

ENCONTRO NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS DE INOVAÇÃO · 19 MARÇO 2026 · INL, BRAGA

O Mercado Público *como Motor da Inovação*

Desafios Jurídicos na Europa e em Portugal

01

CONTEXTO

2002–07

Primeiros reconhecimentos formais. Compra pré-comercial e *demand-side tool* inscrevem-se na agenda europeia

2014

Directivas. Parceria para a inovação. Definição legal de inovação.

2024–25

Relatório Draghi. Relatório Letta. Competitiveness Compass. Revisão das Directivas anunciada para Q2 2026

Uma promessa reiterada, uma realidade modesta.

A estratégia da UE para a inovação e contratação passa pela compra pública pré-comercial (regime de exceção) e pela promoção via procedimentos pré-contratuais.

As Diretivas de 2014 dotaram as entidades adjudicantes de um procedimento pré-contratual votado para a inovação – as parcerias para a inovação.

Mais de duas décadas de reformas. O resultado empírico fica sistematicamente aquém das expectativas.

O que os dados nos dizem.

199

contratos

procedimentos de parceria para a inovação adjudicados em toda a UE entre 2016 e 2023 — Avaliação CE, SWD(2025) 332

>80%

pelo preço mais baixo

adjudicados com base apenas no preço. Menos de 20% usam critérios de adjudicação conexos com a inovação. Malta: >80% em 2021 — Rel. Tribunal de Contas UE 28/2023



concorrência

A concorrência existe nos mercados públicos? — Rel. Tribunal de Contas UE 28/2023

€616B

anuais

em contratos sujeitos às regras da UE — poder de compra com potencial de inovação largamente subaproveitado

03

DIAGNÓSTICO

Porquê que a Harmonização EU falha?

I

Harmonização cega à capacitação

As Directivas tratam todas as entidades adjudicantes europeias como se tivessem a mesma capacidade administrativa. Não têm. O resultado é um efeito de dissuasão (Aghion & Howitt): para as EA *periféricas*, o custo de errar num procedimento inovador supera qualquer benefício esperado.

II

Assimetria centro–periferia

Entre 2016 e 2023, a contratação pública estratégica e os procedimentos mais complexos são utilizados por um número reduzido de EA, sobretudo EM com maior capacidade e cultura negocial. Portugal é um exemplo sintomático: a vontade de Bruxelas expressa em norma não se traduz em prática sem capacitação e orientação jurídica efetiva.

III

Cultura institucional e aversão ao risco

A racionalidade da EA não é promover inovação — é evitar litigância, correcções financeiras e responsabilidade pessoal. Sem mudar este cálculo de incentivos, a reforma legislativa não chega.

PORTUGAL — CASO DE ESTUDO

ANIA

Estratégia Digital Nacional (RCM 207/2024) e Agenda Nacional de IA (RCM 2/2026, Jan. 2026) — instrumentos estratégicos aprovados.

>€400M

até 2030 para IA; €25M para a Administração Pública, incluindo casos de uso em contratação pública (Agenda Nacional para a IA).

Mas...

Os procedimentos de inovação das Directivas de 2014 continuam subaproveitados. A ambição nacional existe...

“A harmonização cega à capacitação é uma das premissa para o underachievement português.”

Uma jurisprudência em evolução?

ABERTURA ESTRATÉGICA

**Regio Post
(C-115/14)
17 Nov. 2015**

O TJ recua numa interpretação tendo em vista a abertura dos mercados à máxima concorrência, para acomodar uma cláusula social. Prova de que o Tribunal lê o momento político europeu e adapta. A jurisprudência não é neutra — responde à evolução política integração europeia.

O PESO DA IGUALDADE DE TRATAMENTO - CONCORRÊNCIA

**BibMedia C-737/22
13 Jun. 2024**

C-737/22: mecanismos de atribuição ao segundo classificado podem ser compatíveis com a igualdade de tratamento quando previstos nos documentos do concurso e não permitam qualquer modificação da proposta após o prazo. Flexibilidade pró-inovação admissível; exige rigor formal ex ante.

A VIRAGEM DA SOBERANIA

**Kolin (C-652/22, 2024)
+ Qingdao
(C-266/22, 2025)**

Kolin/Qingdao: Operadores de países terceiros não cobertos por acordo relevante não podem invocar, ao abrigo das Diretivas, a mesma garantia de igualdade de tratamento que os operadores da UE/GPA. A consequência não é uma liberdade de exclusão nacional ad hoc: qualquer preferência ou exclusão exige enquadramento ao nível da União.

A equivalência no DYKA -

DYKA confirma a rigidez do artigo 42.º perante referências fechadas. E em IA, a prova da equivalência em sistemas complexos?

Interoperabilidade

Dois sistemas podem ser funcionalmente próximos e, ainda assim, responder de forma diferente às exigências de integração, continuidade operacional e compatibilidade com a infraestrutura da entidade adjudicante.

Auditabilidade

AI Act, art. 9.º e ss.: documentação técnica e supervisão humana são obrigações para sistemas de alto risco — mesmo com outputs idênticos.

Soberania de dados

Arquitetura de alojamento, fluxos de dados e garantias de governação podem ser relevantes para segurança, conformidade e interesse público — não apenas para desempenho técnico

Conformidade com o AI Act

A conformidade regulatória tende a tornar-se um elemento material da comparação entre soluções. O problema não é o artigo 42.º, mas a falta de orientação explícita sobre como integrar esta dimensão na equivalência.

Proposta: clarificar no artigo 42.º e nos considerandos que, na aquisição de sistemas de IA, a apreciação da equivalência pode atender a dimensões técnico-funcionais, regulatórias e sistêmicas, quando relevantes para o objeto do contrato e devidamente justificadas.

KOLIN + QINGDAO ABREM UMA PORTA COMO MECANISMO DE DEFESA EUROPEIA E A SOBERANIA DIGITAL?

Kolin + Qingdao não criam ainda uma preferência europeia, mas abrem espaço jurídico para políticas de preferência europeia a nível da União, num contexto em que vários autores descrevem a competição EUA–China como uma ‘IA race’ e defendem a soberania digital europeia

O obstáculo jurídico que ninguém viu.

C-424/23 **DYKA Plastics NV** **v Fluvius System Operator**

TJUE, 4.ª Secção
16 de Janeiro de 2025

Art. 42.º · Proibição de materiais/produtos específicos sem «ou equivalente» ·

Sistemas IA proprietários

Exigir uma plataforma de IA específica sem «ou equivalente» viola, em regra, o artigo 42.º. O ponto decisivo não é eliminar exigências técnicas, mas formular requisitos funcionais, de desempenho e de conformidade de modo juridicamente defensável.

Equivalência sistémica

Interoperabilidade, auditabilidade, governação de dados e conformidade regulatória podem ser juridicamente relevantes na aquisição de IA. O desafio não é afastar o artigo 42.º, mas clarificar como estas exigências entram no teste de equivalência e na justificação da especificação.

O momento exige mais:

O artigo 42.º já oferece instrumentos através de especificações funcionais e requisitos de desempenho. Sem orientação expressa para sistemas de IA, porém, a sua aplicação continua a expor as EA a incerteza e litigância.

O que Draghi, Letta e a Comissão propõem — e onde falham.

PROPOSTA

Preferência europeia para PME e start-ups inovadoras em sectores estratégicos

PROBLEMA JURÍDICO

Sem definição jurídica de start-up no direito da contratação pública da União. Qualquer regime de preferência exige fundamento no TFUE, compatibilidade com o mercado interno e atenção ao regime de auxílios de Estado

PROPOSTA

Coordenação europeia para contratação estratégica

PROBLEMA JURÍDICO

O apoio europeu à contratação inovadora continua institucionalmente subdesenhado com recurso a outsourcing.

PROPOSTA

Simplificação e modernização do quadro jurídico; proposta legislativa para Q2 2026

PROBLEMA JURÍDICO

A avaliação da Comissão (Out. 2025) confirma: Directivas de 2014 apenas parcialmente atingiram os objectivos. Portugal ilustra o não cumprimento dos objectivos.

O que propomos a nível Europeu

A**EUSIP**

Serviço Europeu de Contratação Pública de Inovação: pareceres como safe harbour — as EA que os siga de boa fé cria presunção de legalidade europeia junto dos tribunais e instâncias de controlo. Modelos contratuais tipo para PI e partilha de risco. Capacitação territorial. Monitorização europeia. Não um helpdesk — uma serviço europeu

B**Parceria para a inovação**

Consultas de mercado obrigatórias; critérios de selecção adaptados a start-ups (I&D, não apenas experiência); articulação expressa entre o art. 31.º e o regime de modificações do art. 72.º. Alargamento do critério material para situações de adaptação tecnológica.

C**Definição de start-up**

Definição operacional de start-up inovadora a densificar pelo legislador europeu, com base a antiguidade da empresa, investimento e atividade efetiva em I&D.

D**Teste de equivalência reformulado**

Clarificação de que, na contratação de IA, a apreciação da equivalência pode atender a dimensões técnico-funcionais, regulatórias e sistémicas, quando relevantes para o objeto do contrato e devidamente justificadas

E**Considerandos sobre IA e art. 42.º**

Obrigações de especificações funcionais para sistemas de IA. Proibição de referências a sistemas proprietários sem «ou equivalente». Orientação expressa sobre o AI Act como parâmetro de equivalência.

Portugal?

PROPOSTA

Maior centralização da compra pública inovadora

PROBLEMA JURÍDICO

Aversão ao Risco.

PROPOSTA

Soft law - Manuais, orientações, Templates, especializados para procurement, inovador (reduz litigância)

PROBLEMA JURÍDICO

Incerteza jurídica.

PROPOSTA

Regime light abaixo dos limiares europeus com benefícios associados

PROBLEMA JURÍDICO

Tipicidade procedimental e princípio da legalidade.

Inovação como sobrevivência.

I Não é um problema de instrumentos — é um problema de governação, incentivos e capacitação

Sem EUSIP, sem capacitação territorial e sem mudança nos incentivos às EA, a reforma de 2026 reproduzirá o insucesso de 2014 — inclusive em Portugal.

II Alterações legislativas a nível europeu

O art. 42.º fala do teste da equivalência e a equivalência tecnológica. Normas mais precisas sobre parcerias para a inovação.

III Portugal estratégia e financiamento e ...

Centralização, soft law e regime light