

# Ficha-base

---

## Introdução aos Estudos de Caso

novembro  
2021

## Ficha-base de introdução aos Estudos de Caso

### A Contratação Pública de Inovação: a decisão de seleção do procedimento pré-contratual

Na Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, intitulada “*Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa*”, de 03 de outubro de 2017, a Comissão identifica vários domínios prioritários para “(...) *transformar a contratação pública num poderoso instrumento da política económica de cada Estado-Membro, conduzindo a benefícios substanciais nos resultados dos contratos públicos.*” Um desses benefícios prende-se com a adoção generalizada da contratação pública estratégica, com vista a fins de inovação, ecológicos e sociais.

Foi neste sentido que as Diretivas de 2014 vieram viabilizar a instrumentalização da contratação pública para fins de inovação, proporcionando a base legal necessária para tal, por via de adição de novos procedimentos pré-contratuais (procedimento por negociação e parceria para a inovação); clarificação na definição de regras atinentes à consulta preliminar ao mercado, adoção do procedimento de diálogo concorrencial e contratação conjunta; bem como consagração de aquisição de I&D como contratação excluída e da possibilidade de utilização de especificações funcionais ou especificações baseadas no desempenho. Dando lugar à necessidade de uma mais aprofundada profissionalização dos adquirentes públicos no que se refere à aquisição de investigação, desenvolvimento (I&D) e inovação por meio da contratação pública, visto que esta implica a existência de competências e ferramentas apropriadas, desde o início do procedimento até à fase de execução contratual.

O conceito de Contratação Pública de Inovação (CPI) abrange, portanto:

1. Situações em que a entidade adjudicante compra serviços de I&D, dada a inexistência no mercado de serviços, produtos ou processos capazes de satisfazer as suas necessidades.
2. Situações em que esta atua como primeiro comprador de um produto ou serviço novo no mercado, contendo características de novidade substanciais, através da adoção de um dos procedimentos pré-contratuais tipificados pelo Código dos Contratos Públicos (adiante CCP).
3. Situações em que a entidade adjudicante compra serviços de I&D para produtos, serviços ou processos que não existem no mercado e, subsequentemente, atua como 1.º comprador desses mesmos produtos, serviços ou processos desenvolvidos.

Neste sentido, os procedimentos pré-contratuais mais adequados para a formação deste tipo de contratos são:

- ❖ Contratação pré-comercial (art. 5.º, j) do CCP);
- ❖ Procedimento de Negociação (arts. 193.º a 203.º do CCP);
- ❖ Diálogo Concorrencial (arts. 204.º a 218.º do CCP); e
- ❖ Parceria para a Inovação (arts. 218.º-A a 218.º-D do CCP).

Na fase inicial do procedimento de formação de qualquer contrato público, as entidades adjudicantes são chamadas a tomar três decisões importantes: a **decisão de contratar**, que carece de fundamentação com base na identificação de uma necessidade e cabe ao órgão competente para autorizar a despesa referente ao contrato a celebrar (Artigo 36.º, n.º 1 do CCP), a **decisão de autorização de despesa**, potencialmente implícita na decisão de contratar ou configurando uma

decisão autónoma (Artigos 36.º, n.º1, *in fine*, do CCP e 16.º a 22.º e 29.º do Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho), e a **decisão de seleção do procedimento pré-contratual**, que deve atender às regras fixadas no CCP e ser fundamentada, cabendo igualmente ao órgão competente para a decisão de contratar (Artigo n.º 38, do CCP).

No âmbito da CPI, a escolha do procedimento pré-contratual a adotar consubstancia um momento particularmente importante, no qual há que ter em conta fatores adicionais suscetíveis de influenciar essa escolha, tais como:

- ❖ Nível de conhecimento sobre o mercado;
- ❖ Necessidade, ou não, de I&D;
- ❖ Nível de capacidade para a definição de especificações técnicas – elaboração do caderno de encargos;
- ❖ Necessidade ou pretensão de aquisição da solução a uma escala comercial (e.g. além de séries experimentais);
- ❖ Quantidade de potenciais fornecedores e estrutura do mercado;
- ❖ Tempo e recursos disponíveis para levar a cabo o procedimento.

A figura que se segue, demonstra, de forma clara e esquemática, a maneira como estes fatores podem ser corporizados no processo de escolha do tipo de procedimento pré-contratual no caso concreto, servindo de ponto de partida para a sua materialização. Representando, naturalmente, uma simplificação deste processo, pelo que importa referir que a sua aplicabilidade prática poderá aferir-se como mais complexa.

Figura 1 – Diagrama de apoio à seleção do procedimento pré-contratual a adotar

Tem conhecimento suficiente do mercado para definir requisitos para as soluções finais?			
SIM		NÃO	
↓		<b>Consulta preliminar ao mercado</b>	
Necessidade de serviços de I&D prévios à compra?			
SIM		NÃO	
Quer adquirir produtos ou serviços inovadores a uma escala comercial por meio do mesmo procedimento?		É possível definir as especificações dos produtos/serviços finais a adquirir por meio do contrato?	
SIM	NÃO	SIM	NÃO
<b>Parceria para a Inovação</b>	<b>Contratação pré-comercial</b>	<b>Procedimento por negociação</b>	<b>Diálogo Concorrencial</b>

Fonte: Diagrama adaptado e traduzido de [“Guidance for public authorities on Public Procurement of Innovation, 1st Edition”](#), Procurement of Innovation Platform, ICLEI – Local Governments for Sustainability, p. 18.

A contratação pública de inovação afigura-se um instrumento de fomento da inovação do mercado, ao potenciar a aquisição a fornecedores de produtos, obras e serviços inovadores, partindo das necessidades do lado da procura, desempenhando, assim, um papel essencial na melhoria da eficiência e da qualidade dos serviços públicos e possibilitando uma resposta eficaz aos atuais desafios globais da sociedade.

Saiba mais:

- ❖ [Estudo de Caso: Contratação Pré-Comercial \(PCP\)](#)
- ❖ [Estudo de Caso: Parceria para a Inovação](#)
- ❖ Estudo de Caso: Diálogo Concorrencial (em breve)
- ❖ Estudo de Caso: Procedimento por Negociação (em breve)