a corrupção;
- **contratação pública estratégica:** nenhum dos 12 indicadores atualmente incluídos no Painel de Avaliação fornece informações sobre o acompanhamento dos aspetos sociais, ambientais ou inovadores da contratação pública;
- **procedimentos com um único proponente:** poderia dispor-se de indicadores complementares capazes de fornecer informações adicionais sobre o nível de concorrência, mas não são utilizados. O número médio de proponentes por lote e o número médio de lotes por concurso seriam úteis, pois proporcionam informações sobre o interesse em cada parte do contrato e sobre a dimensão, o âmbito e a complexidade dos contratos anunciados;
- **informações sobre os procedimentos de contratação pública financiados pela UE:** o Painel de Avaliação carece atualmente de indicadores específicos relativos aos procedimentos de contratação pública financiados pela UE. Os indicadores que medem a eficácia e a eficiência destes procedimentos específicos poderiam incluir a percentagem de fundos da UE atribuídos à contratação pública, o tempo necessário para a adjudicação de contratos e a resposta dos proponentes aos convites à apresentação de propostas da UE. A inclusão destes indicadores no Painel de Avaliação permitiria comparar o desempenho dos procedimentos nacionais e da UE e contribuiria para uma governação fundamentada;
- **informações sobre os recursos das decisões de adjudicação tomadas pelas entidades adjudicantes:** presentemente, o Painel de Avaliação não inclui quaisquer informações sobre os recursos de decisões de adjudicação interpostos por proponentes não selecionados em concursos em que participaram (tais como o número, duração e resultado).

77 Além disso, a versão mais recente do Painel de Avaliação, atualizada durante a auditoria do Tribunal (fevereiro de 2023), contém apenas quatro anos de dados históricos, embora estejam disponíveis e possam ser incluídos dados relativos a um período mais longo. Esta limitação reduz a possibilidade de detetar tendências.

As alterações metodológicas nem sempre são divulgadas de forma transparente

78 A auditoria do Tribunal constatou também que a Comissão não fornece informações sobre determinados aspetos metodológicos subjacentes aos dados apresentados no Painel de Avaliação. A título de exemplo, nem os métodos utilizados para calcular os indicadores nem a justificação dos limiares de classificação são divulgados de forma transparente. O Painel de Avaliação necessita de maior transparência neste domínio.

79 O conteúdo do Painel de Avaliação também mudou várias vezes. A Comissão começou com seis indicadores em 2014, que aumentaram para nove em 2015 e para 12 em 2017. A última versão publicada em 2023 contém uma nova secção intitulada *Performance indicators* (indicadores de desempenho). No entanto, estes novos indicadores não medem o desempenho da contratação pública enquanto tal, mas sim aspetos relacionados com a transparência.

80 Outro exemplo é o indicador composto que foi utilizado até fevereiro de 2023 para classificar o desempenho dos Estados-Membros em matéria de contratação pública (ver [anexo I](#)). Este indicador foi calculado com base em outros 12 indicadores em que as taxas de "proponente único", "ausência de anúncio de concurso" e "publicação" recebiam uma ponderação tripla, ao passo que outros, como a participação de PME, tinham uma ponderação de apenas um terço. A ponderação era arbitrária e o sítio Web não continha qualquer explicação sobre a lógica subjacente, nem sobre a razão pela qual foi abandonada.

Falta de funcionalidades avançadas de comunicação de informações

81 Uma última insuficiência do Painel de Avaliação é a falta de funcionalidades avançadas de comunicação de informações. A interface do utilizador não disponibiliza gráficos interativos, a possibilidade de exportar dados ou de o utilizador definir filtros, ao contrário do sítio Web [Opentender.eu](#). Prevê-se que estas funcionalidades sejam incluídas no futuro espaço europeu de dados de contratação pública, um portal único de dados sobre contratação pública que a Comissão tenciona implantar a partir de 2024 como complemento do TED e do Painel de Avaliação (ver [caixa 4](#)). Todavia, a partilha de informações através do espaço europeu de dados de contratação pública não será obrigatória para os Estados-Membros.

Caixa 4

Espaço europeu de dados de contratação pública

Numa comunicação publicada em 16 de março de 2023, a Comissão anunciou o lançamento do espaço europeu de dados de contratação pública²⁰. O objetivo desta nova infraestrutura informática é ligar as bases de dados europeias, incluindo a base de dados do TED sobre contratação pública, com os conjuntos de dados nacionais sobre esta matéria. A Comissão aplicará gradualmente o espaço europeu de dados de contratação pública a partir de 2023 e espera que esteja plenamente operacional até 2025.

Poucas ações da Comissão e dos Estados-Membros para eliminar os obstáculos à concorrência na contratação pública

82 Por último, o Tribunal examinou as medidas tomadas pela Comissão para detetar e combater as causas profundas do declínio da concorrência na contratação pública desde 2011. Realizou igualmente um inquérito e entrevistou representantes das entidades adjudicantes e dos organismos públicos responsáveis pela supervisão da contratação pública, a fim de obter os seus pontos de vista sobre as medidas da Comissão e a situação da contratação pública nos respetivos países.

Ao nível da UE, a diminuição da concorrência na contratação pública não é suficientemente tida em conta

Na sequência da revisão de 2014, o acompanhamento da Comissão centrou-se na transposição correta e atempada das diretivas para o direito nacional e não nos aspetos relacionados com a concorrência

83 Inicialmente, o principal foco das atividades de acompanhamento da Comissão foi a transposição das diretivas de 2014 relativas à contratação pública para o direito nacional e quaisquer medidas de execução tomadas. As outras iniciativas da Comissão desde a entrada em vigor das diretivas de 2014 consistiram na publicação de orientações sobre a condução da contratação pública²¹.

²⁰ Artigo noticioso da DG GROW, "[Public Procurement Data Space: Unlocking the wealth of EU public procurement data in Europe](#)".

²¹ DG GROW, [página Web sobre contratação pública](#) [em inglês].

84 Em resultado do seu acompanhamento da transposição das diretivas para o direito nacional, a Comissão deu início a duas vagas de procedimentos de infração²². A primeira, em dezembro de 2016, dizia respeito à transposição tardia das diretivas por 15 Estados-Membros²³. A segunda caracterizou-se por uma maior dispersão ao longo dos anos e incidia na falta de conformidade com as diretivas da legislação nacional de 16 Estados-Membros.

85 O Tribunal observou que, durante o período de transposição, a Comissão não se centrou suficientemente em iniciativas destinadas a melhorar a sensibilização, a fim de aumentar a concorrência, a otimização dos recursos e a eficiência. Em especial, a Comissão não fez uma utilização específica dos dados disponíveis para detetar as causas profundas da pouca concorrência na contratação pública ao nível da UE e dos Estados-Membros e não tomou medidas de atenuação de forma sistemática (ver ponto **104**).

A Comissão deu início a uma série de ações como previsto na sua estratégia de 2017, mas poucas incidem nos obstáculos à concorrência na contratação pública

86 Em 3 de outubro de 2017, embora a maioria dos Estados-Membros já tinham concluído a transposição das diretivas para o direito nacional, a Comissão publicou uma estratégia em matéria de contratação pública intitulada "Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa"²⁴. Este documento afirma que os "contratos públicos assentam na livre concorrência para obter a máxima rendibilidade dos dinheiros públicos", reconhecendo que este "processo competitivo ou não está presente ou está a perder intensidade"²⁵. Na estratégia²⁶, a Comissão compromete-se também a trabalhar com as autoridades responsáveis pela contratação pública nos Estados-Membros, a proporcionar mais apoio a fim de tornar a contratação pública tão simples e eficiente quanto possível e a continuar a sua política de aplicação.

²² [Sítio Web da Comissão sobre procedimentos de infração](#).

²³ [Ficha informativa da Comissão Europeia sobre os procedimentos de infração, dezembro de 2016](#).

²⁴ COM(2017) 0572, "Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa".

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

87 Em particular, a estratégia assinalou seis domínios em que poderiam ser tomadas medidas para ajudar os Estados-Membros a obterem melhores resultados dos seus procedimentos de contratação pública. A maioria das propostas também tem potencial para aumentar a concorrência (ver [caixa 5](#)).

Caixa 5

Ações propostas para a obtenção de melhores resultados em matéria de contratação pública

Na sua estratégia de 2017, a Comissão assinalou os seguintes seis domínios relativamente aos quais poderiam ser iniciadas ações até ao final de 2018:

- Domínio 1: Garantir a adoção generalizada da contratação pública estratégica, sendo necessária uma metodologia específica para os setores prioritários;
- Domínio 2: Profissionalizar os adquirentes públicos;
- Domínio 3: Melhoria do acesso aos mercados da contratação;
- Domínio 4: Aumentar a transparência e a integridade e melhorar a qualidade dos dados;
- Domínio 5: Impulsionar a transformação digital da contratação;
- Domínio 6: Cooperar a fim de contratar em conjunto.

88 Desde então, as atividades da Comissão no domínio da contratação pública incluíram a organização de grupos de trabalho sobre determinados assuntos (como a contratação pública eletrónica), sessões de formação e publicações²⁷ sobre práticas de contratação e temas específicos que vão dos contratos públicos de inovação às necessidades das PME em matéria de contratação pública. Além disso, a Comissão realizou estudos em colaboração com consultores externos.

²⁷ DG GROW, [página Web sobre contratação pública](#) [em inglês].

89 O Tribunal constatou que tinham sido concluídas muito poucas ações para reforçar a contratação pública até ao prazo limite de 2018. Verificou também que, frequentemente, estas ações permaneciam fragmentadas e pouco sistemáticas. Mais recentemente, observou um incremento significativo da atividade, em particular com o lançamento de vários projetos após o início da presente auditoria, nomeadamente a plataforma da Comunidade de Adquirentes Públicos (ver [caixa 6](#)).

Caixa 6

Projeto "Big Buyers Working Together"

Este projeto²⁸ foi lançado pela Comissão para apoiar a cooperação entre adquirentes públicos com forte poder de compra e promover uma utilização mais ampla da contratação pública estratégica com vista a soluções inovadoras e sustentáveis. Trabalhando em conjunto e unindo os seus recursos, os municípios, as centrais de compras e outros grandes adquirentes públicos podem maximizar o seu poder de mercado e o seu impacto. Estão a ser criadas dez "comunidades de práticas" nesta plataforma, cada uma dedicada à aquisição de um bem ou serviço específico ou à empreitada de obras específicas em que é necessária uma cooperação europeia.

Falta de atenção às causas profundas da concorrência reduzida ao nível nacional

90 O inquérito e as entrevistas do Tribunal indicam que os Estados-Membros concentraram a sua atenção sobretudo no cumprimento das regras aplicáveis à contratação pública e não no desempenho. Os resultados do inquérito revelam que a sensibilização dos Estados-Membros para as questões de concorrência era baixa. Cerca de um terço dos inquiridos que responderam não tinha conhecimento da secção do Painel de Avaliação que acompanha os contratos públicos. Apenas 61% confirmaram ter utilizado o indicador "proponente único" e ainda menos (55%) responderam que usavam o indicador "ausência de anúncio de concurso". Em 23% das respostas indicaram considerar que os procedimentos com um único proponente tinham pouca relevância ou, então, revelaram não ter opinião sobre a matéria; em 27% das respostas exprimiram uma visão semelhante sobre o indicador relativo à ausência de anúncio de concurso.

²⁸ Comissão, [sítio Web sobre a Comunidade de Adquirentes Públicos](#) [em inglês].

91 Globalmente, o Tribunal constatou que os Estados-Membros tinham empreendido poucas atividades para eliminar os obstáculos à concorrência na contratação pública ao nível nacional (ver [caixa 7](#)). Existe, contudo, uma falta geral de sensibilização para a concorrência e a otimização dos recursos. Em especial, vários dos indivíduos que o Tribunal entrevistou e metade dos inquiridos que responderam ao inquérito não consideravam que a conceção dos procedimentos de contratação pública e o seu impacto na concorrência pudessem constituir um problema, desde que as regras aplicáveis fossem respeitadas.

A auditoria detetou vários fatores que influenciam a concorrência

É importante uma conceção adequada dos procedimentos de contratação pública

92 A escolha de critérios de seleção ou requisitos técnicos demasiado restritivos é suscetível de reduzir o número de empresas que podem participar num procedimento de contratação pública ou de produtos que podem ser adquiridos. Mais de 40% das respostas ao inquérito do Tribunal assinalaram critérios ou requisitos restritivos como razões que contribuem para os procedimentos com um único proponente. Simultaneamente, apenas cerca de um terço considerou que estas situações afetavam o seu país.

93 A aplicação de especificações técnicas "à medida" pode distorcer a concorrência ao favorecer uma determinada empresa. Não obstante, alguns Estados-Membros (Dinamarca, Luxemburgo e Polónia) mencionaram situações específicas de contratação pública, como a aquisição de material médico ou de serviços de transporte específicos, em que as especificações técnicas pormenorizadas são um requisito essencial para garantir uma contratação pública eficaz.

A concentração de mercado resulta numa menor concorrência na contratação pública

94 De acordo com os representantes dos Estados-Membros, outro fator fundamental é a concentração de mercado, ou seja, o facto de, quando existe apenas um número pequeno de empresas concorrentes num mercado específico, a concorrência ser reduzida. Este facto foi realçado tanto pelas respostas ao inquérito como durante as entrevistas. Quase metade dos inquiridos que responderam ao inquérito do Tribunal considerou que os mercados económicos restritos explicavam, pelo menos em parte, os procedimentos com um único proponente, e 45% consideraram que tais mercados também davam origem ao elevado nível dos procedimentos por negociação e às adjudicações sem anúncio de concurso.

95 A concentração de mercado depende consideravelmente do setor económico e uma análise setorial pormenorizada poderia fornecer mais informações. Dos Estados-Membros entrevistados, apenas a Polónia e a Hungria iniciaram estudos sobre a matéria. No caso da Hungria, tal está estipulado no plano de recuperação e resiliência e é exigido pelo procedimento de condicionalidade relacionado com o Estado de direito desencadeado contra o país. Estes estudos estavam em curso e, por conseguinte, não se encontravam disponíveis à data da auditoria.

96 A Comissão publicou um estudo sobre as concentrações de mercado²⁹ que serviu de base ao documento de orientação da Direção-Geral da Concorrência³⁰. O estudo confirmou uma tendência crescente de concentração de mercado em todos os setores da indústria e dos serviços durante o período examinado, coincidindo com tendências globais semelhantes, de acordo com as publicações da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos.

A insuficiente capacidade administrativa pode ter um impacto negativo sobre a concorrência na contratação pública

97 Tal como referido nos pontos **48** a **56**, os procedimentos de contratação pública não se tornaram mais flexíveis ou mais simples na sequência da revisão de 2014, os encargos administrativos continuam a ser elevados, os procedimentos são morosos e observam-se atrasos nos pagamentos. Todos estes fatores geram custos para os potenciais proponentes superiores aos custos envolvidos quando concorrem a contratos do setor privado. A Comissão considera que a contratação pública e a contratação privada não são comparáveis, uma vez que os requisitos não são os mesmos, ou seja, na contratação pública o importante não é apenas a despesa pública, mas também a criação de valor para as pessoas.

²⁹ Koltay, Gabor; Lorincz, Szabolcs e Valletti, Tommaso M., *Concentration and Competition: Evidence from Europe and Implications for Policy*, 2022, Documento de trabalho nº 9640 da iniciativa CESifo, disponível no sítio Web SSRN (<https://ssrn.com/abstract=4069206>).

³⁰ Comissão, "*Competition policy brief: Industry concentration and competition policy*", número 2021/02, novembro de 2021.

98 Em mais de metade das respostas, os inquiridos consideraram que a falta de capacidade administrativa poderia ter um impacto negativo no nível de concorrência. Este valor aumenta para 71% no caso dos inquiridos que desempenham cargos administrativos, que salientam os condicionalismos gerais em matéria de conhecimentos e a escassez de pessoal qualificado para preparar e conduzir procedimentos suscetíveis de aumentar a concorrência. No que diz respeito aos intercâmbios transfronteiras, os representantes dos Estados-Membros assinalaram as competências linguísticas como um obstáculo importante às empresas estrangeiras que apresentam propostas a concursos noutra país.

99 Os inquiridos do inquérito do Tribunal afirmaram também que a insuficiente capacidade administrativa era outro problema frequente para os proponentes, em especial para as PME com pouco pessoal administrativo e reduzidos conhecimentos técnicos. Os procedimentos de contratação que são complexos e morosos e que requerem muitos recursos não são atrativos para as empresas, especialmente as PME. Outro fator que aumenta a complexidade e os encargos administrativos é a variedade de plataformas de contratação pública, que, por sua vez, também complica compilação de dados completos e coerentes de todos os Estados-Membros.

100 As entrevistas do Tribunal revelaram que os atrasos nos pagamentos eram vistos como um fator que reduzia parcialmente a atratividade dos contratos públicos, variando esta opinião consoante o país inquirido, o nível de confiança no setor público e a força económica deste. Todavia, as diretivas relativas aos contratos públicos não contêm disposições sobre os atrasos nos pagamentos.

Ações dispersas de atenuação para reduzir os obstáculos à concorrência na contratação pública

101 Houve poucas medidas de atenuação, nomeadamente no que diz respeito à coordenação e ao diálogo. Um intercâmbio de boas práticas e uma utilização mais ampla de soluções individuais poderiam conduzir à simplificação e melhoria dos procedimentos, aumentando a atratividade dos contratos públicos e, assim, também a concorrência na contratação pública. A Comissão, na sua qualidade de supervisora da contratação pública na UE, poderia exercer um papel de coordenação mais forte. No âmbito das entrevistas do Tribunal, alguns Estados-Membros afirmaram que beneficiariam de uma maior coordenação no que se refere às orientações e à legislação (além das diretivas) em matéria de contratação pública.

102 A estratégia de 2017 (ver ponto [86](#)) preconizava que as comissões competentes do Parlamento e do Conselho (Competitividade) passassem a ser um fórum para o debate político em curso sobre contratação pública nos Estados-Membros, que também poderia assumir a forma de um diálogo estruturado voluntário alinhado com o processo do Semestre Europeu. As entrevistas do Tribunal junto dos Estados-Membros não confirmaram a existência deste diálogo estruturado.

103 No contexto do Semestre Europeu, a Comissão elabora relatórios anuais por país que, entre outros aspetos, avaliam o funcionamento dos mercados nacionais de contratação pública enquanto motores do mercado único. Nesta base, a Comissão pode propor recomendações específicas por país ao Conselho. Todavia, o aspeto específico da concorrência na contratação pública não assumiu uma importância central nas avaliações globais da Comissão.

104 Os dados disponíveis permitiriam análises mais exaustivas dos aspetos da contratação pública relacionados com o desempenho, com vista a detetar as causas profundas do fraco desempenho e a reforçar as medidas de atenuação destinadas a promover a concorrência neste domínio. Porém, estas análises ainda não foram realizadas nem ao nível europeu nem nacional. Além disso, as poucas medidas de atenuação tomadas pela Comissão ou pelos Estados-Membros não foram concebidas com base numa análise adequada dos problemas de desempenho detetados na contratação pública e foram aplicadas de forma descoordenada.

105 O Tribunal constatou iniciativas para a profissionalização da contratação pública e a partilha de conhecimentos especializados pertinentes ao nível nacional, por exemplo, na sequência de um diálogo estruturado com a Comissão no contexto das negociações do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (ver [caixa 7](#)).

Caixa 7

Iniciativas para a profissionalização da contratação pública

Na Croácia, foi criado um sistema obrigatório de certificação da contratação pública. Todos os procedimentos de contratação pública devem ser executados por uma equipa com, pelo menos, um membro certificado. A certificação é concedida no final de uma formação aprofundada que é oferecida a todos os funcionários públicos, estando também aberta a participantes do setor privado.

A Polónia está a publicar orientações específicas sobre as particularidades da contratação pública nos países vizinhos. Esta iniciativa permitirá que as empresas polacas participem em mais procedimentos de contratação pública no estrangeiro.

No âmbito dos respetivos planos de recuperação e resiliência (PRR), vários Estados-Membros (Croácia, Hungria, Itália, Roménia, Eslováquia e Grécia) tencionam utilizar o financiamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência para melhorar os seus procedimentos administrativos em matéria de contratação pública, por exemplo, tornando-a digital, modernizando os sistemas existentes, introduzindo programas de formação, etc.

106 A Comissão reconheceu a necessidade de reforçar o diálogo sobre contratação pública, e a DG GROW tenciona lançar uma nova iniciativa para cada Estado-Membro em 2023. Esta atividade será uma oportunidade para a Comissão exercer um papel de coordenação na divulgação das boas práticas em matéria de contratação pública assinaladas pelos Estados-Membros e desenvolver, com eles, um plano de ação para determinar e atenuar as causas profundas do fraco desempenho da contratação pública, centrado no aumento da concorrência.

107 Por último, a Comissão começou também a prestar assistência técnica aos Estados-Membros através do seu Programa de Apoio às Reformas Estruturais, e do seu sucessor, o instrumento de assistência técnica, para ajudar a melhorar os seus sistemas de contratação pública. Para o período de 2017-2023, a Comissão aprovou o financiamento de 32 projetos de reforma da contratação pública em 14 Estados-Membros³¹. Onze estão concluídos, 14 ainda estão em curso, um está em fase de preparação e seis ainda não começaram.

³¹ Bélgica, Estónia, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Lituânia, Hungria, Malta, Portugal, Roménia, Eslovénia e Eslováquia.

Conclusões e recomendações

108 De modo geral, o Tribunal conclui que o nível de concorrência nos contratos públicos relativos a obras, bens e serviços diminuiu nos últimos 10 anos no mercado único da UE. Existe uma falta de sensibilização para a concorrência como condição prévia de uma contratação pública sinónimo de otimização dos recursos. A Comissão e os Estados-Membros não utilizaram sistematicamente os dados disponíveis para detetar as causas profundas da pouca concorrência, tendo tomado apenas medidas dispersas para reduzir os obstáculos.

109 Em 2021, três indicadores-chave para medir a concorrência na contratação pública ("ausência de anúncio de concurso", "proponente único" e "número de proponentes") continuaram a revelar valores insatisfatórios na maioria dos Estados-Membros. As adjudicações por ajuste direto representaram cerca de 16% de todos os procedimentos de contratação pública no mercado único (ver pontos [31](#) a [33](#)).

110 Mais de 40% de todas as adjudicações foram efetuadas no âmbito de procedimentos em que havia apenas um proponente. A análise de dados do Tribunal mostra igualmente que os procedimentos com um único proponente nos Estados-Membros da UE-27 quase duplicaram entre 2011 e 2021 e que o número de proponentes por procedimento diminuiu quase para metade (ver pontos [35](#) a [36](#)).

111 As diferenças significativas de um Estado-Membro para outro e de uma região para outra indicam que as entidades adjudicantes dos Estados-Membros variam na metodologia que empregam nas suas práticas de contratação pública. Além disso, para estes indicadores o Tribunal constatou também existir heterogeneidade entre setores económicos em termos da percentagem de contratação pública correspondente e da evolução dos próprios indicadores nos últimos 10 anos (ver pontos [34](#) e [37](#) a [39](#)).

112 O Tribunal analisou de igual modo outros aspetos do desempenho da contratação pública no mercado único da UE, como a contratação pública direta transfronteiras, que permanece ao nível reduzido de 5% de todos os contratos públicos. Acresce que a falta de concorrência suficiente pode repercutir-se nos preços dos contratos públicos e gerar custos. Uma vez que a Comissão não acompanha os dados sobre os preços, não é claro em que medida a tendência para o recuo da concorrência já teve impacto no custo das obras públicas, dos bens e dos serviços (ver pontos [41](#) a [46](#)).

113 Além disso, a revisão das diretivas em 2014 pretendia tornar os contratos públicos mais simples e flexíveis, aumentar a transparência dos procedimentos, garantir um acesso mais fácil para as pequenas e médias empresas e fazer uma utilização estratégica da contratação pública para apoiar os objetivos de política da UE. A análise dos dados efetuada pelo Tribunal revelou também que a revisão de 2014 ainda não conduziu a quaisquer melhorias significativas na forma como as entidades adjudicantes conduzem os seus procedimentos de contratação. No que diz respeito à simplificação, também não constatou mudanças de relevo que tornassem os contratos públicos mais atrativos. A duração média dos procedimentos de contratação pública aumentou 50% desde 2011. Iniciativas como o Documento Europeu Único de Contratação Pública e os formulários-tipo evidenciam os esforços da Comissão para simplificar os procedimentos de contratação pública e reduzir os encargos administrativos associados, mas o seu impacto continua por demonstrar. Para que estas iniciativas tenham repercussão, a adoção tem de ser generalizada, o que exige um apoio contínuo da Comissão (ver pontos [48](#) a [56](#)).

114 O Tribunal conclui igualmente que os outros objetivos da revisão ainda não foram atingidos, dado que a sua análise mostra que tanto as taxas de publicação como a participação das PME na contratação pública permaneceram em níveis demasiado baixos durante o período auditado. A promoção da contratação pública estratégica com o objetivo de incentivar uma maior consideração dos aspetos ambientais, sociais ou inovadores teve um reduzido impacto global e a percentagem de procedimentos que utilizam outros critérios de adjudicação além do preço é muito pequena, apesar da revisão de 2014. Alguns dos objetivos da revisão de 2014 das diretivas não visam a concorrência e, por vezes, estão mesmo em conflito com ela, e os diferentes aspetos do desempenho da contratação pública não são medidos (ver pontos [57](#) a [66](#)).

Recomendação 1 – Clarificar e hierarquizar os objetivos em matéria de contratação pública

A Comissão deve dar início a um processo para:

- a) formular e hierarquizar um número menor de objetivos, mas que sejam mais claros e mensuráveis;
- b) ponderar se os objetivos estratégicos da política da UE devem ser alcançados através de:
 - o requisitos estratégicos para os procedimentos de contratação pública ou, antes, de
 - o uma maior regulamentação das especificações relativas às obras, bens e serviços.

Prazo de execução: meados de 2025

115 No que se refere aos instrumentos de acompanhamento da Comissão, o Tribunal conclui que existem numerosas lacunas que reduzem a utilidade dos mesmos para supervisionar a situação da contratação pública nos Estados-Membros, nas regiões e nos setores económicos. A qualidade dos dados do TED melhorou, mas a sua exaustividade continua a ser um problema importante. Um identificador único comum poderia melhorar a utilidade da base de dados do TED para efeitos de acompanhamento. O Tribunal verificou igualmente que nem todos os dados pertinentes são recolhidos. Como as entidades adjudicantes são responsáveis pela introdução dos dados no TED, é ainda mais importante que se comprometam a garantir que as informações relativas à contratação pública são completas e exatas, o que deve ser incentivado e acompanhado de perto (ver pontos [71](#) a [75](#)).

Recomendação 2 – Colmatar as lacunas nos dados relativos à contratação pública

A Comissão deve:

- a) continuar a melhorar a fiabilidade e a exaustividade dos dados do TED, nomeadamente promovendo a utilização de campos de entrada facultativos e controlos incorporados quando da introdução de dados;

- b) recolher dados de acompanhamento adicionais pertinentes de fontes complementares, como o espaço europeu de dados de contratação pública, para alimentar os indicadores de acompanhamento (estes dados devem incluir identificadores únicos para fornecedores, beneficiários efetivos e entidades adjudicantes e, se existirem, informações sobre os recursos interpostos por proponentes não selecionados);
- c) utilizar o Espaço europeu de dados de contratação pública para acompanhar a qualidade dos dados fornecidos através dos formulários-tipo e publicados no TED;
- d) exigir que os Estados-Membros forneçam dados completos e exatos, de forma coerente, nos seus relatórios de acompanhamento da contratação pública.

Prazo de execução: final de 2025

116 O relatório da Comissão sobre a execução da contratação pública contém apenas uma descrição geral da situação neste domínio. O Tribunal constatou também que o Painel de Avaliação carece de determinados indicadores valiosos (principalmente porque as entidades adjudicantes não enviam os dados subjacentes para publicação no TED) e que certos aspetos metodológicos não são divulgados. Por último, o Painel de Avaliação não permite uma análise adequada das tendências e carece de elementos avançados de comunicação de informações (ver pontos [68 a 70](#) e [76 a 81](#)).

Recomendação 3 – Atualizar os instrumentos da Comissão para acompanhar melhor a concorrência na contratação pública

A Comissão deve:

- a) adaptar o âmbito de aplicação do Painel de Avaliação aos objetivos das diretivas, em especial incluindo indicadores adicionais, por exemplo, relacionados com a contratação pública transfronteiras e a contratação pública estratégica;
- b) mostrar as tendências plurianuais em matéria de concorrência na contratação pública ao nível da UE, dos Estados-Membros e dos setores económicos;
- c) divulgar atempadamente as suas definições dos indicadores e os métodos de cálculo (e quaisquer alterações aos mesmos);
- d) introduzir funcionalidades avançadas de comunicação de informações que permitam uma maior exploração dos dados relativos à contratação pública;

- e) divulgar informações sobre os recursos interpostos por proponentes não selecionados;
- f) contemplar, na sua comunicação de informações, a situação da concorrência nos Estados-Membros, regiões e setores económicos, com base em indicadores-chave de desempenho;
- g) explorar novas formas de acompanhar os preços praticados no âmbito da contratação pública na UE e nos Estados-Membros.

Prazo de execução: final de 2025

117 O Tribunal conclui que, até à data, a Comissão não teve suficientemente em conta a diminuição da concorrência na contratação pública. Desde a adoção das diretivas de 2014, a Comissão centrou-se principalmente na sua transposição para o direito nacional e no cumprimento das regras, mas não no acompanhamento sistemático do desempenho da contratação pública através dos dados disponíveis. Por conseguinte, as causas profundas do fraco desempenho não foram determinadas, nem lhes foi dada resposta, de forma sistemática. No seguimento da sua estratégia de 2017, a Comissão adotou uma série de medidas para ajudar os Estados-Membros a obterem melhores resultados dos seus procedimentos de contratação pública, mas muito poucas visam a redução da concorrência. A Comissão foi lenta na execução da sua estratégia de 2017 e só recentemente deu início a ações significativas. A Comissão também não utilizou o processo do Semestre Europeu de modo suficientemente eficaz para sensibilizar para a diminuição do nível de concorrência (ver pontos [83](#) a [89](#) e [103](#)).

118 Ao nível nacional, o Tribunal constatou poucas iniciativas para detetar as causas profundas da pouca concorrência na contratação pública. Além disso, os Estados-Membros centraram a sua atenção sobretudo no cumprimento das regras em matéria de contratação pública e não no desempenho. As entidades adjudicantes não consideraram a conceção dos procedimentos de contratação pública e o seu impacto na concorrência um problema, desde que as regras aplicáveis fossem respeitadas.

119 O trabalho de auditoria do Tribunal revelou fatores importantes subjacentes à diminuição da concorrência, como a concentração de mercado e a reduzida atratividade da contratação pública para as empresas, devido, por exemplo, à duração dos procedimentos, a critérios de adjudicação demasiado restritivos, às especificações técnicas e a uma capacidade administrativa insuficiente. É necessária uma análise mais aprofundada (ver pontos [90](#) a [100](#)).

120 No que diz respeito à coordenação e ao diálogo, as ações da Comissão foram escassas. Um intercâmbio de boas práticas e uma utilização mais ampla de soluções individuais poderiam conduzir à simplificação e melhoria dos procedimentos e, por conseguinte, a uma maior concorrência na contratação pública na União. Dada a sua capacidade de supervisão dos contratos públicos na UE, a Comissão poderia exercer um papel de coordenação mais forte (ver pontos [101](#) a [107](#)).

Recomendação 4 – Ir mais longe na análise das causas profundas e apresentar medidas para ultrapassar os principais obstáculos à concorrência e promover as boas práticas

- a) Com base nos resultados da auditoria do Tribunal, e em cooperação com os Estados-Membros, a Comissão deve realizar uma análise mais exaustiva das causas profundas da pouca concorrência na contratação pública ao nível da UE, dos Estados-Membros, das regiões e, se for caso disso, dos setores económicos.
- b) Em função do resultado desta análise, a Comissão deve apresentar medidas para ultrapassar os principais obstáculos à concorrência na contratação pública dando resposta às preocupações fundamentais das entidades adjudicantes. Por exemplo:
 - reduzir os encargos administrativos desnecessários;
 - promover o desenvolvimento de procedimentos eficazes, nomeadamente no que diz respeito à escolha dos critérios de seleção e de adjudicação;
 - reforçar a capacidade administrativa;
 - fomentar o intercâmbio de boas práticas;
 - facilitar a contratação pública transfronteiras centralizando as informações específicas dos Estados-Membros e tirando partido da inteligência artificial para superar as barreiras linguísticas;
 - tornar os contratos públicos mais atrativos para as empresas, em especial as PME.Estas medidas poderão eventualmente assumir a forma de um plano de ação à escala da UE.

Prazo de execução: final de 2025

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Annemie Turtelboom, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de outubro de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Indicadores do Painel de Avaliação

Indicador (ponderação dos indicadores até fevereiro de 2023)	O que mede
Indicador compósito	
Desempenho em matéria de contratação pública	<p>Este indicador compósito é calculado com base nos 12 indicadores a seguir enumerados. Destina-se a fornecer uma avaliação global da situação da contratação pública.</p> <p>A Comissão deixou de publicar este indicador compósito e a ponderação dos indicadores individuais em fevereiro de 2023.</p>
Indicadores com ponderação tripla	
1: Proponente único	Percentagem de contratos adjudicados em que houve apenas um proponente.
2: Ausência de anúncio de concurso	Percentagem de procedimentos de contratação pública negociados com uma empresa sem publicação de um anúncio de concurso.
3: Taxa de publicação	Valor dos contratos públicos anunciados no TED em percentagem do PIB nacional.
Indicadores com ponderação única	
4: Contratação pública em regime de cooperação	Percentagem de procedimentos de contratação pública com mais do que um adquirente público.
5: Critérios de adjudicação	Percentagem de procedimentos em que a adjudicação dependeu apenas do facto de a proposta ser a mais baixa.
6: Rapidez da decisão	Duração média da tomada de decisões.
Indicadores com ponderação de um terço	
7: PME contratantes	Percentagem de PME contratantes.

8: Propostas de PME	Percentagem de propostas de PME.
9: Procedimentos divididos em lotes	Percentagem de concursos divididos em lotes.
10: Anúncio de concurso em falta	Percentagem de contratos adjudicados na sequência de um concurso cujo título e condições não eram claros.
11: Número de registo do vendedor em falta	Percentagem de procedimentos que não incluíram o número de registo do vendedor.
12: Número de registo do comprador em falta	Percentagem de procedimentos que não incluíram o número de registo do comprador.

Fonte: [Secção sobre contratação pública do Painel de Avaliação do Mercado Único](#) da Comissão.

Anexo II – Metodologia da análise de dados

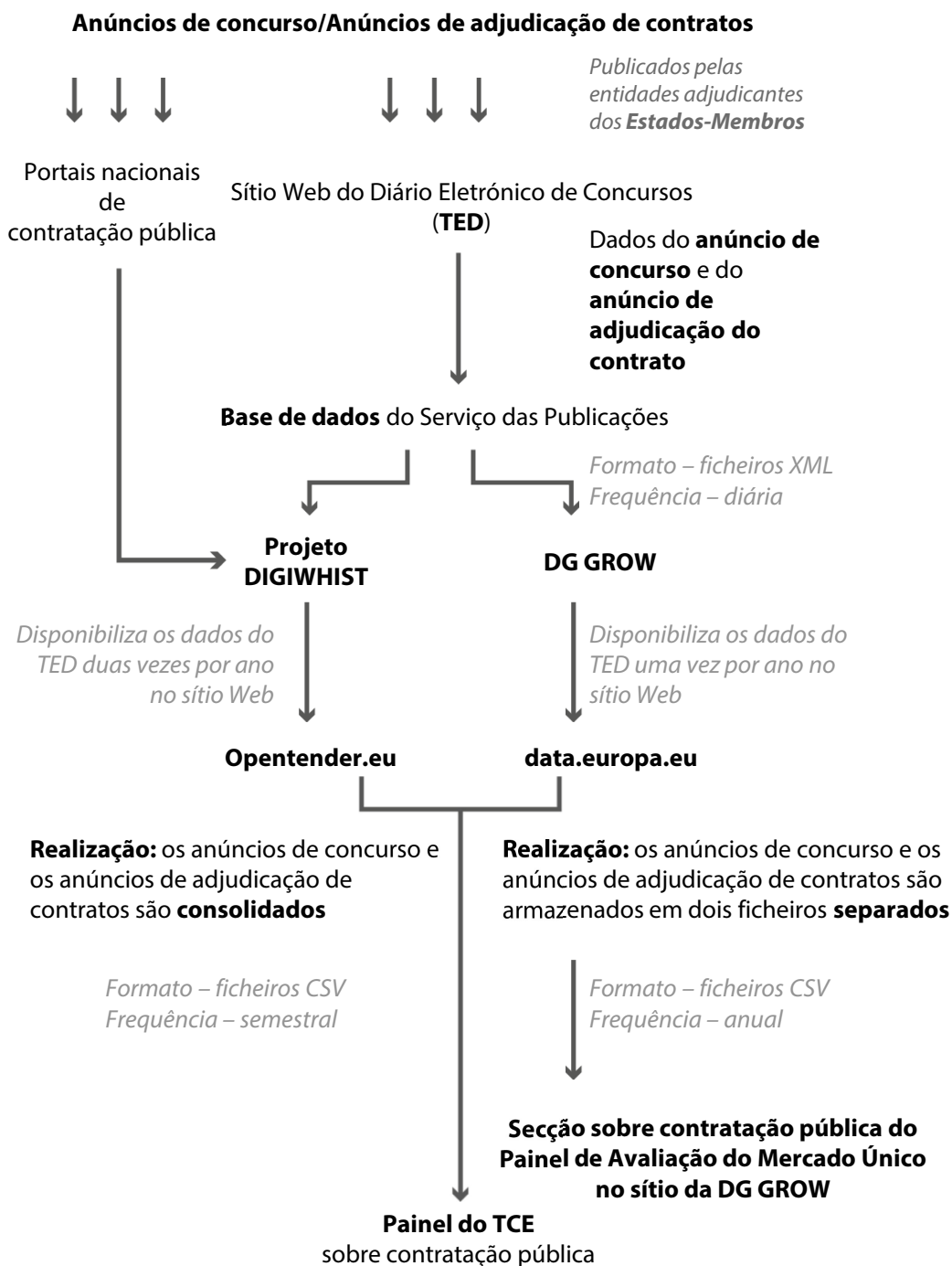
Fontes de dados

A análise do Tribunal baseia-se em dados provenientes de duas fontes: data.europa.eu e [Opentender.eu](https://opentender.eu). Ambos os sítios Web utilizam o **Diário Eletrónico de Concursos (TED)**.

As entidades adjudicantes devem publicar no TED os dados relativos a todas as propostas acima dos limiares da UE. Estes dados são codificados diretamente no TED ou nos sistemas nacionais, sendo depois automaticamente carregados no TED através de interfaces. Os dados do TED são disponibilizados diariamente em formato XML. Uma vez por ano, a Comissão publica também os dados do TED num formato de mais fácil utilização (CSV) no sítio Web data.europa.eu, disponibilizando um ficheiro CSV sobre os anúncios de concurso e outro sobre os anúncios de adjudicação de contratos. A Comissão trata e verifica os dados antes da publicação e, em seguida, utiliza-os para calcular os indicadores na secção sobre contratação pública do seu **Painel de Avaliação do Mercado Único**.

Os dados do TED são também publicados duas vezes por ano no sítio Web [Opentender.eu](https://opentender.eu), em formato CSV, mas recebem um tratamento diferente do que lhes é dado no sítio data.europa.eu e abrangem todas as informações a partir de 2011. O [Opentender.eu](https://opentender.eu) proporciona uma plataforma de fácil utilização para as partes interessadas acederem a informações sobre contratação pública, provenientes do TED e das plataformas nacionais de contratação pública. Trata-se de uma realização do projeto **DIGIWHIST** ("*Digital Whistle-blower*") disponibilizada em 2018. Financiado pelo programa Horizonte 2020 da UE, o projeto envolveu um consórcio de seis parceiros de cinco Estados-Membros, visando reforçar a transparência e a concorrência leal nos contratos públicos em toda a Europa. O [Opentender.eu](https://opentender.eu) também fornece um conjunto de dados consolidado em que os anúncios de concurso e os anúncios de adjudicação de contratos são conciliados (ver [figura 14](#)).

Figura 14 – Fontes de dados sobre a contratação pública na UE



Formatos dos dados:

Ficheiros XML (*extensible markup language, formato de ficheiro de linguagem de marcação extensível*)

Ficheiros CSV (*comma-separated value, formato de ficheiro de valores separados por vírgulas*)

Fonte: TCE.

Análise de dados e indicadores calculados

A presente auditoria abrange o **período de 2011 a 2021**. Foi realizada com base no **número de procedimentos de contratação pública** e não no valor dos mesmos, já que os dados sobre os valores dos contratos estão frequentemente em falta no TED.

O Tribunal recalculou os indicadores utilizados no Painel de Avaliação, mas calculou também **indicadores adicionais**. Todos os indicadores estão disponíveis para cada um dos **27 Estados-Membros**.

Em primeiro lugar, o Tribunal calculou cinco indicadores relativos às **práticas dos concursos**:

- ausência de anúncio de concurso ou adjudicação por ajuste direto: percentagem de contratos negociados com um operador económico sem haver um anúncio de concurso. Esta percentagem mede a parcela de concursos em que não há concorrência (adjudicação por ajuste direto a um operador económico pré-selecionado) ou a concorrência é reduzida (procedimento por negociação sem publicação de anúncio de concurso);
- duração do período de decisão: número médio de dias decorridos entre o prazo para a receção das propostas e a data de adjudicação do contrato. Um período de decisão excecionalmente longo ou excecionalmente breve pode indiciar a existência de potenciais problemas ao nível da concorrência no concurso;
- critérios de adjudicação: percentagem de contratos adjudicados unicamente com base no preço (ou seja, na proposta mais baixa). A dependência excessiva do critério do preço pode sugerir a possibilidade de terem sido aplicados critérios melhores, que se traduziriam numa aquisição mais vantajosa. Por outro lado, os critérios qualitativos subjetivos podem ser utilizados de forma abusiva para favorecer um vencedor pré-selecionado;
- duração do período de publicidade: ou seja, o lapso de tempo decorrido entre a publicação do anúncio do concurso e a data-limite para a receção das propostas. Um período de publicitação demasiado curto pode dissuadir os proponentes de prepararem propostas adequadas e indiciar que o adquirente comunicou, informal e antecipadamente, a oportunidade ao proponente preferido. Em alternativa, este período de publicitação pode alargar-se devido a questões jurídicas, o que também pode indiciar riscos de corrupção;
- procedimento não aberto: percentagem de adjudicações de contratos em que o procedimento de concurso não foi tornado público.

Os dois últimos indicadores não estão disponíveis no Painel de Avaliação.

Em segundo lugar, o Tribunal calculou **cinco indicadores** para medir o **nível de concorrência** na contratação pública ("indicadores de concorrência"):

- proponente único: percentagem de procedimentos de contratação pública em que houve apenas um proponente;
- número de proponentes: número médio de proponentes por lote;
- fornecedor local: percentagem de proponentes escolhidos que estavam registados na mesma região NUTS-2 que a entidade adjudicante;
- nova entrada no mercado: percentagem de fornecedores que, num ano, num mercado e numa região específicos eram novos operadores;
- concentração de mercado: percentagem do valor do contrato de um proponente em relação ao valor total do contrato num mercado, numa localidade e num ano específicos.

Dos indicadores acima enumerados, apenas o relativo aos procedimentos com um único proponente está disponível no Painel de Avaliação.

O Tribunal incluiu também na sua análise os contratos públicos adjudicados através de um procedimento por negociação sem publicação de um anúncio de concurso, desde que estivessem codificados no TED. Trata-se de contratos que, ao abrigo das diretivas, podem ser adjudicados diretamente após negociações (por exemplo, numa situação de monopólio). Esta inclusão difere da metodologia adotada pela Comissão para os indicadores do Painel de Avaliação.

Os valores do indicador relativo ao **proponente único** foram calculados ao **nível regional (NUTS-2)** para **10 setores económicos**: construção, energia, serviços de engenharia, serviços financeiros, serviços de saúde, material médico, serviços de reparações, serviços de esgotos, equipamento de transporte e serviços de transporte. Este nível de informação não está disponível no Painel de Avaliação.

Tratamento de dados

Para que o cálculo destes indicadores fosse possível, o Tribunal submeteu os dados do TED a numerosas etapas de tratamento, nomeadamente no respeitante aos seguintes aspetos:

- âmbito dos concursos: os indicadores não incluem concursos para adjudicação de contratos de concessão e de serviços sociais, nem de contratos no setor da defesa, dado que inicialmente não eram abrangidos pela diretiva. No que se refere aos acordos-quadro, apenas são incluídos os dados relativos às adjudicações de segunda fase;
- limpeza de dados: consiste em normalizar nomes, tipos de procedimentos e endereços, agrupar publicações relacionadas com a mesma proposta, converter moedas e eliminar valores anómalos. Os valores de contratos em falta ou atípicos são substituídos por um valor médio do contrato.

Modelos estatísticos

O Tribunal utilizou igualmente dois modelos estatísticos diferentes para analisar o seu conjunto de dados para as duas finalidades seguintes, ou seja, para avaliar se:

- a **entrada em vigor da revisão de 2014 das diretivas** teve impacto nos indicadores que medem o nível de concorrência (*Directive assessment*, avaliação das diretivas);
- existia uma **correlação** entre o nível de **procedimentos com um único proponente** e os indicadores relativos às **práticas dos concursos** (*Policy scenario*, cenário estratégico).

Nota metodológica pormenorizada

O Painel do TCE sobre contratação pública disponibiliza uma nota metodológica pormenorizada sobre a análise dos dados, acessível em

https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

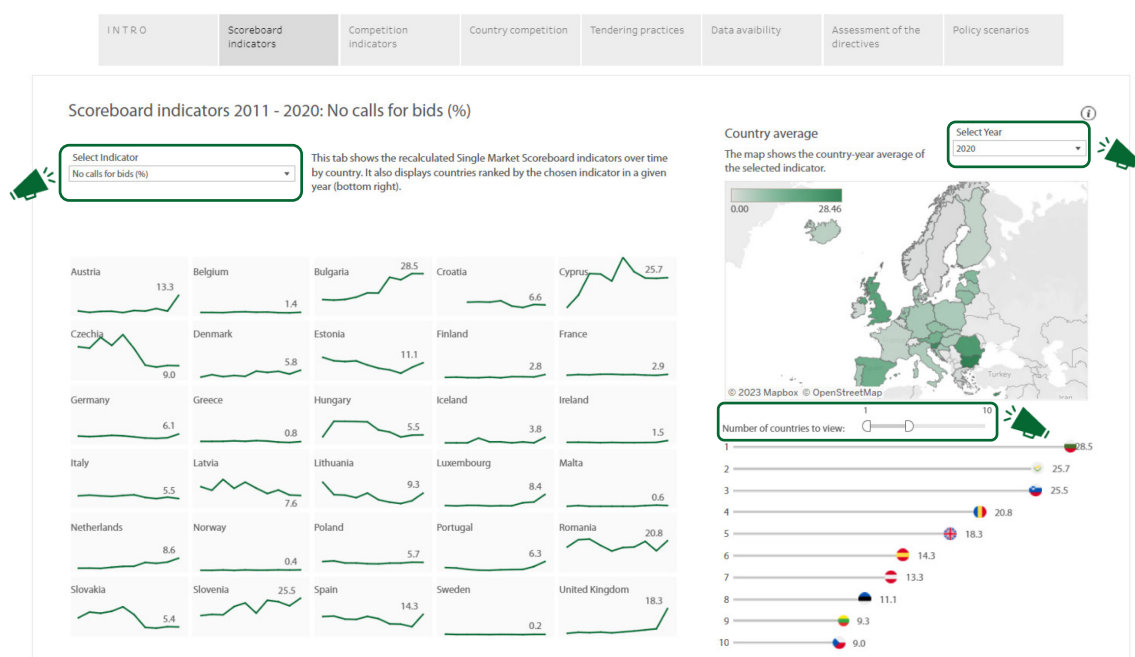
Anexo III – Painel do TCE sobre contratação pública – Guia do utilizador

Para a presente auditoria foi criado um **painel do TCE sobre contratação pública**, que permite a **exploração interativa** do seu conjunto de dados, bem como a visualização de tendências.

Este painel está dividido em **oito separadores**:

- **Introduction**: a página inicial do painel do TCE que descreve sucintamente a finalidade do mesmo;
- **Scoreboard indicators** (indicadores do painel): novo cálculo dos indicadores do Painel de Avaliação para o período de 2011-2020, com base em dados abertos do TED, disponíveis em data.europa.eu. As tendências destes indicadores durante o período de 2011 a 2020 também podem ser visualizadas (ver [figura 15](#)).

Figura 15 – Indicadores do Painel de Avaliação



Fonte: Painel do TCE sobre contratação pública

- **Competition indicators** (indicadores de concorrência): indicadores que medem a concorrência na contratação pública, com base em dados abertos do sítio Web Opentender.eu durante o período de 2011-2021;

- **Country competition** (concorrência por países): análise pormenorizada dos dados relativos ao indicador "proponente único", com base em dados abertos do sítio Web Opentender.eu durante o período de 2011-2021;
- **Tendering practices** (práticas dos concursos): indicadores que medem as práticas de contratação pública, com base em dados abertos do sítio Web Opentender.eu durante o período de 2011-2021;
- **Data availability** (disponibilidade dos dados): análise pormenorizada dos dados relativos às informações em falta;
- **Directive assessment** (avaliação das diretivas): modelo estatístico que demonstra o impacto das diretivas em alguns indicadores;
- **Policy scenarios** (cenários estratégicos): modelo estatístico que prevê o impacto das alterações às práticas de contratação pública no indicador relativo aos procedimentos com um único proponente.

No separador **Scoreboard indicators** (indicadores do painel), a funcionalidade **Select Indicator** (selecionar indicador) permite a seleção de um dos doze indicadores seguintes: proponente único; ausência de anúncio de concurso; taxa de publicação; contratação pública em regime de cooperação; critérios de adjudicação, rapidez da decisão; PME contratantes; propostas de PME; procedimentos divididos em lotes; anúncio de concurso em falta; número de registo do vendedor em falta; e número de registo do comprador em falta. É possível também selecionar a pontuação compósita que era indicada no Painel de Avaliação por três cores.

A funcionalidade **Select year** (selecionar ano) permite selecionar um ano específico, mostrando o valor do indicador selecionado para um determinado país no mapa. Ao deslocar o cursor sobre o mapa pode-se ver os nomes dos países e o valor do indicador para o campo selecionado.

A funcionalidade **Number of countries to view** (número de países a mostrar) permite selecionar o número de países que devem figurar na classificação por país. Ao deslocar o cursor sobre as bandeiras pode-se ver os nomes dos países.

O **painel do TCE sobre contratação pública** está acessível ao público em https://public.tableau.com/app/profile/gti1940/viz/eca_dashboard/Story.

Siglas e acrónimos

DEUCP: Documento Europeu Único de Contratação Pública

DG GROW: Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME

EORI: Registo e Identificação dos Operadores Económicos

NUTS: Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas

PIB: produto interno bruto

PME: pequenas e médias empresas

TED: Diário Eletrónico de Concursos (*Tenders Electronic Daily*)

Glossário:

Acompanhamento: observação e verificação sistemáticas dos progressos realizados na concretização de um objetivo, em parte através de indicadores.

Análise de dados: processo de recolha, modelização e exame de dados para extrair informações destinadas a apoiar a tomada de decisões.

Base de dados: conjunto estruturado de dados armazenados eletronicamente e disponíveis para consulta e extração.

Conjunto de dados: qualquer coleção organizada de dados.

Contratação pública transfronteiras: procedimentos de contratação pública em que o país de origem do proponente vencedor é diferente do país de origem do adquirente.

Contratação pública: celebração de contratos relativos a obras, bens ou serviços por um organismo ou outra entidade pública através de um procedimento aberto e concorrencial, tendo em vista a qualidade e a otimização dos recursos.

Contrato-quadro: contrato abrangente ao abrigo do qual podem ser celebrados contratos mais específicos.

Corrupção: abuso de poder ao nível público, empresarial ou pessoal para obter ganhos ilícitos.

Dados: conjunto de valores relativos a variáveis qualitativas ou quantitativas, como factos ou medições, a partir dos quais podem ser geradas informações.

Diário Eletrónico dos Concursos (TED, *Tenders Electronic Daily*): versão *online* do suplemento do Jornal Oficial da União Europeia dedicado aos concursos públicos e plataforma *online* contendo todos os anúncios ativos em toda a UE publicados no referido suplemento.

Documento Europeu Único de Contratação Pública: formulário normalizado em que os proponentes declaram que cumprem os requisitos de elegibilidade aplicáveis a um procedimento de contratação pública na UE.

Efeito: mudança imediata ou a mais longo prazo, intencional ou não, suscitada por um projeto, por exemplo os benefícios resultantes de uma mão-de-obra mais qualificada.

Eficácia: grau de cumprimento dos objetivos visados através das atividades realizadas.

Eficiência: a melhor relação entre os recursos utilizados, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos.

Entidade adjudicante: entidade pública ou organização responsável pela adjudicação de contratos relativos a obras, bens e serviços.

Espaço europeu de dados de contratação pública: sistema previsto na UE com vista a ligar várias bases de dados que contêm informações sobre contratação pública, incluindo dados do TED (Diário Eletrónico de Concursos) e dados nacionais sobre contratos públicos.

Formulários-tipo (eForms): conjunto de formulários digitais da UE normalizados para a publicação de anúncios de concurso, anúncios de adjudicação de contratos e outras informações sobre a contratação pública.

Fraude: utilização intencional e ilícita de meios enganosos para obter vantagens materiais privando outra parte de bens ou dinheiro.

Horizonte 2020: programa da UE para o financiamento da investigação e inovação no período de 2014-2020.

Indicador: informação utilizada para medir ou avaliar um aspeto do desempenho.

Mecanismo de Recuperação e Resiliência: mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 e estimular a recuperação, dando resposta aos desafios de um futuro mais ecológico e digital.

Mercado único: bloco comercial baseado na livre circulação de mercadorias, capitais, serviços e pessoas e que inclui as economias dos 27 Estados-Membros da UE, da Islândia, do Listenstaine, da Noruega e da Suíça.

NUTS: sistema de classificação das regiões da UE em três grupos em função da dimensão da população para fins estatísticos e elaboração de políticas regionais.

Operador económico: pessoa singular ou coletiva que fornece um produto ou serviço mediante pagamento.

Pequenas e médias empresas: categoria de empresas e organizações definidas em função da sua dimensão em termos do número de trabalhadores e de determinados critérios financeiros. As pequenas empresas têm menos de 50 trabalhadores e um volume de negócios ou um balanço total não superior a 10 milhões de euros. As médias empresas têm menos de 250 trabalhadores e um volume de negócios não superior a 50 milhões de euros ou um balanço total não superior a 43 milhões de euros.

Procedimento de concurso aberto: procedimento de contratação pública em que todos os potenciais proponentes podem participar.

Procedimento de contratação por negociação: procedimento de contratação pública que envolve um número limitado de proponentes e no âmbito do qual o adquirente pode negociar as condições contratuais.

Produto interno bruto: medida normalizada da riqueza de um país, com base no valor total dos bens e serviços aí produzidos (geralmente durante um ano).

Recomendação específica por país: orientações anuais que, no âmbito do Semestre Europeu, a Comissão dirige a cada Estado-Membro sobre as suas políticas macroeconómicas, orçamentais e estruturais.

Regras de execução: regras pormenorizadas que fornecem instruções sobre a forma de aplicar um ato legislativo.

Resultados: grau de realização dos objetivos e de otimização dos recursos de uma ação, projeto ou programa financiado pela UE.

Semestre Europeu: ciclo anual que proporciona um quadro para a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE e para o acompanhamento dos seus progressos.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2023-28>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2023-28>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Helga Berger, com a colaboração de Silvia Janik, chefe de gabinete, e Franz Ebermann, assessor de gabinete; Friedemann Zippel, responsável principal; Julia Pilarczyk, responsável de tarefa; Christophe Grosnickel, Mihaela Pavel e Ioanna Topa, auditores. Ioannis Hartoutsios prestou apoio informático à auditoria. Łukasz Kołodziej deu apoio no que se refere à análise de dados e ao painel do TCE sobre contratação pública. Marika Meisenzahl e Agnese Balode prestaram apoio gráfico



Da esquerda para a direita: Ioannis Hartoutsios, Silvia Janik, Friedemann Zippel, Helga Berger, Franz Ebermann, Marika Meisenzahl, Christophe Grosnickel.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

Figuras 1, 5 e 9 – ícones: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-1241-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/732121	QJ-AB-23-027-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1215-5	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/480513	QJ-AB-23-027-PT-N

A contratação pública é um elemento fundamental do mercado único da UE. Ajuda as autoridades públicas dos Estados-Membros a utilizarem o dinheiro da melhor forma (otimização dos recursos) quando celebram contratos relativos a obras, bens e serviços, selecionando as empresas que têm melhor desempenho, o que promove a competitividade nos mercados e salvaguarda o interesse público. O Tribunal constatou que, ao longo da última década, a concorrência diminuiu no âmbito dos contratos públicos e que a revisão das diretivas da UE em 2014 não deu provas de inverter esta tendência. De modo geral, verifica-se uma falta de sensibilização para a concorrência na contratação pública. Os dados disponíveis não são utilizados sistematicamente para detetar as causas profundas desta diminuição e apenas são tomadas medidas dispersas para reduzir os obstáculos. O Tribunal conclui que não foram alcançados objetivos essenciais da revisão efetuada pela UE em 2014 para garantir a concorrência (como a simplificação e a redução da duração dos procedimentos de contratação pública) e que alguns dos objetivos podem mesmo reduzi-la. O Tribunal recomenda clarificar e hierarquizar os objetivos em matéria de contratação pública; colmatar as lacunas nos dados recolhidos sobre este domínio; melhorar os instrumentos de acompanhamento para permitir uma melhor análise; ir mais longe no exame das causas profundas do problema; e apresentar um plano de ação para ultrapassar os principais obstáculos à concorrência na contratação pública.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors